



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO ACADÊMICO DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL**

LAURIENE RODRIGUES MARREIRO MENDONÇA

**OS VÍNCULOS SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM OLHAR
SOBRE AS NARRATIVAS APRESENTADAS PELO ACOMPANHAMENTO
FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CE**

FORTALEZA - CEARÁ

2014

LAURIENE RODRIGUES MARREIRO MENDONÇA

OS VÍNCULOS SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM OLHAR
SOBRE AS NARRATIVAS APRESENTADAS PELO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico de Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Ferreira Osterne.

FORTALEZA – CEARÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Mendonça, Lauriene Rodrigues Marreiro.

Os vínculos sociais na política de assistência social: um olhar sobre as narrativas apresentadas pelo acompanhamento familiar no município de Fortaleza - Ce [recurso eletrônico] / Lauriene Rodrigues Marreiro Mendonça. - 2014.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 210 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2014.

Orientação: Prof.^a Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne.

1. Política de Assistência Social. 2. Vínculos Sociais. 3. Trabalho Social com Famílias. I. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Lauriene Rodrigues Marreiro Mendonça

Os Vínculos Sociais na Política de Assistência Social: um olhar sobre as narrativas apresentadas pelo acompanhamento familiar no Município de Fortaleza-CE

Nome da Mestranda: Lauriene Rodrigues Marreiro Mendonça

Nome da Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne

BANCA EXAMINADORA:

Maria do Socorro Ferreira Osterne

Profa. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne

Orientadora

Maria Zelma de Araújo Madeira

Profa. Dra. Maria Zelma de Araújo Madeira

1º Examinador

Tereza Cristina Esmeraldo Bezerra

Profa. Dra. Tereza Cristina Esmeraldo Bezerra

2º Examinador

Data da Defesa: 29/08/2014

Conceito obtido: *Aprovada*

Aos trabalhadores da Política de Assistência Social do município de Fortaleza pela coragem, amor e compromisso ético de fazer história, cumprir sua missão profissional, numa luta incansável e muitas vezes desleal de promover o acesso aos direitos sociais à população que mais precisa.

AGRADECIMENTOS

Começar e concluir um trabalho científico sempre foi um dos maiores desejos e também um dos maiores desafios da minha vida. Dentro de mim, sabia que, ao assumir tal empreendimento, teria que ter força e coragem para enfrentar uma crise emocional latente e temida, que na sua superfície era anunciada apenas pelo temor construído em tornos dos mitos do ritual de avaliação acadêmico que reforçavam um imaginário de medo e insegurança.

Adentrar esta crise, bem como superar seus contornos mais agudos, permitiu que eu comesse a elaborar uma narrativa de superação e êxito que trouxe na minha memória a gratidão à Deus, às divindades do mundo espiritual (Meishu-Sama, Nossa Senhora e São Francisco) e de meus ancestrais que foram educando-me dentro do fluxo da vida, tornando-me capaz de renascer e de me tornar aos poucos, mais aberta a aceitação do amor, do perdão e da interconexão entre mim e todos ao meu redor. Tenho consciência de que este trabalho é um esforço coletivo e é com este sentimento e intenção que digo a todos e a cada um que tornaram essa realização possível: **Sinto muito, por favor, me perdoem, eu amo todos vocês e sou grata.** E, de modo particular, agradeço:

Ao meu marido, Alan Mendonça (meu amor e meu amigo), artista corajoso que segurou minha vida pela mão, nutrindo-me, cuidando de mim com seu amor, sua paciência e seu bom humor. Junto com ele agradeço todos os dias a permissão de aprender a viver e a construir um vínculo profundo.

Aos Ministros Marcelo Correa Barbosa, Ana Virgínia Plutarco, Jankiel, Sivian e a todos que compõe a Igreja Messiânica do Brasil pelo apoio espiritual, amor, carinho e compreensão comigo e com minha família.

À Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Ferreira Osterne pela sabedoria, conhecimento, amorosidade e ética em compreender-me diante das minhas limitações, oferecendo sempre reforço positivo, confiança e suavidade para que eu tivesse forças de realizar esta tarefa. Agradeço também a escuta atenta, ao respeito e a autonomia durante as sessões de orientação. E, de modo especial, sou grata aos apontamentos precisos e necessários à construção coerente do projeto de pesquisa e à sensibilidade em reconhecer as singularidades de cada pesquisador, apontando caminhos mais ousados para a metodologia qualitativa no Serviço Social, proporcionando mais prazer, vitalidade e comprometimento para a realização do trabalho científico.

À Prof.^a Dr.^a Maria Zelma de Araújo Madeira por sua imensa capacidade de amor e dedicação à docência e à formação humana, observadas em todas as instâncias de intervenção preconizadas pelas diretrizes da Educação de Ensino Superior. A sua capacidade de fazer

alianças e parcerias para o desenvolvimento da graduação e da Pós-graduação do Curso de Serviço Social do Ceará. A sua energia e comprometimento em reconhecer e cuidar dos impactos das expressões da questão social na vida dos alunos através dos grupos de pesquisa, na articulação de movimentos sociais, no desenvolvimento institucional da Política Universitária, e principalmente a sua competência profissional capaz de vincular pessoas em torno de valores do Projeto Ético-Político do Serviço Social. Agradeço de forma especialíssima, por estar atenta e disponível durante todos os momentos do meu percurso formativo, procurando apontar os caminhos mais adequados para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional. Sou ainda, sinceramente grata por sua compreensão, inteligência e orientações precisas na construção final desse trabalho, sem as quais esta travessia não seria possível. Muito obrigada!

À Prof.^a Dr.^a Mônica Duarte Cavaignac pelo compromisso, profissionalismo e inteligência em apontar caminhos mais adequados e pertinentes à execução da pesquisa, além do carinho, amizade e apoio emocional.

À Prof.^a Dr.^a Teresa Cristina Esmeraldo Bezerra, por ter aceitado analisar e contribuir com o aprimoramento científico-acadêmico deste trabalho. Por sua inteligência, criatividade e seriedade na produção intelectual e, sobretudo, pelo acolhimento que me inspira a trilhar uma caminhada honesta, competente e ética na carreira docente.

À minha Família: a meu pai, Francisco Laurismundo Gonzaga Marreiro (*in memoriam*) (meu sol particular dado por Deus) por lançar luz, horizonte aos meus dias, pelo apoio e confiança de que o Serviço Social seria uma escolha profissional feliz e correta para mim. E, principalmente pela honestidade em apresentar sua humanidade ao longo de sua experiência docente, deixando claro que vida e educação são inseparáveis; à minha mãe (minha lua), Elzira Rodrigues Marreiro, por trazer regência, nutrição e ritmo a minha vida, por ter me educado com o amor, o cuidado e a disciplina necessários em todos os ciclos da minha vida; às minhas irmãs, Flávia Marreiro e Cláudia Marreiro, mulheres belas, inteligentes e amáveis, pela confiança profunda, segurança e cumplicidades que nunca falham; a todos os familiares da família Gonzaga Marreiro e da família Rodrigues da Silva, em especial à minha madrinha, Maria Margarida, que dedicou toda a sua vida em servir minha família paterna; a meus tios, Tônico Marreiro e Terezinha Lira, que me ajudaram na travessia de sair do sertão de Canindé para estudar em Fortaleza; minha gratidão profunda a todos os primos e primas pelo carinho e incentivo; e à família Banny de La Calle, pelos momentos de doçura e aconchego. Todos vocês são essenciais na minha vida.

A meu sogro, Bento Mendonça, minha sogra, Lourdes Mendonça, à Tia Socorro Félix, meus

cunhados, Bento Júnior e Caio Max, minha concunhada, Denize Cirolini e minha querida sobrinha Giulinha Mendonça por terem me ofertado segurança, paz, amor, conforto e alegria para que eu pudesse estudar. Sem vocês não teria conseguido.

Ao então Reitor, Prof. Dr. Araripe e à Prof.^a Conceição Pio, então a Diretora do CESA, pelo empenho e coragem de iniciar a construção histórica da Pós-Graduação (Stricto Senso) do Curso de Serviço Social na Universidade Estadual do Ceará.

Ao Reitor Prof. Dr. Jakson Sampaio pelo apoio e reconhecimento da importância da Formação e do Curso de Serviço Social para o desenvolvimento sócio-político da comunidade acadêmica da UECE e, sobretudo, para o desenvolvimento das Políticas Públicas no Estado do Ceará.

Aos professores do Programa do Mestrado Acadêmico de Serviço Social, Trabalho e Questão Social – MASS do Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA da UECE pela dedicação, competência, reflexões e, sobretudo, por todas as lutas empreendidas para desenvolver e manter a graduação e a Pós-graduação de Serviço Social público e gratuito na UECE.

À Natasha Barrocas, Alberto Pontello, Dr. Raimundo Severo e Dra. Neuza Tarjra pela generosidade, compreensão e escuta profissional essencial para que eu pudesse aceitar minha humanidade e começar a compreender a forma como estabeleço o vínculo comigo mesma e com o mundo.

A Maurício Cardoso, amigo de adolescência, que, com sua generosidade e inteligência, ajudou-me a ter coragem de escrever e tomar as providências necessárias para retomar e investir nos sonhos de ingressar na experiência acadêmica. Sem você não teria chegado até aqui.

Aos trabalhadores da Política de Assistência de Fortaleza pelo compromisso e disponibilidade em compartilhar informações, histórias e memórias de suas trajetórias profissionais, trazendo sentido e norte para o meu trabalho.

A todos os colegas da primeira turma do MASS: Alano Macedo, Auxiliadora Araújo, Luciana Sátiro, Wesley Pinheiro, Renata Gomes, Diana Pereira, Rafaela Sampaio, Jonas Freitas, Vanessa Saraiva, Rafaela Silveira e Tatiana Raulino. Foi uma honra conviver e construir esta história com todos vocês.

À Prof.^a Dr.^a Aldaíza Sposati e à Prof.^a Dr.^a Abigail Torres, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC – São Paulo, por tornar acessível a interlocução de informações, documentos, indicações bibliográficas produzidas pelo NEPSAS, apontando reflexões e caminhos sobre a Política de Assistência Social no Brasil.

À Mirella Rocha e Dilceane Carraro, pesquisadoras integrantes do Instituto de Estudos

Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, pela fluidez e generosidade em democratizar documentos de pesquisas e ampliarem as interlocuções sobre as políticas sociais.

Aos amigos: Letícia Peixoto, Acrísio Sena, Tarcísio Câmara, Auxiliadora Araújo, Luciana Sátiro, Lenine Rodrigues, Lucas Santino, Paula Terceiro Argüeso, Santiago Argüeso, Pedro Argüeso, Débora Matos, Enzo Terra, Douglas Cursino, Mônica Namem, Virgínia Felício, Guehysa Nobre, Arleigh Montenegro e Layra Montenegro por todo apoio e torcida durante toda a caminhada.

“Tudo parece impossível até que seja feito.”

(Nelson Mandela)

RESUMO

A análise da questão do fortalecimento de vínculos sociais preconizada como um dos objetivos a serem alcançados pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), especificamente por meio da oferta do trabalho social com famílias desenvolvido pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, apresentou-se como objeto central desta pesquisa. A relevância deste trabalho ancorou-se na centralidade assumida pela família no campo das Políticas Sociais Brasileiras, especialmente a necessidade de adensarmos a compreensão da noção de vínculo social assinalado como indicativo teórico-metodológico para a atuação profissional e oferta de serviços socioassistenciais. Assim, a pesquisa orientou-se pelos seguintes objetivos específicos: Analisar a concepção da PNAS registrada pelos trabalhadores do SUAS desde sua implantação em 2004 no Município de Fortaleza até o tempo presente; Registrar os principais fatores de fragilização bem como as estratégias centrais de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários empreendidas pelos profissionais do Serviço – PAIF no âmbito do acompanhamento familiar; Compreender a noção de vínculo familiar embutido na prática dos psicólogos e assistentes sociais. Desta forma, destacamos os seguintes pressupostos: o primeiro considerou que, em termos normativos e teórico-metodológicos, a PNAS ainda não dispõe de referências sistematizadas capazes de orientar sobre o que de fato consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; O segundo previu que a fragilização dos vínculos familiares e comunitários ocorre no contexto da sociabilidade contemporânea capitalista e das expressões da questão social e de toda forma de ameaça à vida relacional situada no campo subjetivo e objetivo da vida societária. Para alcançarmos tais objetivos, desenvolvemos pesquisa de caráter qualitativo utilizando os tipos: bibliográfica, documental e de campo. Elegemos como sujeitos centrais da investigação psicólogos e assistentes sociais dos CRAS. Quanto aos principais resultados alcançados, registramos que a compreensão do significado do fortalecimento e/ou da fragilização dos vínculos familiares na PNAS requer um olhar para as profundas alterações da sociabilidade contemporânea que expressam-se por meio de uma complexa crise que se instala todos os espectros da vida societária, tais como: institucional, político, econômico, do mundo do trabalho, cultural, étnico, relações familiares, entre outros, para os quais os temas da afetividade, da ética e da confiança merecem centralidade. E, embora o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários inove e amplie o campo de possibilidades e conquistas dos direitos socioassistenciais, da família e da cidadania, seu alcance e materialidade expressos por meio dos serviços ofertados revelam importantes contradições e

impasses que ameaçam o alcance de tal objetivo e o status da PNAS como Política Pública, requerendo aprofundamento e debate no âmbito da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Vínculos Sociais. Trabalho Social com Famílias.

ABSTRACT

The issue of strengthening the analysis of social ties recommended as one of the objectives to be achieved by the National Policy for Social Assistance - PNAS (2004), specifically through the provision of social work with families developed by the Protection Service and Customer Integral Family - PAIF, introduced himself as the main object of this research. The relevance of this work is anchored in the centrality family in the field of Social Policies Brazilian, especially the need to go deeper understanding of the concept of social bond marked as theoretical and methodological indicative for the professional performance and delivery of social assistance services. Thus, the research was guided by the following specific objectives: To analyze the design of PNAS recorded by ITS workers since its implementation in 2004 in the city of Fortaleza to the present time; Register weakening the main factors and the core strategies of strengthening family and community bonds undertaken by professional service - PAIF under the family support; Understanding the concept of embedded family ties in the practice of psychologists and social workers. Thus, we highlight the following assumptions: the first found that in normative terms, and theoretical-methodological, PNAS does not yet have systematic references able to advise on what actually is the strengthening of family and community ties; The second predicted that the weakening of family and community bonds occurs in the context of the contemporary capitalist sociability and expressions of social issues and all forms of threat to the relational life situated in the subjective and objective field of corporate life. To achieve these goals, we developed qualitative research and elected as central subject, psychologists and social workers of the CRAS. As for the main results pointed out: Understanding the meaning of strengthening and / or weakening of family ties in PNAS, requires a look at the underlying changes in contemporary sociability that is expressed through a complex crisis that settles all spectra corporate life, such as institutional, political, economic, labor world, cultural, ethnic, family relationships, among others, for which the themes of affection, of ethics and trust deserve centrality. And although the objective of strengthening family and community ties innovate and expand the field of possibilities and achievements of social assistance rights, family, and citizenship, its scope and materiality expressed through the services offered reveals important contradictions and dilemmas that threaten the achievement of this objective and the status of PNAS as Public Policy, requiring deepening and discussion within the Brazilian society.

Keywords: Social Welfare Policy. Social Links. Social work with families.

TABELA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPR	Centro de Atendimento a População de Rua
CASSI	Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População de Rua
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CDAAS	Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social
CDPPEAS	Célula dos Programas e Projetos Especiais de Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COEDUC	Coordenadoria de Educação
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSDAS	Célula do Sistema Descentralizado da Assistência Social
CSU	Centros Sociais Urbanos
DAS	Distritos de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
OPEFOR	Operação Fortaleza
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento e Atenção Integral a Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
Profitec	Programa de Qualificação Profissional
PBF	Programa Bolsa Família
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEDAS	Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SER	Secretarias Executivas Regionais
SETAS	Secretaria de Trabalho e Ação Social
SETRA	Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	22
2.1	REFAZENDO O CAMINHO DA PESQUISA: EM BUSCA DE SIGNIFICADOS PARA O MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO-CONTRIBUTIVA.....	22
2.2	ESCLARECIMENTOS SOBRE A INVESTIGAÇÃO.....	29
2.3	A TRAJETÓRIA DA PESQUISA: DELIMITAÇÃO DO CAMPO.....	34
2.4	O PERFIL DAS ENTREVISTADAS, ENCONTROS E CONFRONTOS COM O SUAS.....	35
3	QUESTÃO SOCIAL, VÍNCULOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE CONSENSOS E CONFRONTOS NO CONTEXTO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA CONTEMPORÂNEA.....	45
3.1	UMA BREVE INCURSÃO À PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	57
3.2	NOTAS SOBRE A CONCEPÇÃO E O CONTEXTO DA PNAS: O QUE NOS DIZEM OS PROFISSIONAIS.....	59
3.3	MOBILIZAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL E REGULAMENTAÇÃO DA PNAS: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS DE FORTALEZA.....	64
3.4	IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS DA PNAS: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS.....	69
3.5	IMPLEMENTAÇÃO E APRIMORAMENTO DO MODELO DE GESTÃO DO SUAS: NARRATIVAS DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.....	74
3.6	O SUAS NO CONTEXTO DAS TRANSIÇÕES DE GOVERNO: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS QUE SENTEM E VIVEM AS MUNDANÇAS POLITICO-INSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	92
3.6.1	Considerações sobre as mudanças de nomenclatura e o organograma político-institucional da gestão da PNAS.....	93
3.6.2	Considerações sobre os movimentos e os sentimentos dos trabalhadores do SUAS ante ao cenário de mudanças da SETRA.....	101
3.6.3	Considerações sobre a gestão dos serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica: Novos critérios para atuação dos CRAS.....	104

3.7	SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.....	106
4	O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: CONFRONTOS E RESISTÊNCIA NA LUTA POR DIREITOS.....	112
4.1	O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	113
4.2	O SERVIÇO PAIF: ENTRE AS NORMATIVAS TÉCNICAS E O QUE FAZEM E DIZEM OS PROFISSIONAIS.....	142
4.3	A QUESTÃO DO FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS SOCIOFAMILIARES NA PNAS: OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DO CRAS.....	161
4.3.1	Indicações do termo Vínculo Social na PNAS (2004): Referências para a intervenção profissional dos trabalhadores dos SUAS?.....	162
4.3.2	Classificação dos Vínculos Sociais: breves reflexões teórico-conceituais.....	170
4.3.3	Narrativas do acompanhamento familiar: as estratégias de fortalecimento de vínculos nos territórios de abrangência dos CRAS.....	177
5	CONCLUSÃO.....	187
	REFERÊNCIAS.....	195
	APÊNDICES.....	199
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO....	200
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1: PARA PROFISSIONAIS QUE ATUAM NO NÍVEL DAS EQUIPES DE GESTÃO DA PNAS.....	201
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA 3: APLICADO AOS PROFISSIONAIS DOS CRAS.....	203
	APÊNDICE D – QUADRO 1: RELAÇÃO ENTRE TEORIA DO VÍNCULO E TEORIA DO RECONHECIMENTO.....	205
	APÊNDICE E – QUADRO-SÍNTESE: ESTRATÉGIAS DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS REALIZADAS PELO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR DO SERVIÇO PAIF NOS CRAS DE FORTALEZA – CE.....	206

1 INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento das relações humanas informa que, no tempo presente, estamos diante de uma sociabilidade que aprofunda formas de ameaça e/ou precarização a vida em suas múltiplas dimensões.

Os fenômenos que melhor denunciam estas ameaças e, portanto, os mais comumente alardeados pelas mídias, são em geral: a pobreza, a fome, a desigualdade social, as violências, as doenças, as epidemias, as crises nos acessos aos serviços sociais públicos de saúde, de educação, crises ou ameaças ambientais, crises políticas, guerras, ameaças nucleares, terrorismo, colapsos econômicos com as rotineiras oscilações da bolsa de valores, e, sobretudo, a precarização do trabalho e o desemprego com índices sem precedentes na história e em escala global, entre outros problemas de atestada complexidade social.

Podemos registrar que há pelo menos três décadas, intelectuais e pesquisadores do Serviço Social brasileiro, tais como Mota (1993, 2012), Iamamoto (1982, 2011) e Netto (1991), vinculados à tradição marxista, tem se dedicado em aprofundar a análise da sociabilidade contemporânea com vistas a explicar os fundamentos que estariam na base da produção e reprodução de tais fenômenos.

Estes fenômenos, sendo típicos desta dinâmica societária, ganham contornos e intensidades específicos conforme a posição política, econômica, geográfica e cultural que alcançam no mundo. Assim, podemos assinalar que estas circunstâncias não só se expressam em sua dimensão econômica e coletiva, mas atingem frontalmente a dimensão relacional e cotidiana da vida dos indivíduos sociais e também de suas subjetividades, visualizadas por outros conjuntos de sinais igualmente conhecidos, tais como: aumento expressivo das depressões, das fobias, das ansiedades, dos *stress*, das epidemias de *crack* e de outras drogas, das violências e conflitos intrafamiliares, além dos assassinatos individuais e coletivos, direcionados contra as mulheres, os jovens, os moradores de ruas, ou cometidos por cidadãos comuns em escolas, restaurantes e lugares públicos, sem motivos ou com motivos aparentemente banais.

Dentro desta perspectiva de análise, alguns consensos podem ser registrados dentre os quais vale destacar aqueles produzidos por Iamamoto (2011), ao refletir que as evidências de sofrimento e degradação humana estão diretamente relacionados aos efeitos do processo que denominou de auto-alienação, sendo este produzido pela contradição capital-trabalho inerente a sociabilidade burguesa.

Iamamoto (2011) explica que todo o espaço tomado pelo capital transforma-se em espaços de poder, a empresa, o mercado, a vida cotidiana, a família, a cidade, a arte, a cultura, a ciência entre outros. Tanto as relações diretamente implicadas na produção da mais-valia, quanto àquelas em que ela se distribui, envolvendo o conjunto de funcionamento da sociedade. Desta forma, constata que os efeitos diretos da auto-alienação são a degradação e fragmentação social próprias deste tipo de sociabilidade, que não sendo linear:

[...] provoca a manutenção, no essencial, das relações de produção e de propriedade e ao mesmo tempo impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas, em que a natureza dá lugar ao espaço produzido. Verifica-se a regressão, degradação e transgressão no nível das relações de família, de amizade, da vida social de grupos parciais, no meio ambiente, assim como a produção de novas relações no âmbito de segmentos sociais como a juventude, os idosos, as mulheres e os trabalhadores (IAMAMOTO, 2011, p. 50).

Contudo, Mota (2012), desde 1993, adverte que as relações sociais estão cada vez mais submetidas aos efeitos ideológicos de uma “cultura de crise” que nos envolvem em teias fenomênicas e nos lançam num clima de insegurança, medo e risco social, sem, contudo, revelar os fundamentos que estariam na raiz da produção e reprodução desta sociabilidade.

A crise, socializada como passageira ou tomada como equivalente a desequilíbrios econômicos passíveis de ajustes, não só convoca a nossa atenção para uma compreensão devocional ao mercado como cumpre sua função primordial, qual seja: ocultar que estamos diante de uma crise estrutural do capital.

Contudo, ao falar desse contexto, Mota (2012), inspirada nas contribuições de Mészáros (2002), adianta que, mesmo diante de seu aprofundamento histórico, esta crise não pode ser confundida com o anúncio do fim do capitalismo. É preferível indicar que estamos em um tempo da mais aguda crise estrutural do capital.

As reflexões em torno da questão social e suas expressões na contemporaneidade são alvo de intensas discussões e divergências, alcançando múltiplos significados no âmbito das políticas públicas.

Assim, é neste cenário de fenômenos, de ameaça, e de fragmentação da vida societária que localizamos o interesse central desta pesquisa. Intenção que ganha sentido e contornos específicos no interior da Política Nacional de Assistência Social – PNAS à medida que lança, de forma inédita, no campo das políticas públicas brasileiras, o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários, como estratégia fundamental para o enfrentamento da questão social.

Assegurada pela Constituição Brasileira de 1988, a Política Nacional de Assistência Social, embora marcada por uma contraditória história de filantropia e clientelismo, conforme assegura Yasbek (2012), alcança importantes transformações políticas e passa a integrar a esfera dos direitos sociais, ao compor a Seguridade Social Brasileira em articulação com a Saúde e a Previdência Social.

Contudo, sua implantação é recente, ocorrendo apenas em 2004, num contexto de agravamento das desigualdades sociais e do avanço de estratégias atinentes ao ideário neoliberal.

Neste contexto, destacamos para análise, as novas concepções e significados que passam a compor o arcabouço teórico-conceitual e operacional da proteção social brasileira e que alcançam materialidade na PNAS, a saber: vulnerabilidade, risco social, proteção social especial de alta e média complexidade, territorialização entre outras. Contudo, neste estudo, iremos nos dedicar à noção de vínculos sociais articulado ao eixo da matricialidade sociofamiliar desenvolvido no âmbito da proteção social básica.

No texto da PNAS, notamos que a natureza dos vínculos sociais, caracterizada pela força, ruptura ou fragilidade com que são tecidos no contexto da sociabilidade contemporânea, é que determina o acesso, a classificação e a ofertas dos serviços aos usuários.

Ora, ao que parece, a estratégia de fortalecimento de vínculos instala-se de forma medular na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Não-contributivo previsto pela PNAS. Uma vez que funciona como critério organizador das demandas sociais e das formas de acesso aos serviços e direitos socioassistenciais, constitui-se noção fundamental para a estratificação da proteção social em dois níveis, a saber: a Proteção Social Básica, indicada para indivíduos, grupos e/ou famílias inscritos em circunstâncias de risco e vulnerabilidade social, que ainda mantenham vínculos familiares preservados; e na Proteção Social Especial, assegurada para pessoas com direitos violados e com vínculos familiares e sociais fragilizados e/ou rompidos.

Diante de tal cenário, consideramos oportuno também investigar os profundos deslocamentos ideopolíticos que estão ocorrendo no desenho das políticas sociais brasileiras, sobretudo na PNAS, ao eleger como centro de sua intervenção os indivíduos e seus vínculos familiares. Aqui, nos cabe imaginar como tal questão, a dos vínculos sociais, funciona nessa engrenagem mais ampla.

Isto não significa endossar, de modo apressado, que a centralidade do fortalecimento dos vínculos sociais alcançada na PNAS corresponda, de maneira restrita, a

mais uma estratégia do capital em reconduzir ou induzir o trato da questão social para o núcleo mais íntimo das famílias, seus vínculos, ocultando sua origem. Ou que, assim como defende Mota (2012), a PNAS, nesta última quadra histórica, tem cumprido de maneira eficiente o papel de garantir, via gestão da pobreza, a reprodução da hegemonia da sociabilidade capitalista, colaborando para o processo de derresponsabilização do Estado ante os sofrimentos humanos e a falta de acesso aos direitos sociais.

Desejamos, sobretudo, situar tais mudanças dentro de um cenário de contradições, na tentativa de avistar aspectos resistências e desafios para a afirmação dos direitos sociais.

Diante do exposto explicitamos que o interesse central desta dissertação é compreender, à luz de práticas profissionais interdisciplinares que ocorrem no CRAS, como as noções de vínculos sociais articulam-se. Partimos do pressuposto inicial que o próprio entendimento do papel dos assistentes sociais e dos psicólogos no campo do acompanhamento familiar, bem como o conceito de vínculo, não é claro. Além do mais, deve-se considerar que a própria formação desses profissionais adota matrizes teóricas distintas, o que certamente implicará no entendimento de vínculo e norteará sua intervenção.

Na busca de responder a pergunta de partida da investigação científica que deu base a essa investigação, esse trabalho encontra-se dividido em quatro partes. Após situarmos brevemente o nosso problema central e o ponto de partida, adentramos ao capítulo II intitulado: **Aspectos Teórico- Metodológicos da Pesquisa** onde tratamos dos desdobramento da pesquisa, apontamos o método que norteou o caminho investigativo, em seguida a natureza e tipos de pesquisas empreendidas, lançando mão das técnicas de coletas de dados , dos critérios de seleção dos interlocutores, por fim apresentamos o perfil dos sujeitos entrevistados .

Em seguida apresentamos o capítulo III denominado: **Questão Social, vínculos sociais e políticas públicas: entre consensos e confrontos no contexto da sociabilidade capitalista contemporânea** que tem como objetivo tratar da relação entre o desenvolvimento da sociabilidade capitalista e os impactos na produção e na reprodução das relações entre os sujeitos sociais, apontando de modo específico, as expressões e ou sinais de fragmentação e ameaça à construção de vínculos sociais contemporâneos. Neste item discorreremos ainda sobre a trajetória da Política de Assistência no Brasil dando ênfase ao cenário de tensões de mudanças vivenciadas na atualidade pelos trabalhadores do SUAS no município de Fortaleza. Neste momento, procuramos tecer a análise em sincronicidade com as narrativas dos sujeitos entrevistados, que ao narrarem suas trajetórias profissionais conferiam movimento, temporalidade e concretude histórica às transformações político-institucionais observadas pela

Política de Assistência Social. O que nos permitiu observar regularidades, recompor períodos e analisar tendências e resultados de sua implantação ao longo de 10 anos, desde a sua regulamentação em 2004 até meados de 2013, onde captamos um retrato preliminar do movimento de transição político-eleitoral ocorrido no município de Fortaleza.

No capítulo IV chamado: **O trabalho Social com famílias na Proteção Social Básica: confrontos e resistências na luta por direitos** realizamos a caracterização dos serviços socioassistenciais ofertados pela Proteção Social Básica conforme diretrizes programáticas preconizadas pelos documentos de orientações técnicas, normativas e regulamentações emitidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome MDS dando ênfase a caracterização e definição do Serviço Proteção e Atendimento Integral à Família. Em seguida passamos a esboçar um breve panorama de tensões e contradições postas entre as diretrizes programáticas dos serviços e os sentidos das intervenções profissionais ante às expressões da questão social vividas nos territórios de abrangência dos CRAS. E ao final, apresentamos algumas narrativas do acompanhamento familiar com vistas a esboçar o sentido e a compreensão de psicólogos e assistentes sociais acerca de suas estratégias de fortalecimentos de vínculos familiares contidos vividos nos CRAS.

E, reservamos ao último momento às **Considerações Finais** onde adensamos à compreensão quanto a questão do vínculos sociais no contexto da Política de Assistência social de Fortaleza. Além disso, recuperamos as sínteses e reflexões críticas apresentadas ao longo do trabalho, realçando os obstáculos e as estratégias de resistências para afirmação dos direitos à proteção social numa sociabilidade capitalista que ameaça a produção e a reprodução das relações humanas.

2 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste item trazemos o objetivo de recuperar os caminhos de reconstrução teórico-metodológica do objeto de pesquisa e as escolhas e recursos adotados para o desenvolvimento desta investigação social. Para alcançar este interesse, organizamos a exposição em três partes: Na primeira, recorreremos às análises de Sposati (2009) ao refletir sobre o significado do modelo de Proteção Social Brasileiro não contributivo, expresso na Política de Assistência Social. A partir do qual lançamos indagações centrais necessárias a recomposição deste objeto de pesquisa. Na segunda parte relatamos os pressupostos, os objetivos gerais e específicos, as etapas da investigação, os aspectos metodológicos e os critérios que nortearam a trajetória da investigação social; na terceira e última parte apresentamos o perfil dos sujeitos da pesquisa.

2.1 REFAZENDO O CAMINHO DA PESQUISA: EM BUSCA DE SIGNIFICADOS PARA O MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO-CONTRIBUTIVA

As sínteses contidas na análise do significado do modelo de proteção social brasileiro não contributivo proposto por Sposati (2009) encontraram ressonância nas sistematizações e reflexões que realizamos ao longo de 10 anos de intervenção profissional junto à Política de Assistência Social no âmbito do Estado do Ceará. Neste período foram fundamentais as experiências profissionais vividas junto à Secretaria de Assistência Social do município de Horizonte/CE (2001 - 2002), à Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS (2004 - 2007), às experiências de consultorias profissionais no interior do Estado relacionadas à implementação da PNAS ou com outras Políticas Públicas integrantes ou não ao campo legal da Seguridade Social Brasileira, tais como Saúde e Habitação. E, por fim, as experiências de intervenção junto à Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza/CE, vividas junto à Gestão do SUAS e, mais diretamente, junto à Proteção Social Básica, especificamente no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Estas experiências profissionais recolocaram, ao longo dos anos, no centro de nossas reflexões, as contradições e desafios atinentes à Proteção Social aos indivíduos e famílias e o acesso aos direitos sociais dentro da sociabilidade burguesa.

Ao ser regulamentada em 2004, a PNAS trouxe novos termos, conceitos e significados inéditos às Políticas de Seguridade Social e às Políticas Públicas brasileiras ao afirmar a obrigação legal do Estado, ou seja, de seus agentes públicos, de fortalecer e preservar os vínculos familiares e comunitários como prerrogativa de garantia e efetividade

deste modelo de proteção. Lançou, ao mesmo tempo, indicativos e referências estratégicas para seu alcance, tendo a centralidade da família descrita em um dos seus eixos estruturantes, qual seja: a matricialidade sociofamiliar.

Assim, notamos que integram este redesenho do modelo público de proteção social tanto ressemantificações quanto o surgimento de novos conceitos, tais como: vínculo social, vigilância social, território, vulnerabilidade, pobreza e risco social, entre outros. Ao que parece, todos eles fazem parte de uma engrenagem, que, posta em funcionamento, teria como objetivo executar a função posta à PNAS, qual seja: promover a proteção social as famílias e os indivíduos em todo o território nacional.

Para refletirmos sobre as questões que trazem contorno ao objeto, pinçamos da análise de Sposati (2009) três itens centrais que nos parecem potentes para sintetizar os fundamentos do modelo de proteção expresso pela PNAS. São eles: a definição do objeto de Proteção da Assistência Social, seus eixos protetivos e funções e o que a autora denominou de ideias-força – concepções estruturantes da PNAS que servem como referência para implantação desta Política no País. E que, ao mesmo tempo, funcionam como eixos norteadores de referência para elaboração de diagnósticos e cenários situacionais que indicam e atualizam o alcance, os desafios e as contradições presentes na consolidação da Política de Assistência como Política Pública de direito pertencente ao campo da Seguridade social no Brasil.

Dessa forma, ao utilizar o termo modelo, Sposati (2009, p. 20) adverte quanto ao seu significado, alegando tratar-se de [...] “um pré-desenho, uma referência a ser reproduzida, uma representação do que se pretende executar [...] um conjunto de elementos e relações que, juntos, criam um sistema de referências que simula onde quer chegar”. Com esta concepção de modelo, reafirma o interesse central de oferecer referências que sirvam de base para as atualizações e ressignificações que estão em curso no país desde a regulamentação e implantação da PNAS, em 2004. Com isto, deseja afastar a noção de que modelo estaria associado a algo estático, reforçando a compreensão de movimento, de um vir a ser.

De acordo com Sposati (2009) o objeto da proteção de Assistência Social, como política pública, está relacionado com a defesa dos direitos humanos, defesa da vida em quaisquer circunstâncias ou características apresentadas pelo sujeito. Assemelhando-se ao objetivo posto para a Política de Saúde. Contudo, sua distinção se faz porque na Saúde, a defesa da vida se faz direcionada ao sentido biológico, e na PNAS volta-se para o campo social e ético. Coloca-se, portanto, como campo de defesa da vida relacional para a qual inscrevem-se três campos de defesa, segundo Sposati (2009,p.25) são eles:

Do isolamento, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão e abandono. [...] Da resistência a subordinação em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade. [...] Da resistência à exclusão social, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade.

Ao observamos que o objeto da PNAS enfatiza a vida relacional, propomos, indagações centrais que inserem-se neste contexto de remodelagem da proteção social pública exposto por meio de um complexo processo de ressemantificação dentro do qual pressupomos que o conceito de vínculo social tornou-se central. Por isso, indagamos desde 2004, se, de fato, o termo vínculo social constituiu-se como o núcleo central da concepção de proteção não-contributiva, tornando-se portanto uma referência conceitual e programática para a ação do Estado? O que seus principais agentes públicos, ou seja os trabalhadores do SUAS, compreendem sobre este conceito? Como este conceito/ideia se expressa nas intervenções profissionais? Ou de modo mais específico, em que consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários preconizado pela Proteção Social básica? Que expressões ou fenômenos contidos nesta sociabilidade mais ameaçam ou fragilizam os vínculos nas dinâmicas sociofamiliares contemporâneas vividas pela população demandataria da PNAS?

Nesta direção de análise, Sposati (2009) reconhece que ainda existem lacunas e desafios quanto ao debate em torno da proteção social no Brasil, sendo um campo relativamente novo. Os avanços mais evidentes e que dispõem de maior nível de regulação e representatividade social estão associados à Proteção Social no campo das legislações trabalhistas. A autora argumenta que a proteção social não-contributiva está vinculada ao princípio da preservação da vida e encontra fundamento constitucional no princípio da dignidade humana (CF/88, art 1º, inciso III), expressos no direito à segurança, a proteção à maternidade, e à infância, à assistência social aos desamparados (CF/88. At 6º). No artigo 203, relativo à assistência Social, a CF/88 apreende essa proteção à família, à maternidade, e aos ciclos de vida (infância, adolescência e velhice), e, nesta última, com acesso ao benefício de um salário mínimo.

Outro argumento relevante trazido por Sposati (2009) reforça o desafio da construção de marcos legais e regulatórios que extrapolam o campo específico da Assistência Social. A autora explica que a efetivação das proteções afiançadas no campo da Seguridade Social e relativas aos direitos à Saúde, à previdência e à Assistência Social, não possuem qualquer legislação que regule a relação entre as três áreas trazendo impactos significativos

para compreensão, alcance, legitimidade e efetividade junto à população. Criando ainda mais obstáculos para a intersetorialidade das ações.

No que diz respeito às funções previstas neste modelo, registram-se: Vigilância Social, Defesa de Direitos e Proteção social. Quanto à Vigilância Social, esta consiste na capacidade de detectar, monitorar a ocorrências de fragilidade que possam causar desproteção. Sposati (2009) anuncia que esta função situa-se como área nova da proteção não-contributiva e incorpora os seguintes desafios de atualizar informações, conhecimentos e estratégias de trabalho com vistas a descobrir entre outras questões: Quem e quantos são os demandatários da PNAS e qual a capacidade da rede instalada de suprir tais necessidades?

A Defesa dos direitos, tal como assegura Sposati (2009), refere-se aos procedimentos dos serviços destinados ao alcance de direitos socioassistenciais, tais como a criação de espaços de defesa que ultrapassam os limites dos conselhos de gestão da política. E a Proteção Social trata da rede hierarquizada de serviços e benefícios ofertados por meio de dois níveis de Proteção complementares, são elas: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Tais proteções funcionam com base na orientação de três eixos protetivos.

O primeiro eixo protetivo da assistência social contempla o atendimento às necessidades inerentes a cada ciclo de vida do cidadão, com vistas a apoiar as suas vivências e vulnerabilidades atinentes a seus desenvolvimentos geracionais específicos que podem ocasionar rupturas e vulnerabilidade para crianças, adolescentes, jovens e idosos. O segundo eixo protetivo decorre do direito a dignidade humana, conquista da equidade, respeito a heterogeneidade, combate as discriminações contra mulheres, índios, os afrodescendentes entre outros. E o terceiro eixo protetivo registra-se o enfrentamento às fragilidades da convivência familiar compreendida como núcleo afetivo e de proteção básica de todo cidadão.

No que tange as chamadas ideias-forças ou concepções que atravessam este modelo de Proteção Social, Sposati (2009) revela diagnósticos ou cenários que demonstram as características da construção histórica da Assistência Social no Brasil e que servem como referência para a elaboração de pontos estratégicos de mudança necessários para a efetivação desde modelo de proteção social. A Ideias-força inserem-se no campo político-institucional, econômico, social e cultural da sociedade brasileira, dentre as quais destacamos as seguintes:

A necessidade de realizar três trânsitos fundamentais na sociedade e no Estado Brasileiro, são eles: “De ações sociais para política públicas; de ações isoladas para a centralidade do Estado como agente regulador e agente da defesa de direitos; e do reconhecimento do pobre/carente para a construção da identidade social como direito a ter direitos” (SPOSATI, 2009, p. 48).

Outra ideia-força apontada por Sposati (2009) diz respeito ao desafio de assimilar/compreender a Assistência Social como política pública de direitos e não como assistencialismo. Não menos importante, a autora também registra a necessidade de superar a lógica de ação segmentada sobre os indivíduos (criança, adolescente, pessoa com deficiência) para aderir à visão da matricialidade sociofamiliar prevista em um de seus eixos estruturantes.

E por último, destacamos o desafio contemplado nas ideias-força que versam sobre a necessidade de obter simetria nos investimentos entre serviços e benefícios, tendo em vista que atualmente o foco de investimento é nitidamente maior para os benefícios com corte de renda (BPC, Bolsa família) em relação aos serviços socioassistenciais ofertados (SCFV, PAIF).

Diante de tais apontamentos, indagamos: que expressões da sociabilidade contemporânea poderiam está provocando a defesa da vida relacional, dos vínculos familiares, sociais, comunitários? Por que os vínculos tornaram-se alvo da proteção não-contributiva no Brasil?

Assim, encontramos em Mota (2012) algumas reflexões. A autora defende que os fenômenos contemporâneos que precarizam a vida humana, tais como pobreza, miséria, desigualdade social, desemprego, doenças, falta de acesso a serviços sociais públicos estão pautados em crises cíclicas e são gerados historicamente por uma dinâmica societária fundada no modo de produção capitalista que estrutura-se pela via do confronto ou antagonismos de classes sociais (donos dos meios de produção e trabalhadores). Ou seja, é a subsunção do trabalho livre pelo capital ou, dito de outra forma, é a apropriação privada da riqueza socialmente produzida que tece a interconexão entre os fenômenos acima mencionados, formatando as chamadas expressões da questão social.

Ora, na avaliação de Mota (2012), a base que fundamenta as ocultações e/ou deslocamentos de significado das expressões da “questão social” ocorre mediante a veiculação de compreensões difusas da crise do capital.

Mota (2012), Iamamoto (2011), entre outros filiados à cultura crítica marxista no âmbito da produção intelectual do Serviço Social brasileiro, afirmam que estaríamos diante da crise mais aguda promovida pelo sistema capitalista. Crise que expõe as contradições desta forma de acumulação que se expressa em diferentes setores e segmentos da sociedade, dentre os quais, destacamos: o financeiro, o ambiental, o urbano e o do trabalho.

Observa-se, ainda, que, grande parte das mídias comprometidas com a reprodução da hegemonia do grande capital empreende considerável esforço em publicizar esta crise, focalizando apenas seus aspectos mais aparentes, tais como: instabilidade da bolsa de valores

ou do dólar, medidas governamentais de correção de índices inflacionários etc. Mota (2012) considera que a crise informada por tais circunstâncias cumpre a função de desistoricizar e, portanto, obscurecer a relação que vincula tais fenômenos (crise) com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Neste contexto, aproximando-se da análise do cenário brasileiro, Mota (2012) argumenta que a reprodução da face contemporânea do capital impõe um redesenho às políticas públicas, especialmente às políticas sociais no Brasil e na América Latina. De acordo com a autora (2012), as evidências ficam mais nítidas no campo da Seguridade Social brasileira onde visualiza-se o movimento de **Assistencialização das Políticas Sociais**. Tal fenômeno se expressa por meio da refuncionalização observada prioritariamente nas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social para atender as demandas do capital. Na prática tal movimento ocorre por meio da forte expansão da Política de Assistência Social, alavancada pelo investimento ultrafocalizado nas estratégias de atendimento social aos pobres e miseráveis, que é viabilizada por meio das estratégias e programas de transferência de renda, tal como o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família. Ao mesmo tempo, em que promove o desmantelamento do conteúdo universalizante da Política de Saúde e do SUS, por meio da precarização dos serviços públicos e do estímulo da expansão e regulamentação da rede privada, deslocando a oferta dos direitos sociais para a lógica do mercado.

Observamos que, desde sua implantação em 2004, a Política Nacional de Assistência Social tem alcançado importante expressão no cenário brasileiro, dado o seu alto nível de adesão e expansão entre os municípios do país.

De acordo com os dados fornecidos pelo MDS, de 2005 a 2010, foram implantados no país 5.105 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e 904 Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS. Em junho de 2010, foram contabilizados 6.010 CRAS co-financiados pelo governo federal, distribuídos em 4.835 municípios, representando 78,8% dos municípios brasileiros. A região nordeste aparece com o maior percentual de cobertura, ou seja, com 92,7%, com pelo menos um CRAS por município.

Contudo, é muito recente a normatização e a padronização dos serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS. Foi somente em 11 de novembro de 2009 que o Ministério de Desenvolvimento Social lançou um documento intitulado **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Além disso, é consenso que este documento configurou-se como um avanço importante para a PNAS e para o SUAS à medida que conferiu unidade mínima a um conjunto diversificado de práticas socioassistenciais, historicamente

desenvolvidas na sociedade brasileira.

Ademais, é relevante afirmar que, no referido documento, não há menção teórica-conceitual ou metodológica que sirva de orientação para o trabalho social com famílias no que tange a análise e/ou as estratégias de seu fortalecimento de vínculos juntos aos usuários demandatários dos serviços.

Nos CRAS, assistentes sociais e psicólogos componentes da equipe PAIF são convocados para alcançarem, junto com os usuários, o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários. Contudo, ainda não encontramos documentos ou pactuações que referenciem como exercer tal tarefa. Imaginamos que tais profissionais vivenciam, em seus espaços sócio-ocupacionais, experiências importantes para o alcance de tal objetivo que ainda não foram sistematizadas. Além disso, partimos da compreensão de que tais profissionais planejam e desenvolvem suas ações por meio de matrizes teórico-conceituais distintas. Isto nos estimula a investigar as diversas compreensões e formas de conceber não só o conceito de vínculo, mas, sobretudo, o seu fortalecimento para o desenvolvimento do trabalho social com famílias, organizado no cotidiano das equipes interdisciplinares de CRAS.

Através do trabalho com a Política de Assistência na cidade de Fortaleza, continuamos indagando sobre a questão dos vínculos sociais ao compor a equipe de monitoramento e avaliação da Gestão do SUAS e, posteriormente, em 2010, quando passamos a integrar a equipe de coordenação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

O PAIF, conforme preconiza a PNAS, é o programa estruturante das ações e serviços da Proteção Social Básica ofertados pelos CRAS. Assim, no decorrer do trabalho, tivemos a oportunidade de delimitar melhor os contornos e interesses dessa investigação, sobretudo a partir da experiência de implantação e acompanhamento do serviço PAIF junto aos CRAS do município de Fortaleza.

O município de Fortaleza atualmente conta com 24 CRAS, sendo um ofertado na modalidade itinerante. Os CRAS encontram-se distribuídos em seis secretarias executivas e implantados por critérios sócio territoriais que levam em conta indicadores geográficos, demográficos, sociais, econômicos, histórico-culturais e políticos, entre outros.

Assim, as exigências teórico-metodológicas e técnico-operativas do trabalho de supervisão de serviços no PAIF nos possibilitaram maior aproximação com o modo peculiar de “fazer” a Política, seus documentos, termos e, sobretudo, as orientações programáticas para a implantação dos serviços. Este contato nos permitiu, ainda, interpretar que a prerrogativa do fortalecimento de vínculo figura como núcleo central para a concepção e oferta dos serviços

da PNAS, além de funcionar como estratégia de enfrentamento das expressões da questão social.

Diante disto, e à luz das experiências profissionais vividas no campo da Política de Assistência Social de Fortaleza, visualizamos, de modo preliminar, algumas considerações que incidem diretamente no escopo da análise. Adiantamos, contudo, que tais ponderações espraiam-se inicialmente por cinco pontos de reflexão, relacionados ao desenvolvimento das políticas sociais e às contradições da afirmação de direitos sociais na realidade brasileira das últimas duas décadas.

Assim, é neste cenário onde articulam-se questões atinentes à sociabilidade contemporânea, à questão social e à forma como os indivíduos produzem e reproduzem os vínculos sociais, e, sobretudo, às respostas elaboradas pelas políticas sociais públicas (PNAS), que focalizamos a pesquisa.

Ratificamos, a seguir, as indagações que orientaram a investigação que deu base a essa dissertação:

- a) Em que consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto na Proteção Social Básica e indicado no eixo da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS?
- b) Como a questão social, expressa na realidade brasileira, se manifesta sobre os vínculos familiares e comunitários das famílias e usuários atendidos no âmbito da PNAS/SUAS?
- c) O que é considerado fragilização dos vínculos familiares e comunitários no contexto das relações familiares contemporâneas?
- d) Quais as estratégias de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários utilizadas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF? Qual(ais) significados de vínculo social está(ão) embutido na intervenção dos profissionais do CRAS (psicólogos e assistentes sociais)?

2.2 ESCLARECIMENTOS SOBRE A INVESTIGAÇÃO

Em termos metodológicos, desenvolvemos uma pesquisa de natureza qualitativa e elegemos o município de Fortaleza/CE para realizar as investigações de campo junto a profissionais dos CRAS (assistentes sociais e psicólogos/as) e usuários inseridos nas ações de acompanhamento familiar preconizadas pelo Serviço PAIF.

Diante disto, apresentamos cinco pressupostos que nortearam esta investigação,

vejamos:

Quanto ao primeiro, compreendemos que em termos documentais, normativos, e teórico-metodológicos, a PNAS ainda não dispõe de referências sistematizadas capazes de orientar sobre o que de fato consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Este fato ocasiona a adoção de um conceito único ou um consenso explicativo que normatiza ou define este fenômeno no campo da Política em questão. Porém apresenta-se de forma difusa entre os trabalhadores do SUAS. Esta imprecisão teórico-conceitual advém, também, do fato de que a implantação da PNAS (2004) é recente no País e no interior das políticas públicas e sociais brasileiras. Não alcançou portanto, o tempo histórico necessário à sistematização de experiências e conhecimentos capazes de postular referências norteadoras para clarificar o que de fato consiste o fortalecimento de vínculo familiar e comunitário;

O Segundo pressuposto, está relacionado à questão social, produzida e reproduzida no âmbito da sociabilidade capitalista brasileira, e se expressa nos vínculos familiares, comunitários e nas relações sociais contemporâneas. Tais expressões são gestadas por uma relação de reflexividade entre a produção das condições infra-estruturais e supra-estruturais das relações sociais típicas desta forma de organização societária. A questão social tem como fundamento a tensão entre capital e trabalho e o antagonismo de classes sociais. Esta tensão é fruto do processo cada vez mais agudo da apropriação privada da riqueza socialmente produzida que provoca diversas expressões na dinâmica dos vínculos familiares e comunitários a saber: conflitos, violências, desemprego, medo, angústia, ansiedade, dependência química, entre outros problemas gerando diversas formas de violação de direitos. Tais expressões ameaçam a convivências entre os sujeitos, abalando sua identidade, confiança e segurança, sua forma de reconhecimento e pertencimento social, atingindo também as subjetividades contemporâneas, e, sobretudo a forma de estabelecimento dos vínculos sociais. Além disso, os profissionais que trabalham no âmbito da Política de Assistência, em especial os profissionais do CRAS (Assistentes sociais e Psicólogos), nem sempre conseguem relacionar a questão social à dinâmica dos vínculos familiares e comunitários. Isso dificulta, não só a análise da dinâmica dos vínculos familiares e comunitários como a criação de estratégias de intervenção para o fortalecimento dos mesmos.

No terceiro pressuposto partimos da idéia de que a fragilização dos vínculos familiares e comunitários ocorre no contexto das manifestações da questão social gestada no interior das relações sociais capitalistas e se expressam no âmbito da produção e da reprodução da vida social através de toda forma de ameaça à vida relacional situada no campo o subjetivo e objetivo da vida societária. No campo subjetivo e da cultura observa-se que a

fragilidade expressa-se através da reprodução da vida familiar (educação, cuidado, afeto, conflitos familiares, violência, agressividade, discriminação, etc.) estando articulado ao campo objetivo da reprodução das condições sociomateriais tais como: trabalho, fome, precárias condições de saúde, baixo acesso a direitos sociais e aos serviços públicos, participação social, poder e participação política entre outros);

No quarto pressuposto encetamos que os documentos e publicações que classificam e organizam os serviços socioassistenciais em âmbito nacional, tais como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, entre outros, não trazem referências teóricas e metodológicas capazes de clarificar o que vem a ser o fortalecimento de vínculo no âmbito da PNAS e do serviço PAIF; Em razão desta falta, ou de uma melhor consistência conceitual, as estratégias de fortalecimento de vínculo no âmbito do serviço PAIF ocorrem de forma difusa, equiparadas indiscriminadamente a um conjunto amplo e diversificado de práticas e atividades socioeducativas ofertadas pelo serviço. Contudo, a experiência de trabalho social com famílias, desenvolvida no município de Fortaleza, principalmente, as ações pautadas na ética, no acolhimento, na afetividade, na dialogicidade, na participação social e na socialização de direitos sociais, possibilitados em algumas intervenções, através do plano de acompanhamento familiar e do grupo de família, funcionam como estratégias de fortalecimento de vínculo. Porém ainda convivemos com o desafio da identificação desses resultados.

Quanto ao quinto pressuposto cremos que os profissionais convocados a assumirem trabalho de fortalecimento de vínculo junto às famílias, tendo como referência o eixo da Matricialidade sociofamiliar, a saber, assistentes sociais e psicólogos, expressam pouco ou frágil domínio teórico acerca do conceito de vínculo. Além disso, adotam matrizes teóricas bastante distintas para compreendê-lo. A articulação desses fatores, também, interfere na constituição de um referencial teórico-metodológico mais consistente, capaz de expressar o que de fato consiste o fortalecimento de vínculo no âmbito da PNAS; Além disso, as condições sociomateriais as quais estão submetidos trabalhadores e usuários da política de assistências interferem sobremaneira no desenvolvimento do trabalho social junto às famílias criando sérios obstáculos para o alcance deste objetivo preconizado pela Política em questão.

Quanto aos objetivos gerais e específicos da pesquisa, apresentamos os seguintes:

- a) Analisar em que consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto nos objetivos da Proteção Social Básica e indicado no eixo da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

- b) Quanto aos objetivos específicos:
- c) Conhecer como a questão social se expressa sobre os vínculos sociais das famílias atendidas no âmbito da PNAS/SUAS.
- d) Compreender em que consiste a fragilização dos vínculos sociais no contexto das relações familiares contemporâneas.
- e) Compreender o que está sendo considerado como estratégia de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários através do serviço de Proteção e Atendimento Integral às famílias – PAIF.
- f) Identificar a noção de vínculo familiar embutido na prática dos psicólogos e assistentes sociais que atuam no Serviço PAIF, bem como o entendimento teórico que os mesmos detêm sobre estas categorias.

Para atingimos os interesses deste trabalho científico e respondermos às questões acima citadas, passamos a relatar a seguir o percurso investigativo realizado.

No que tange a perspectiva de análise, utilizamos as contribuições trazidas pela **hermenêutica-dialética**, sobretudo por considerar, conforme declara Minayo (2008), que esta abordagem analítica, enquanto prática científica, reúne duas questões fundamentais, quais sejam: a subjetivação do objeto e objetivação do sujeito, sendo importante a sociologia do conhecimento, sobretudo, por diminuir os problemas atinentes à relação entre aspectos qualitativos e quantitativos da pesquisa.

Este recurso metodológico de análise justifica-se ainda pelo fato de afiançar, conforme registra Minayo (2008), a compreensão como categoria metodológica mais potente no movimento e na atitude de investigação, tendo ainda como categorias filosóficas fundantes: liberdade, necessidade, força, consciência histórica. Aliando-as às dimensões de significado, símbolo, intencionalidade e empatia como balizas do pensamento.

Esta análise mostrou-se pertinente a esta pesquisa, à medida em que nos propõe o exercício de compreensão, relacionado à capacidade do pesquisador de se colocar no lugar do outro. Dessa forma, percebemos que a perspectiva analítica hermenêutica-dialética alinha-se aos próprios conteúdos mobilizados pela temática, quais sejam: vínculos humanos, onde os processos relacionais, afetivos, articulados agora pela via compreensiva/hermenêutica, serão imprescindíveis. Sobre isto vale citar Gadamer:

[...] Uma das ideias centrais que fundamenta a hermenêutica é de que os seres humanos, na maioria das vezes se entendem ou fazem um movimento interior e relacional para se porem de acordo. A compreensão só se transforma em uma tarefa

quando há algum transtorno no entendimento, um estranhamento que se concretiza numa pergunta, pois, com o desaparecimento do compreender por si-mesmo (GADAMER *apud* MINAYO, 2011, p. 329).

Em síntese, tal como aponta Minayo (2010), a escolha desta abordagem analítica relaciona-se com o fato de conseguir articular dois exercícios importantes ao conhecimento científico, a hermenêutica e a dialética. A hermenêutica viabiliza o entendimento dos textos, dos fatos e fenômenos do cotidiano, tendo suas limitações de operação compensadas pelo esforço de método dialético em realçar o dissenso, a mudança, a totalidade. A dialética por sua vez, pode ser amplamente recompensada pela hermenêutica que focaliza o consenso, e a importância do cotidiano, tornando oposições complementares relevantes à produção de conhecimento e de processos sociais tais como desejamos empreender com esta proposta.

Quanto à natureza da pesquisa, realizamos uma pesquisa social de natureza qualitativa e de caráter exploratório, tendo em vista que o problema desenvolvido nesta investigação exigiu análises de conteúdos, das falas dos sujeitos, sua compreensão sobre a questão do fortalecimento de vínculos no âmbito PNAS. Contudo, aliado a este interesse também pretendemos lançar mão das análises quantitativas tanto no tocante ao acompanhamento familiar quanto aos relatórios mensais dos serviços, com vistas a correlacionar informações qualitativas e quantitativas.

Desenvolvemos pesquisa de campo, associada à pesquisa bibliográfica e documental. Para a pesquisa de campo, escolhemos como campo de investigação 6 Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, do município de Fortaleza, sendo 1 de cada Secretaria Executiva Regional, com vistas a captar especificidade de cada território da cidade. Estes CRAS foram selecionados com base em análises documentais dos relatórios mensais de serviços da Proteção Social Básica, e de critérios extraídos em articulação com profissionais participantes de diferentes níveis da gestão da Política Municipal da Secretaria de Trabalho e Assistência Social do Município de Fortaleza – SETRA. Tais critérios foram consolidados por meio de entrevistas coletivas.

Assim, utilizamos os seguintes critérios para a seleção e entrevistas das equipes de CRAS, vejamos: a) Equipes de CRAS com menor nível de rotatividade e mudança de profissionais; b) Profissionais com maior tempo de experiência junto à Política de Assistência Social e maior tempo de permanência nos CRAS investigados. c) Profissionais com maior tempo de experiência de execução das atividades do Serviço PAIF, especialmente na condução do trabalho social com famílias (grupo PAIF) (ver Apêndices A e B). No que tange à Coleta e análise de dados, realizamos entrevistas semi-estruturadas, individuais e coletivas,

análise de documentos oficiais disponibilizados no site do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, sobretudo aquelas que apresentaram temas relacionados ao Serviço PAIF e acompanhamento familiar, observação direta com auxílio de equipamento de gravação.

2.3 A TRAJETÓRIA DA PESQUISA: DELIMITAÇÃO DO CAMPO

Para a realização da pesquisa de campo de investigação social foram oportunas as considerações de Lefevre (2012) ao apresentar as diretrizes metodológicas para a captação do Discurso do Sujeito Coletivo-DSC aplicado às pesquisas qualitativas referenciadas na perspectiva da representação social. Tal experiência detalhada na obra Pesquisa de Representação Social (2012) revela dois aspectos importantes para a construção campo de investigação social e eleição dos sujeitos da pesquisa. O primeiro aspecto diz respeito à importância da noção de **atribuição de sentido pelos sujeitos sociais**. Para Lefevre (2012, p.35) isto significa que: “Atribuir sentido como ato social envolve, entre outras coisas, perguntas do tipo: o que o indivíduo pensa sobre o problema pesquisado, o que acha de, qual sua opinião sobre, como vê tal problema, como o representa... como vive, como avalia, como sente, como se posiciona diante dele...”.

Articulado à noção de atribuição de sentido, Lefevre e Lefevre, (2012) consideram a noção de polifonia como uma importante condição a ser alcançada junto ao campo de pesquisa. Esta noção é extraída da obra de Bourdieu (BONNEWITZ apud LEFEVRE & LEFEVRE, 2012) e diz respeito à necessidade de eleger conjuntos distintos de sujeitos sociais que detenham condições efetivas de atribuir sentido ao tema e que ocupem distintas posições e atribuições institucionais no campo investigado, permitindo o aparecimento de confronto de perspectivas. Este fato possibilitaria o enriquecimento do entendimento do problema.

Nesta direção, a seleção dos sujeitos investigados e dos espaços institucionais de pesquisa foram delimitados em duas etapas. Sendo a primeira realizada no período de junho a agosto de 2013 na SETRA e a segunda nos CRAS no período de setembro a outubro de 2013. No nível de gestão central da Política do município de Fortaleza, foram selecionamos apenas assistentes sociais, a partir de dois critérios: 1) Profissionais inseridos em 3 níveis diferentes de hierarquia institucional com atribuições e responsabilidades que experimentam gradações quanto a capacidade de; informação, poder e tomada de decisão, proximidade e interação com profissionais e usuários dos serviços. Para tanto, tais profissionais encontravam-se inseridos em setores de coordenação, planejamento institucional, regulação e monitoramento dos serviços, e equipe técnica de supervisão acompanhamento execução do Serviço PAIF nos

CRAS.

Tendo em vista o significativo movimento de reestruturação institucional instalado em todas as Secretarias Municipais provocado pela transição político-eleitoral entre 2012 e 2013, solicitamos aos profissionais situados no nível da gestão da PNAS para validarem os critérios de escolha das equipes de CRAS para a segunda etapa da investigação, tendo em vista o cenário de mudanças. Tal interlocução nos permitiu a elaboração dos seguintes critérios para a pesquisa junto às equipes de CRAS na segunda etapa da pesquisa de campo. Vejamos os resultados apontados: Equipe de CRAS que apresentassem profissionais com menor rotatividade e maior tempo de experiência; Equipes com maior volume de acompanhamento familiar realizado. Após tal análise e com base nos referidos critérios, selecionamos 6 CRAS sendo apenas um por cada Secretária Executiva Regional da cidade de Fortaleza.

2.4 O PERFIL DAS ENTREVISTADAS, ENCONTROS E CONFRONTOS COM O SUAS

Neste item, passamos a apresentar os perfis de 17 sujeitos entrevistados, que foram dispostos em três grupos. Convencionamos em grupo I: aquele composto por 5 (cinco) Assistentes Sociais que trabalham na gestão da Política de Assistência do Município de Fortaleza. Definimos como Grupo II: o conjunto formado por 6 (seis) Assistentes Sociais que atuam no CRAS selecionados para entrevistas e no Grupo III, relacionamos 06 (seis) profissionais de psicologia que atuam nos mesmos CRAS do Grupo II.

Os relatos descritos a seguir buscaram, de modo geral, apontar três aspectos junto aos profissionais entrevistados: a) Idade, formação profissional e unidade de ensino onde realizou a graduação; b) Tempo de formação e principais memórias sobre sua trajetória profissional; e c) Tempo de experiência junto à Política de Assistência Social, dando ênfase às atribuições profissionais requeridas no espaço socioocupacional atual (CRAS).

Grupo 1: Perfil das Assistentes Sociais que atuam na Gestão da Política de Assistência em Fortaleza.

Sujeito 1:

Formada pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 1997. Especialista em Família no Contexto Sócio-Jurídico também pela UECE. Tem 39 anos e 14 de anos de atuação profissional. Em 2004, começa a trabalhar como assistente social da Secretaria de Educação e Assistência Social – SEDAS junto aos antigos Distritos de Assistência Social. Em 2007, participa da criação da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, no Governo da Prefeita Luiziane Lins. Em 2009,

passa a coordenar a Proteção Social Básica do município de Fortaleza. Entre 2012 e 2013, com a entrada do Prefeito Roberto Cláudio, vivencia o reestruturação da Secretaria, que agora passa receber o nome de Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Combate a Fome – SETRA. Em Abril de 2013, assume a Coordenação da Política de Assistência Social de Fortaleza numa nova configuração administrativa que determinou a parceria com mais outras duas coordenações responsáveis respectivamente pela gestão das Políticas de Trabalho e de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN.

Esta profissional trouxe, com muita fluidez e assertividade, sua trajetória profissional, entrelaçando-a ao próprio percurso histórico da Política de Assistência Social no Brasil, reconhecendo os desafios, tensões e contradições da PNAS no país e em Fortaleza. Contudo, faz questão de traduzir os avanços que foram alcançados no âmbito das Políticas Públicas. Revelou que realizar atendimento de qualidade às famílias está no centro de suas preocupações e afirma:

“Estou preocupada como a gente pode se aproximar mais das famílias, como a gente pode fazer um atendimento mais qualificado. Eu me preocupo hoje com um atendimento muito, muito mecânico, né... Eu tenho medo da gente transformar os CRAS em meros repassadores de transferência de renda e de operadores desse Programa Bolsa Família. Quando eu digo isso, em nenhum momento estou descartando a importância dele”.

A Profissional compartilhou suas impressões e cedeu, gentilmente, dois momentos de entrevistas, os quais aconteceram na sede da SETRA nos dias 24 e 28 de agosto de 2013.

Sujeito 2:

Formada em Serviço Social na Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2003. Especialista em Gestão Pública em Saúde pela FIOCRUZ. Tem 32 anos. Estagiou na antiga Secretaria de Ação Social do Estado – SAS, no Centro Comunitário do Pirambu. Em 2004, começa a trabalhar como Assistente Social na Secretaria de Educação e Assistência Social – SEDAS da Prefeitura de Fortaleza, na Coordenadoria de Assistência Social – CASSI, na Célula Sistema Descentralizado. Em 2007, passa a trabalhar na Coordenação da Gestão do SUAS como Supervisora da Equipe de Monitoramento e Avaliação. Em 2013, passa a atuar como Gerente da Célula de Gestão do SUAS. Participou ativamente da elaboração e organização de grupos e estudo e de equipes de trabalho para produção de documentos, instrumentarias e metodologias relativas ao acompanhamento familiar.

Quando lhe indaguei sobre os desafios e obstáculos para o acompanhamento familiar nos CRAS, ela considerou:

“Não vou falar como quem tá *in loco*, mas tentando traduzir o que eles colocam... é sempre muito recorrente a questão das nossas estruturas, desde a estrutura física que muitas vezes não possibilita o desenvolvimento do plano (acompanhamento familiar)... pela necessidade de realização de visitas domiciliares, a falta de veículo... eles nos colocam muitas vezes que não conseguem ir. (...) se nós fôssemos partir dos

dados que o MDS coloca, nós precisaríamos de 79 CRAS e nós só estamos com 23 fixos e 1 itinerante... nós temos uma defasagem muito grande.”

Ao longo de 10 anos de dedicação com a Política de Assistência Social, a profissional, mesmo diante de uma fala sempre ponderada e muito serena, deixa claro a necessidade diária de estabelecer lutas e enfrentamentos necessários para a afirmação do projeto ético-político da profissão e para a ampliação dos direitos sociais e do SUAS no Brasil. Sua entrevista foi gentilmente concedida no dia 28 de agosto de 2013 na sede da SETRA.

Sujeito 3:

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2003. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE em 2007, através do Programa do Mestrado Acadêmico. Especialista em Gestão Pública, também pela UECE, em 2011. Foi bolsista do Programa Especial de Treinamento – PETI, sob a supervisão da Professora Neize Távora, com quem posteriormente colaborou para a Fundação da Organização Não-Governamental Elos da Vida, onde desenvolveu projetos para o atendimento de pessoas com deficiência. Em 2004, atuou em um projeto social direcionado para a discussão das relações de gênero junto a Adolescentes no Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional I, da Prefeitura de Fortaleza. Em 2004, passa a trabalhar como Assistente Social da Coordenaria de Assistência Social – SEDAS, da Prefeitura de Fortaleza, onde trabalhou na Supervisão do Serviço PAIF, junto à Coordenação da Proteção Social Básica, e foi integrante da Assessoria Institucional do Gabinete da gestão anterior. Em 2013, passou por mais outras funções diferentes, a saber: Assessora Institucional do Gabinete; Coordenadora Administrativa Financeira; Coordenadora da Proteção Social Básica; e, por fim, Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da SETRA.

Quando indago sobre a perspectiva da Proteção Básica e do PAIF neste contexto mais amplo do Planejamento das Políticas Públicas, ela considera:

“Porque a impressão que eu tenho com o serviço é que ele precisa ser contabilizado... precisam ser criados indicadores, ele precisa ser contado! Porque se você perguntar: o que é o PAIF? É o serviço que eu conto o número de famílias atendidas, o número de famílias acompanhadas, o número de famílias visitadas, é uma soma disso! Mas ele é mais do que a soma disso tudo. Ele é tudo isso vivo, acontecendo e dando resultado para a política”.

Ao conceder a entrevista, por iniciativa própria, ela propôs que o encontro ocorresse na sede da SETRA, à noite, depois das 19 horas, após o encerramento do expediente. Preferiu assim, porque dessa forma poderíamos dispor de silêncio, calma e mais tempo para conversarmos. Tal postura de disponibilidade e cuidado com o processo de pesquisa soou como uma reafirmação de seu compromisso ético-político em democratizar informações públicas e suas reflexões em relação às tensões, contradições e avanços das Políticas Sociais brasileiras, em especial da Política de Assistência Social em Fortaleza.

Sujeito 4:

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 1998. Tem 40 anos. Especialista em Família no Contexto Sócio-Jurídico também pela UECE. É servidora Pública da Prefeitura de Fortaleza com mais de 10 anos de experiência dedicados ao desenvolvimento da Política de Assistência Social junto ao Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional VI, onde trabalhou por mais de 4 anos atuando diretamente com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos para idosos. Em 2013, passou a integrar a equipe Técnica de Acompanhamento do Serviço PAIF no nível central da Gestão.

A profissional comentou que, diante do processo de mudança política, sua equipe desenvolveu recentemente um relatório situacional dos 24 CRAS de Fortaleza, onde identificou os principais avanços e dificuldades dos CRAS. Informou que atualmente a equipe técnica do PAIF é composta por 4 assistentes sociais e uma articuladora, responsável pela comunicação junto à Gerência da Proteção Social Básica. Quanto à análise dos CRAS e do PAIF junto à população, considerou:

“Há três anos atrás não existia esse reconhecimento da comunidade, pelo menos aqui em Fortaleza... Eles nem viam o que era um CRAS!!! Era como se fosse uma ONG, no território entendeu?! Eles pensavam muito isso, né?! ‘Ah, eu vou lá pra pegar um cesta básica!’”

E quando indago sobre a impressão atual junto à população, ela diz: “Ah, eu vou pegar meu bolsa família, eu vou me cadastrar.”

A entrevista foi na modalidade coletiva, ela, juntamente com outra colega de trabalho, ambas integrantes da equipe técnica do Serviço PAIF. A entrevista ocorreu no mês de julho de 2013 na sede da SETRA.

Sujeito 5:

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Tem 43 anos. Especialista em Família no Contexto Sócio-Jurídico também pela UECE. É servidora pública da Prefeitura de Fortaleza e possui 10 anos de experiência junto à Política de Assistência Social. Em 2003, participou do processo de construção da PNAS no Estado do Ceará, no início do processo de implantação dos primeiros CRAS, quando ainda eram chamados de “Casas da Família”. Atuou junto ao Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional VI. Em 2013, passou a integrar a equipe técnica de Acompanhamento do Serviço PAIF no nível central da Gestão.

A profissional alega que os antigos Distritos de Assistência Social foram parcialmente desativados e passam por reestruturação. Informa que, diante do processo de “Reestruturação da Secretaria”, sua equipe desenvolveu recentemente um relatório situacional dos 24 CRAS de Fortaleza onde identificaram os principais avanços e dificuldades dos CRAS. Dentre os principais aspectos encontrados, relata a tensão vivida pelas equipes reduzidas e pela incerteza quanto à manutenção dos empregos terceirizados, e, dentro deste contexto, relata importantes deficiências na operacionalização do Serviço PAIF, tanto do

ponto de vista da infraestrutura quanto dos aspectos teórico-metodológicos. Observa, principalmente, uma inversão de prioridades entre o PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, afirmando que este último ganhou centralidade ao longo dos anos e que, ao invés de ser complementar ao PAIF, tem sido estruturante nos CRAS. Desta forma, considera que se operou uma espécie de inversão de prioridades na forma de ofertar os serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica. Sobre isto, comenta: “O PAIF ficou meio esquecido, em segundo plano. (...) A percepção do PAIF parece que é só execução do grupo de família, é um desafio grande pra gente enfrentar, vai ter que ressignificar para considerar o PAIF um grande serviço”.

A entrevista, feita na modalidade coletiva com a profissional e outra colega integrante da equipe, ocorreu no mês de julho de 2013 na sede da SETRA.

Grupo 2: Perfil das Assistentes Sociais que compõem a equipe técnica dos CRAS investigados.

Sujeito 6, CRAS F:

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 1992. Tem 47 anos. Não possui pós-graduação. Estagiou na Delegacia da Mulher e no Juizado da Infância e da Juventude de Fortaleza. Trabalhou como assistente social de três empresas: Indústria Têxtil, Vilejac Jeans e Fiação Jangadeiro, todas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza. Trabalhou na Petrobrás, no município de Paracuru, no litoral cearense. Foi Coordenadora Social da Associação Peter Pan e gerente de relacionamento da Empresa HAP Vida por 8 anos. Quanto à Política de Assistência Social, iniciou seu trabalho no CRAS do município de Apuiarés - CE. Em Fortaleza, ingressou na Política de Assistência Social desde de 2011. Trabalhou em CRAS de diferentes territórios da cidade, tais como: CRAS Praia do Futuro e CRAS Barra do Ceará. Sendo transferida para o CRAS onde está atualmente desde abril de 2013.

A profissional revela uma profunda identificação com o seu campo de atuação junto ao trabalho social com famílias, especificamente no grupo PAIF, onde atualmente é técnica de referência, além disso, executa os demais serviços e atividades regulares do CRAS: PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos, Cadastro Único e Bolsa Família. Quanto ao trabalho com famílias realizado em grupo, ela comenta, cheia de entusiasmo:

“Eu vou no nível delas. O técnico de referência do grupo de família... você tem que ser acolhedor mesmo. Dou um abraço individual em cada uma delas, eu pego na mão de cada uma delas (...) porque além de gerar confiança para o grupo e para aquela pessoa...”.

Nossa conversa aconteceu no dia 18 de outubro de 2013 no CRAS onde ela trabalha.

Sujeito 7, CRAS E:

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2000, está em fase de conclusão de sua Especialização em Saúde com ênfase em Saúde da família pela Universidade do Vale do Acaraú – UVA. Estagiou nos Centros Educacionais São Francisco e São Miguel em Fortaleza. Trabalhou como Assistente Social da Secretaria de Saúde de uma das cidades da zona serrana de Ibiapaba, no interior do Estado do Ceará. Há cerca de 7 anos, trabalha na Política de Assistência Social de Fortaleza, especificamente no CRAS, desde a época em que a execução era realizada pela antiga Secretaria de Educação e Assistência Social – SEDAS. No CRAS onde atua trabalha 30h semanais realizando as atividades do Serviço PAIF, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, além das ações relativas ao Cadastro Único e do Programa Bolsa família.

A profissional não faz parte do quadro de funcionários efetivos da SETRA. Nosso encontro para entrevista ocorreu no dia 18 de outubro de 2013 na sala de atendimento técnico do CRAS onde ela trabalha.

Sujeito 8, CRAS D:

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 1996. Tem 40 anos. Trabalhou como técnica de revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e técnica do Cadastro Único de Maracanaú. Em Fortaleza, atuou no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e no Cadastro Único, passando em média de 4 a 5 anos em cada uma destas experiências. Na gestão do Prefeito Juraci Magalhães, participou da implantação do Cadastro Único da capital cearense. Em 2008, passou a trabalhar no CRAS onde ainda está atualmente, desenvolvendo as atividades referentes ao Serviço PAIF e ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo além de uma forte atuação demandada pelo Cadastro Único e pelo Bolsa-Família.

No que tange ao Serviço de Convivência, a profissional acompanha o grupo de crianças que funciona na estrutura física do próprio CRAS e ainda mais três grupos de convivência realizados no território, dirigido às crianças em situação de trabalho infantil. Quanto ao trabalho social com famílias do Serviço PAIF, informou que está acompanhando 70 famílias até agora, mas afirma confiante que irá atingir a meta proposta pela Secretaria de 100 famílias/ano. Ela adverte que as famílias identificadas em situação de trabalho infantil, conhecidas como Famílias do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), são consideradas prioritárias para o acompanhamento familiar, mas ressalva: “o PETI também, mas é impossível acompanhar porque são uma média 500 famílias.” Ela atua e fala como uma verdadeira entusiasta da Política de Assistência, contudo, apresenta bastante fluidez e precisão ao realizar críticas e desafios inerentes às políticas sociais no Brasil e às profundas dificuldades vivenciadas num território drasticamente marcado pela miséria e pela violência.

A profissional não faz parte do quadro trabalhadores efetivos da Prefeitura de Fortaleza. Nossa entrevista foi realizada no CRAS no dia 1º de outubro de 2013.

Sujeito 9, CRAS C:

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2003. Possui Especialização em Seguridade Social e Capacitação em Família e em Atualização em Serviço Social Dirigido para Concursos Públicos. Estagiou no Projeto SOS-Criança, da Prefeitura de Fortaleza. Ainda em 2003, ao se formar, trabalhou na Política de Assistência Social no interior do Estado do Ceará, um ano antes da regulamentação da PNAS (2004). Com a implantação da PNAS, passa a atuar junto aos Conselhos de direitos sociais, tais como: Conselho Tutelar; Conselho da Criança e do Adolescente; e Conselho de Assistência Social. Depois, começou a trabalhar na antiga Fundação da Criança da Cidade – FUNCI, órgão ligado a Prefeitura de Fortaleza, onde trabalhou no Projeto chamado Raízes da Cidadania. Em 2010, passa a trabalhar nos CRAS de Fortaleza, executando o Serviço PAIF, Serviço de Convivência e atividades ligadas ao Cadastro Único e ao Bolsa Família.

A profissional revela seu compromisso com valores democráticos e o seu forte desejo de ofertar serviços públicos de qualidade e que, de fato, viabilizem o acesso a direitos sociais. Nossa entrevista aconteceu no dia 2 de outubro de 2013 no CRAS onde trabalha.

Sujeito 10, CRAS B:

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2009. Tem 28 anos. Está cursando especialização em Saúde Pública com Ênfase na Família. Além disso, fez cursos em Atualização em Serviço Social dirigido para Concursos Públicos. Participou do Laboratório de Seguridade Social – Lasso, dirigido desde então pela Professora Dra. Irma Moroni. Estagiou, em 2005, no CRAS Conjunto Ceará e em seguida no CRAS Genibaú. Ao finalizar o tempo de estágio, retornou para o mesmo espaço sócio-ocupacional contratada como orientadora da primeira turma do Projovem de Fortaleza. Desde 2009, trabalha como Assistente Social junto aos 24 CRAS de Fortaleza pela atual SETRA, executando o Serviço PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e as atividades do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Embora seja uma mulher jovem, seu interesse e vivência precoce junto à Política de Assistência revelou uma profissional capaz de levantar reflexões essenciais ao debate das políticas sociais na sociedade brasileira, bastante atenta ao forte tangenciamento de um cotidiano profissional repleto de contradições e eivado de armadilhas coisificantes.

Nossa entrevista foi realizada no dia 2 de outubro de 2013 no CRAS onde trabalha.

Sujeito 11, CRAS A:

Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE em 2012. Tem 23 anos. Trabalha há 4 meses em um dos CRAS de Fortaleza, sendo esta a sua primeira experiência como Assistente Social. Estagiou na Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – Habitafor e no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Quanto ao trabalho no CRAS, realiza atividades atinentes ao PAIF e ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, sendo diretamente

responsável pelo acompanhamento do grupo de convivência para crianças, além das ações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

Embora revele que atualmente percebe o empenho por parte da SETRA e da coordenação do CRAS em reforçarem a centralidade do PAIF, afirmando que tudo que acontece no CRAS integra o Serviço PAIF, comenta:

“Isso é como eu tô vendo hoje, eu fui corrigida no CRAS pela coordenadora porque eu falei: 'Oh!, tenho uma visita de Cadastro Único pra fazer!'. Ela corrigiu: 'Não é visita de Cadastro Único, é visita de PAIF!'. Certo, concordo, isso é pra complicar! Cadastro não é PAIF.”

Nossa entrevista aconteceu no Shopping Benfica, em Fortaleza-CE, no mês de outubro de 2013.

Grupo 3: Perfil das profissionais de psicologia que compõem a equipe dos CRAS investigados.

Sujeito 12, CRAS F:

Graduada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR em 2002. Entre 2002 e 2005, trabalhou nas Agências de Cidadania, ainda na gestão de Juraci Magalhães como Prefeito de Fortaleza. Após esse período, cursou mestrado em Psicologia Social em Barcelona – Espanha, onde investigou os vínculos sociais das populações imigrantes. Em seguida, ingressou no Doutorado na cidade de Faro-Portugal. Regressou ao Brasil em abril de 2013, após 7 anos de vivência e estudos no exterior. Está na fase final da conclusão de sua tese de doutorado. Está trabalhando no CRAS há pouco mais de um mês, porém já percebe a intensidade das demandas nas Políticas Sociais Brasileiras.

Sobre sua experiência comenta:

“É ver o real na sua frente. Todos os dias uma coisa diferente, todos os dias pessoas diferentes. Mesmo que seja aquela coisa do cadastro, mas por traz daquela coisa do cadastro sempre tem outra coisa envolvida. Eu gosto muito, me canso muito. É muita demanda, mas é muito gratificante também”.

Nossa entrevista aconteceu em outubro de 2013 no próprio CRAS.

Sujeito 13, CRAS E:

Formada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR em 1995. Pós-graduada em Terapia Cognitiva Comportamental – TCC. Tem 60 anos. Trabalhou nas Agências de Cidadania, na gestão municipal de Governo Juraci Magalhães. Também trabalhou como psicóloga clínica e na área organizacional. Em 2004, ingressou no CRAS de Fortaleza. Está ainda na mesma unidade em que ingressou. Atualmente, desenvolve atividades atinentes ao PAIF, além das ações dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Cadastro Único e do Bolsa família.

Nossa entrevista ocorreu no mês de outubro de 2013 no CRAS onde trabalha.

Sujeito 14, CRAS D:

Graduada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Tem 41 anos. Possui formação em Gestalt Terapia. Trabalhou em Psicologia Clínica e Escolar. Em 2004, iniciou seu trabalho na Política de Assistência na zona serrana do interior do Estado do Ceará (Serra de Baturité). Integrava a equipe do CRAS e lá desenvolveu o Projovem Adolescente e grupos de Idosos, tendo como foco o trabalho comunitário. Em 2005, ingressou na Política de Assistência Social em Fortaleza, desenvolvendo o Serviço PAIF, o trabalho de Inclusão Produtiva para Mulheres do Bolsa Família, Serviço de Convivência, além das ações do Cadastro Único e do Bolsa família.

A entrevista aconteceu no mês de setembro de 2013 em uma padaria no Bairro Jacarecanga, em Fortaleza, pois a profissional havia pedido desligamento do CRAS a menos de uma semana, com a conclusão de seu período de aviso prévio.

Sujeito 15, CRAS C:

Graduada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR em julho de 2013. Tem 25 anos. Tem Formação em Terapia Comunitária no Polo Formador do Movimento de Saúde Mental do Bairro Bom Jardim, em Fortaleza. Estagiou no CAPS Geral do Bom Jardim por dois anos. Está no CRAS onde trabalha há apenas 15 dias, antes, porém, participou de um período de adaptação e treinamento no CRAS Vila União, localizado na Região Administrativa IV da cidade. Engaja-se no Serviço PAIF e no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo para Crianças.

A profissional alega que a Política de Assistência Social é completamente nova para ela e comentou:

“Isto acabou sendo muito estranho, porque eu estava acostumada àquele atendimento clínico de 1 hora, naquela sala, evoluindo prontuário. Aqui acabou que a gente faz a evolução não de um só sujeito, mas de toda a composição familiar”.

A profissional ainda situou a diferença, sobretudo na forma de analisar a demanda e nas atribuições requeridas à Psicologia. Alegando que o horizonte de intervenção da Saúde Mental é pautado na escuta terapêutica e no atendimento clínico e individual do sujeito, associado aos trabalhos terapêuticos grupais, bastante expressivos nessa área. Todavia, na Política de Assistência Social não é recomendado ao Psicólogo o atendimento clínico, sendo preconizado à realização de múltiplas atividades, tais como: orientação, encaminhamentos, atendimento social, visitas domiciliares, acompanhamento familiar, trabalho com grupos sociais de diversas faixas-etária, tendo como foco a família e a comunidade.

Nossa entrevista aconteceu no dia 1º de outubro de 2013 no próprio CRAS onde trabalha.

Sujeito 16, CRAS B:

Formada em Psicologia na Universidade Federal do Ceará – UFC. Tem 25 anos. Estagiou no Núcleo Cearense de Pesquisa sobre Criança e Adolescente – NUCEPEC, da UFC, onde atuou em projetos sociais no grande Bom Jardim. Estagiou também no Núcleo de Psicologia Comunitária da UFC – NUCOM, desta mesma universidade, onde continuou suas intervenções no Bairro Bom Jardim em parceria com o movimento de Saúde Mental daquele bairro. Estagiou ainda no CUCA da Barra do Ceará, em Fortaleza. Trabalhou na Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de Fortaleza no setor de Acolhimento Institucional de Adolescentes Vítimas de Violência e Negligência. Trabalhou na Política de Assistência no interior do Estado do Ceará, mais especificamente nas Unidades Proteção Social Básica. Em 2013, ingressou na SETRA, sendo contratada para um dos CRAS de Fortaleza.

Nossa entrevista ocorreu no mês de outubro de 2013 no CRAS onde trabalha.

Sujeito 17, CRAS A:

Graduada em Psicologia pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Tem 44 anos. Possui pós-graduação em Psicologia Hospitalar, capacitação em Saúde Mental e Psicoterapia Breve e formação em Yoga. Trabalhou na Unidade ADOC da antiga Febence. Trabalhou por muitos anos na área organizacional junto ao SENAC e algumas empresas. Trabalhou como coordenadora de Centros de Atenção Psicossocial – CAPS no interior do Estado do Ceará. Em 2009, ingressou no CRAS onde atua até hoje. Trabalha também com psicologia clínica e aulas de Yoga para pessoas idosas.

Nossa entrevista aconteceu no mês de setembro de 2013 no CRAS onde trabalha.

3 QUESTÃO SOCIAL, VÍNCULOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE CONSENSOS E CONFRONTOS NO CONTEXTO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA CONTEMPORÂNEA

Maria, Maria
 É um dom, uma certa magia,
 Uma força que nos alerta
 Uma mulher que merece viver e amar
 Como outra qualquer do planeta
 Maria, Maria
 É o som, é a cor, é o suor
 É a dose mais forte e lenta
 De uma gente que ri quando deve chorar
 E não vive, apenas aguenta
 Lêre, lare, lêre, lare. lêre, larê
 Mas é preciso ter força
 É preciso ter raça
 É preciso ter gana sempre
 Quem traz no corpo uma marca
 Maria, Maria
 Mistura a dor e a alegria
 Mas é preciso ter manha
 É preciso ter graça
 É preciso ter sonho sempre
 Quem traz na pele essa marca
 Possui a estranha mania
 De ter fé na vida.

Milton Nascimento e Fernando Brant (REGINA, 1992, faixa: 7)

Com o intuito de alargar nossa compreensão sobre a temática em tela, que é a questão do tratamento dado à noção de vínculos sociais adotadas pelas políticas públicas, especificamente a Política Nacional de Assistência Social, buscaremos, antes, alçar um entendimento mais amplo acerca do modo específico e histórico de reprodução da sociabilidade capitalista contemporânea. Tal interesse ancora-se na necessidade de realçar os seus mecanismos de reprodução, com vistas a evidenciar as funções e impactos que este tipo de sociabilidade impõe às relações humanas observadas desde o plano íntimo das interações entre os indivíduos sociais, família, comunidades, até seus contornos mais amplos, tais como: economia, política, trabalho e, especialmente, o modelo assumido pelas políticas públicas na

realidade brasileira.

Este esforço encerra o objetivo de possibilitar a recuperação dos liames de interconexão, nem sempre nítidos, existentes entre a reprodução das relações sociais contemporâneas e as tensões e contradições avistadas nas formulações de políticas públicas.

De forma central, nosso interesse se move na direção de visualizar consensos, confrontos e resistências que gravitam em torno do significado da questão do fortalecimento dos vínculos sociais no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (2004) e, principalmente, observar as implicações que decorrem da centralidade assumida por tal conceito no interior da Proteção Social Brasileira, uma vez que se tornou horizonte para a formulação de objetivos, diretrizes e ações programáticas para a oferta de serviços sócio-assistenciais.

Neste contexto, nos parece essencial reconhecer o esforço analítico empreendido nos últimos 30 anos no campo do Serviço Social Brasileiro, onde tornaram-se referências as contribuições de Yamamoto, Couto, Mota, Yazbek, Sposati, entre outros.

Para tanto, neste item, iremos nos deter às análises que discorrem sobre dois aspectos essenciais para iluminar o debate proposto. São eles: 1) Caracterização da forma peculiar de desenvolvimento da sociabilidade capitalista, destacando a sua relação com a Questão Social além das especificidades de sua atualização histórica na contemporaneidade; 2) A conexão entre Questão Social, alteração dos vínculos sociais e políticas sociais públicas observando as inflexões contidas no tempo presente.

Nesta perspectiva, Yamamoto (2000) afirma que a expressão “Questão Social” foi cunhada historicamente em 1830, na Inglaterra, e seu significado gravitava em torno do protagonismo político alcançado pela classe operária que ameaçava, pela primeira vez, os representantes da ordem burguesa vigente. No que diz respeito a este momento histórico, Netto (2000) explica que a classe operária havia experimentado um salto da condição de classe em (si) para classe para (si).

Embora a expressão “Questão Social” não tenha sido adotada por Marx, Yamamoto (2000) comenta que seu conteúdo e significado encontram-se profundamente tratados em sua obra, na qual analisa a gênese e o desenvolvimento da sociedade capitalista. A autora (2000, p.11) considera fundamental recuperar a contribuição marxista para a análise da sociedade capitalista na medida em que revelou “[...] uma indissociável relação entre produção de bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações sociais entre os homens em uma sociedade historicamente particular [...]”. E faz um alerta para a existência de análises que tentam explicar a sociedade burguesa,

obscurando as relações sociais que se expressam por meio dos componentes materiais da produção de riqueza, destituindo-a de sua forma social, retirando sua historicidade.

Nas referidas análises, realizadas principalmente pelos economistas clássicos e seus adeptos, isto ocorre porque o trabalho era compreendido apenas na dimensão do “valor de uso”, ou seja, sua forma técnica e material, negando o componente “valor de troca”, sua forma social e os fetichismos a ela relacionados. De acordo com Iamamoto (2000), incorrer nesta direção implica em perder a relação entre trabalho e Questão Social na ordem societária capitalista, elemento essencial para a compreensão das inflexões das políticas sociais públicas, produzidas nos ciclos históricos de desenvolvimento deste tipo específico de dinâmica societária.

Sendo assim, Iamamoto (2000) apresenta quatro aspectos essenciais à análise desta questão. São eles: 1) Compreensão dos fundamentos ou lei que rege a produção e/ou a reprodução da sociabilidade capitalista; 2) A origem e o significado da Questão Social e sua conexão com as Políticas Públicas; 3) As características da sociabilidade contemporânea e as expressões atualizadas da Questão Social; 4) Por fim, os tensionamentos, confrontos e resistência para a afirmação dos direitos sociais no âmbito das Políticas Públicas.

Quanto ao primeiro aspecto, Iamamoto (2000) explica que a reprodução da lógica de funcionamento da sociedade capitalista se expressa por meio da chamada **Lei Geral de Acumulação**, que, em síntese, ocorre por meio de um duplo movimento caracterizado pelo aumento da produtividade extraída da intensificação da força de trabalho (capital variável), associado ao investimento científico em meios e técnicas mais eficientes no processo de produção (capital constante). Isto viabiliza as condições para os trabalhadores produzirem mais em menos tempo, reduzindo o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias, gerando a *mais valia*, viabilizada, por sua vez, pela produção de trabalho excedente. Sobre os detalhes da lógica de acumulação do capital e seus efeitos sociais, autora (2000, p.14) esclarece:

Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária das necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei particular de população desse regime de produção: com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz um volume crescente, o meios e seu excesso relativo. Acresce-se a isso o interesse dos empresários capitalistas em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores via ampliação da jornada de trabalho e intensificação do trabalho, articulando os meios de extração da mais valia absoluta e relativa. Isto faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para as atividades produtivas.

Ainda sobre os efeitos inerentes à manutenção desta lógica, Iamamoto (2000) aborda a produção do pauperismo, gerado a partir da miséria de trabalhadores ativos, porém alijados do processo trabalho, identificados no período da revolução industrial inglesa como superpopulação relativa ou exército industrial de reserva. Assim, detectou-se ainda a ampliação do pauperismo composto por trabalhadores desempregados e segmentos de indigentes e incapacitados para o trabalho (idosos, doentes, vítimas de acidentes etc.). Tal grupo ou segmento populacional mantém sua sobrevivência atrelada à renda de outras classes, sobretudo a do conjunto de trabalhadores.

Em síntese, a **Lei Geral de Acumulação** se expressa na órbita capitalista às avessas: no fato de que a parcela da população sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade do seu emprego para fins de valorização do capital (MARX *apud* IAMAMOTO, 1985, p. 209). Em outras palavras, isto significa que a consolidação e o acúmulo de riqueza no modo de produção capitalista são proporcionais à produção e à expansão da miséria e do pauperismo, fenômenos estes que estão na base da Questão Social. A autora (2000) ressalta que a concepção de pobreza, própria da análise marxista, não equivale à distribuição de renda, mas ao acesso aos meios de produção de riqueza, portanto, relações entre as classes: donos do capital e trabalhadores.

Dessa forma, o significado atribuído à Questão Social no regime do capital diz respeito à relação entre classes, ou seja, ao conjunto de desigualdades sociais gerado pela apropriação individual da riqueza produzida coletivamente, que tem, em seu conteúdo, um conjunto diversificado e complexo de expressões que se atualizam historicamente, tais como: disparidades econômicas, políticas, culturais, atravessadas por relações de gênero, étnico-raciais, de classes e formações regionais.

Outro aspecto trazido por Iamamoto (2000) e diretamente articulado à temática em tela diz respeito à relação entre Políticas Públicas e Questão Social. Ora, é amplamente conhecido, no campo do Serviço Social e em demais áreas afins, o fato histórico que deu origem à Questão Social. No momento em que trabalhadores/operários ingleses do século XIX ingressam no cenário político movidos pelas lutas por direitos sociais é que demarcam, tal como analisa Netto (2000), um salto histórico: saem da condição de classe em si para classe para si. Este salto revelou, em essência, a capacidade coletiva dos trabalhadores de visualizarem, pela primeira vez, as contradições inerentes à lógica de produção capitalista, o que permitiu um deslocamento da relação capital-trabalho do espectro das negociações individuais (donos dos meios de produção e trabalhadores) para a esfera pública, convocando a mediação do Estado para a regulação e afirmação de direitos e deveres sociais.

Assim, as tensões, os confrontos, as resistências e as contradições entre classes sociais que naquele período culminaram com a luta por direitos sociais foram denominadas como **Questão Social**. Este movimento instalado desde o início do regime de reprodução do capital e atualizado até os dias de hoje tornou-se a base para a afirmação de direitos sociais e formulação de políticas públicas na sociabilidade capitalista.

Dito isto, passaremos ao terceiro e ao quarto aspectos trazidos pelas análises de Iamamoto (2000) relacionados à caracterização das especificidades da Questão Social contemporânea articulando-os às tensões e contradições para a afirmação de direitos sociais no âmbito das políticas públicas.

Iamamoto (2000) localiza nos anos 70 do século XX a instalação de um novo ciclo de reprodução do capital, período no qual o capital se reinventa alimentado por uma crise de longa duração. Essa fase impõe significativas transformações na produção e na gestão do trabalho para atender as exigências do novo ciclo de reprodução, pautado na formação de oligopólios num mercado mundializado e em processos de internacionalização da economia regidos por uma lógica especulativo-financeira que determina, entre outros fatores, a alteração das relações entre Estado e Sociedade Civil.

Diante deste contexto, Iamamoto (2000) e Couto (2010) esboçam 4 eixos de análise e/ou apontamentos fundamentais para compreensão da Questão Social contemporânea, bem como suas inflexões no âmbito das políticas públicas.

Quanto ao primeiro eixo, Iamamoto (2000) nos informa a respeito dos efeitos e mecanismos da lógica de financeirização do capital, tais como: recessão, concentração de renda, aumento da pobreza, desigualdade social, pressão dos organismos multilaterais e dos países ricos para abertura forçada de mercados integrantes de países que ocupam posições periféricas na economia global, provocando *déficit* na balança comercial dos países, enfraquecimento e/ou falência das empresas e da indústria nacional frente a grandes oligopólios internacionais, crescimento da taxa de juros e o forte avanço de investimento especulativo externo.

Sobre isto, COUTO (2010) refere-se ao Consenso de Washington¹, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, à presença dos organismos multilaterais com sede em Washington (FMI, Banco Mundial),

¹ Conjunto de medidas formulado em 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington DC, como o FMI, Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA. O conjunto de recomendações se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional para promover “ajustamento macroeconômico” para países em dificuldades.

responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e à redução da autonomia nacional. Refere-se ainda, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal característicos desse contexto, que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência. Ou seja, devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira na “contramão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais. No Brasil, é preciso lembrar que o momento da construção da Seguridade Social brasileira se dá enfrentando a “rearticulação do bloco conservador” com a eleição de Fernando Collor, que busca de diversas formas obstruir a realização dos novos direitos constitucionais (IPEA, 2009).

Tais mecanismos econômicos geram o aumento da necessidade de financiamento externo, que tem como principal consequência o crescimento da dívida interna e externa, responsável pela manutenção e aquecimento da política de juros dos organismos multilaterais (serviços da dívida externa). Estes processos provocam o investimento em negócios especulativos em detrimento do setor produtivo, trazendo como principal consequência a redução de postos de trabalho, o arrefecimento das políticas públicas e o acirramento da Questão Social.

No segundo eixo de análise da Questão Social contemporânea, Iamamoto (2000) nos fala do processo de reestruturação produtiva caracterizada pela “acumulação flexível” que impacta todos os setores que movem a economia, atingindo os processos de trabalho, as formas de gestão da força de trabalho, os padrões de consumo, o movimento sindical, o mercado de trabalho e os direitos sociais trabalhistas. O foco da produção concentra-se na redução de custos, no aumento da lucratividade e na qualidade do produto para enfrentar a internacionalização da concorrência.

O aumento da concorrência exige por sua vez a requisição de um trabalhador polivalente, a redução de quadros de profissionais tanto no setor privado quanto público e a ampliação de contratados terceirizados, além do forte investimento em tecnologia, avanços científicos alavancados principalmente pelo setor de informática, microeletrônica etc.. Como principais componentes da Questão Social ressaltam-se a precarização do trabalho, o recuo do movimento social de resistências dos trabalhadores, a redução de postos de trabalho e a desregulamentação de direitos sociais trabalhistas, entre outros aspectos.

No terceiro eixo de análise, Iamamoto (2000) considera as alterações que este

novo momento do capital impõe ao Estado/Sociedade Civil orquestrado pelas diretrizes neoliberais. É neste momento, tal como assegura Mota (2012), que representantes das classes dirigentes, estrategicamente instalados em altos escalões do Estado, operam a serviço do grande capital financeiro e reforçam a necessidade de reduzir a ação do Estado ante a Questão Social, tendo como foco a privatização dos serviços públicos e a redução de gastos na área social em nome de um alinhamento fiscal demandado pelos organismos multilaterais responsáveis pelo controle da dívida externa.

No quarto eixo, articulado às análises da economia já comentadas anteriormente, Iamamoto (2000) aborda um aspecto central ao trabalho ora apresentado, qual seja, as alterações da sociabilidade ou, em outras palavras, dos vínculos sociais, das formas de viver. Segundo a autora, o mercado imprime uma mentalidade utilitária pautada no individualismo, na concorrência, no medo, na insegurança e na degradação das condições de vida. Sobre os impactos desde cenário, ela considera que a sociabilidade construída aos moldes do capital:

[...] atinge as formas culturais, as subjetividades, as sociabilidades, as identidades coletivas, erodindo projetos e utopias. [...] A debilitação de redes de sociabilidade e sua subordinação às leis mercantis estimula condutas centradas no indivíduo isolado, em que cada um é “livre” para assumir os riscos e as opções e responsabilidades por seus atos numa sociedade de desiguais. (IAMAMOTO, 2000, p. 21)

Diante disto, é essencial ressaltar que as necessidades de respostas à sociabilidade degradada pelo capital são incorporadas e formalizadas pelo Estado Brasileiro, sendo traduzidas no âmbito da Seguridade Social, especificamente no campo da política de Assistência Social. Esta prevê, em 2004, a necessidade de fortalecer vínculos sócio-familiares e comunitários tanto ao nível da formulação de objetivos da Proteção Social quanto de sua ação programática, ofertada por meio dos serviços sócio-assistenciais.

Assim, Couto (2010) reconhece, a partir do texto da própria PNAS, este interesse:

Outra dimensão que cabe destacar é que a PNAS e o SUAS ampliam os usuários da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros), e de trabalhar como Cidadão e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, 2004, p. 27) (COUTO [et al.] 2010, p.)

Desse modo, não custa realçar que, articulado às tensões percebidas nos eixos analíticos anteriormente abordados, Yamamoto (2000) considera ainda as respostas e/ou estratégias de enfrentamento à Questão Social postas no âmbito das políticas públicas, em especial no campo do Serviço Social brasileiro.

Tal esforço é essencial ao aprofundamento da análise aqui empreendida, uma vez que a autora reconhece que as intervenções ou respostas públicas à Questão Social não acontecem de modo descompromissado ou movidas por vontades aleatórias. São, antes de tudo, ações que encerram conteúdo político e estão vinculadas a projetos societários distintos, alimentados por tensionamento provocado por lutas fundamentais empreendidas no curso da sociabilidade do capital. Sendo assim, a autora caracteriza tais projetos distinguindo o primeiro deles. Vejamos:

O primeiro projeto de caráter universalista e democrático informa a concepção da seguridade na Constituição Federativa de 1988. Aposta no avanço da democracia, fundada nos princípios da participação popular, da universalização dos direitos, garantindo a gratuidade no acesso aos serviços e integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania e de todos na perspectiva da equidade. (IAMAMOTO, 2000, p.22)

Observa-se, ainda, que este projeto demanda ações voltadas para o **fortalecimento dos sujeitos coletivos** através da organização e na luta pela defesa e **afirmação de direitos sociais**, formação de **alianças com usuários** dos serviços capazes de potencializar o **exercício da democracia nas instâncias públicas**. Neste caminho, os Conselhos de Direitos ganham dimensão essencial, bem como o investimento em trabalhos voltados à educação, mobilização comunitária e organização popular.

Contudo, tal projeto é polarizado pelas intervenções orientadas pelo ideário neoliberal pautado na diretriz que:

[...] subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, à política social, à política econômica e em especial às dotações orçamentárias e, no Brasil, subverte o preceito constitucional. Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição de verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias vistas como um dado não passível de questionamento que se tornam parâmetros para a implementação de direitos sociais, justificando as prioridades governamentais. [...] A viabilização de direitos sociais e em especial aqueles atinentes à seguridade social pauta-se segundo as regras e um livro caixa, do balanço entre crédito e *déficit* no “cofre governamental” [...]. A democracia vê-se reduzida a modelos de gestão, desaparecendo os sujeitos da arena pública” (IAMAMOTO, 2000 p. 23-24).

Na busca de evidenciar as tensões atinentes aos embates de projetos societários apontados pela autora, é oportuno revelar algumas narrativas extraídas de profissionais da

Política de Assistência Social no município de Fortaleza, especialmente no que diz respeito a elementos que indicam expressões da Questão Social observadas e sentidas nos CRAS, tais como: **a diluição da autonomia e do potencial criativo dos sujeitos, culminando com a regressão e/ou arrefecimento dos processos democráticos vivenciados nos espaços sócio-ocupacionais**, sendo estes justificados, em grande parte, pelas exigências requeridas pelo aprimoramento e implementação do modelo de gestão do SUAS. Vejamos.

No primeiro trecho da narrativa apresentada a seguir, a assistente social relembra sua trajetória profissional na antiga Fundação da Criança da Cidade – FUNCI, atualmente Secretaria de Direitos Humanos, no município de Fortaleza. A entrevistada falou da saudade desta experiência profissional, especialmente a respeito da forte influência comunitária e da valorização de vivências e processos democráticos na construção do trabalho social. Propomos que o sentimento de saudade seja interpretado e/ou concebido como uma nostalgia localizada no passado, pois reconhecemos na potência deste sentimento uma intencionalidade crítica e política que denuncia as ameaças à autonomia, à construção democrática da intervenção profissional, além do enfraquecimento da perspectiva comunitária e da participação popular nos CRAS.

A porta de entrada da Funci era a Raiz da Cidadania. Quando eu comecei, tinham 17 Raízes! [...] Trabalho comunitário, mobilização comunitária. Não tínhamos obrigatoriedade de fazer trabalho individual, trabalhávamos com grupos comunitários (Sujeito 9).

Quando tentamos investigar a emoção e o sentido da saudade, encontramos críticas às ameaças vividas no tempo presente:

Eu sinto muito de você [não] poder se apropriar daquela política, de você poder opinar, tá entendendo? Do que você diz ser considerado, da coordenação dá atenção ao que você diz, e tudo construído daquilo que a gente percebe dentro do território. Algumas coisas da Assistência Social é [são] muito de cima pra baixo (Sujeito 9).

Tal como na narrativa anterior, neste trecho, outra assistente social também recorre às memórias de sua trajetória profissional, descreve às experiências que antecederam seu ingresso na Política de Assistência Social em Fortaleza. Observamos que tais memórias foram relevantes à medida que auxiliaram a profissional a reconhecer a importância da autonomia e da criatividade para o seu exercício profissional, permitindo ainda a reorganização de parâmetros subjetivos e técnicos que indicam a origem da sua sensação de impotência e de baixa valorização profissional, além da percepção do enfraquecimento do conteúdo democrático no decurso histórico da implantação e expansão da Política de

Assistência Social em Fortaleza.

No trecho a seguir, a profissional comenta sua experiência com a Política de Saúde, ocorrida entre os anos de 2004 e 2005, na zona serrana do interior do Estado do Ceará. Durante a conversa, captamos muita emoção:

Foi tudo de bom! Uma experiência ímpar [com a voz embargada], a questão profissional que eu tava te dizendo: Você lá ganhava pouco, mas tinha a questão do profissional... [choro, pausa, dificuldade de falar]. Lá, você ganhava pouco, mas em compensação, você tinha essa autonomia. A equipe se juntava, tinha aquele interesse! [...] Eu consegui ver as coisas andando... Mulher, eu montei! Levei pra secretária primeiro. No hospital, tinha gente que ficava internada e não tinha quem ficasse pra acompanhar. Montei um projeto de acompanhamento. Eu podia! Tudo que tinha na minha cabeça, se eu colocasse no papel e provasse por a mais b, eu conseguia! (Sujeito 7)

Neste outro fragmento de fala abaixo, a profissional reforça a questão da autonomia, articulada a estratégias de defesa do projeto democrático mediante à construção de alianças junto aos usuários e profissionais do serviço de saúde, além do enfrentamento ante às pressões político-partidárias:

Eu peguei a transição de um prefeito para o outro, amiga! Foi horrível! Fui chamada duas vezes pelo prefeito. [Relembra o diálogo]: “Eu aprendi a não discriminar o outro lado! Eu não vou mudar minha postura com as agentes de saúde, seu Mateus, porque elas são de outro lado. A questão aqui é que eu estou falando é do usuário”. O Araticum [distrito], essa localidade decide eleição... Eu fui chamada duas vezes. Mas como é que eu conquistei isso? Por causa do meu trabalho, da minha autonomia (Sujeito 7).

Em seguida, ela relata alguns impasses e limites vividos na execução dos serviços sócio-assistenciais em Fortaleza que revelam as armadilhas para a afirmação do projeto democrático no interior da Política de Assistência Social. Nas sequencia de falas selecionadas, a profissional evidencia a questão da **inversão e da subversão** dos direitos sociais, tal como apontado por (Iamamoto, 2000). Revela, ainda, sua insatisfação com os critérios dos benefícios de transferência de renda do Programa Bolsa Família. Argumenta que são parâmetros rígidos e inadequados para alcançar a necessidade do usuário e que, além disso, deslegitimam a análise do profissional.

Nós somos uma política. A primeira coisa que toda vida eu achei errado é que benefício tinha que ser em cima de um quarto do salário mínimo. Não! O benefício tem que ser em cima do parecer técnico do assistente social. Eu tenho que avaliar se a renda daquela família é suficiente. O SUS preconiza que eu não tenho que fazer diferença, o SUS é pro pobre e pro rico, pra quem dele precisar. A assistência não, é pro pobre (Sujeito 7).

Nessa direção de análise, Mota (2006, p. 08 *apud* COUTO [et al.] 2010, p. 48) nos adianta que “[...] um equívoco seria atribuir à Política de Assistência Social tarefas que não lhe cabem, assim como situá-la como ‘solução para combater a pobreza e nela imprimir o selo do enfrentamento ‘moral’ da desigualdade’”.

Para tanto, considera a urgência em ampliar o debate e aprofundar reflexões da assistência social como política não contributiva e seu papel no âmbito da seguridade social. O objetivo é de reconectar as relações entre trabalho e assistência social na sociedade capitalista contemporânea e problematizar o arcabouço sobre o qual se ergue historicamente o sistema de proteção social que dá base ao *Welfare State*, cuja mediação central é o emprego do tipo fordista. No caso da assistência, a especificidade recai no atendimento daqueles segmentos pauperizados (COUTO [et al.], 2010).

Por fim, revela os confrontos e resistências junto às coordenações do CRAS para garantir o direito à escuta qualificada dos usuários, ante à sobrecarga da demanda da população.

Todo mundo sabe... e eu já fui repreendida por isso! Existia uma outra profissional aqui que atendia assim... [gestos de rapidez]. Foi levado a outra instância que eu demorava muito meu atendimento. E eu realmente demoro. Sabe por que que eu demoro? Sabe o que eu tenho pra oferecer? O que é o meu trabalho? Se não for a escuta qualificada... Dessa escuta eu tenho que detectar se o que a pessoa tá dizendo é verdade, eu tenho que detectar as demandas, eu tenho que saber o que fazer, enquanto ela tá falando eu... Tô pensando mil coisas pra fazer com essa família, pra ajudar. Não é? Eu tenho que fazer focada em que? Tá aqui essa pessoa: eu não tenho benefício, eu não tenho nada! [...] Eu sou muito questionadora e também já fui chamada atenção por causa disso [risos]. Então, assim eu fui chamada nessa história... Meu horário é até 2 horas [da tarde]. Eu sempre tenho hora extra. Por que que eu tenho hora extra? E tem a questão das senhas... e que só tenha novata! [...] Mas hoje só sou eu. Então, o que que acontece?! De quem é a sobrecarga? Minha! É atendimento? Eu demoro e demoro! (Sujeito 7).

A seguir, registramos a narrativa da profissional de psicologia que, assim como as falas anteriores, reconhece os limites e desafios para a garantia da autonomia profissional e dos processos democráticos em grande parte justificado pelas demandas de expansão, padronização e aprimoramento da gestão do SUAS, orientadas tanto no nível federal quanto municipal. Assim como as demais profissionais, uma psicóloga também registra experiências no interior do Estado com respeito à Política de Assistência Social. Diante disso, registramos sua participação na construção da primeira Conferência Municipal de Assistência Social, em 2005, sublinhando o que fala com relação à questão da intersetorialidade, da força das atividades comunitárias e das primeiras aproximações à concepção de seguridade social. Em seguida, ela estabelece uma breve análise comparativa em relação a sua trajetória no

município de Fortaleza.

Nós trabalhávamos com as outras secretarias, diretamente com as outras secretarias. Tinha uma troca e uma cumplicidade muito grande. Vira e mexe tinha reunião, tinha representante de todas as secretarias pra discutir determinado projeto que tinha pra cidade. Foi muito articulado. Era tudo que eu sonhava que acontecia em todo lugar. Lá, unidos, nós trabalhamos pelo Selo Unicef. [...] Na época, coincidiu com as conferências, a de 2005. Aí lá vamos nós [...]. Fazíamos cortejos, saíamos nas ruas. Saíam várias atividades [de] dentro da comunidade, era bem mais comunitário [...]. Então, vamos lá! Quem é que vai participar? Era a primeira conferência pra todo mundo. Até pro prefeito! Era a primeira vez que ele adentrava na política mesmo! [...] Eu nem sabia o que era Tripé [da Seguridade Social]. Eu pensei que era qualquer coisa. Mas aí eu já era apaixonada e me apaixonei mais. E me identifiquei: “Não, gente, é isso! É isso!” (Sujeito 14).

Neste último fragmento, a fala da profissional também revela as ameaças à questão da autonomia, da liberdade e da valorização do potencial criativo e analítico ante às exigências das diretrizes da gestão. Revelando ainda as divergências quanto à forma de enfrentamento da Questão Social no território.

Autonomia pra agora? (...) Mudou tudo! A gente não tem mais ideia. A ideia já vem quadradinha, a ideia já vem toda formada: FAÇAM ISSO, FAÇAM ASSIM, FAÇAM LOGO, FAÇAM NÚMEROS. A gente tem que correr dentro desse quadradinho. Perdemos totalmente a autonomia. Continua de forma muito sutil, mas da forma como a política local quer. A gente não tem mais voz enquanto técnico de ponta, que a gente vê ali a comunidade. Atualmente, chegou agora recentemente [...], tem salas desocupadas que é um complexo e querem fazer cursos técnicos, trazer cursos tais pra cá. Em nenhum momento eles procuraram saber que tipo de curso seria interessante. Ou seria interessante trazer alguns cursos pra cá?! Porque no momento em que a gente tá passando lá, pode jogar a semente que for, não vai gerar nada, não vai crescer nada, só vai ter recursos jogados fora. Mas eles ouviram? Perguntaram pelo menos alguma coisa? Nã! Só querem botar curso técnico lá e pronto (Sujeito 14).

Neste sentido, Couto (2010) considera que não basta superar a cultura histórica de ativismo e de ações improvisadas, substituindo-as por um **produtivismo quantitativo**, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, se os profissionais não detiverem o sentido e a direção social do trabalho coletivo, se não forem garantidos espaços coletivos de estudo e reflexão que possam pôr em debate concepções orientadoras e efeitos sociais e políticos das práticas desenvolvidas.

As referidas entrevistas mantêm três pontos de convergência: o primeiro ponto diz respeito ao perfil e à trajetória profissional. Observamos que as profissionais apresentam mais de sete anos de experiência com a Política de Assistência Social. O segundo ponto de convergência revela que todas iniciaram seu contato com as políticas sociais públicas em municípios de pequeno porte, no interior do Ceará, nos anos coincidentes à implantação da

PNAS (2003, 2004, 2005; ver perfil), sendo duas delas na PNAS e uma delas na Política de Saúde. Nos três casos, as profissionais revelaram maior capacidade de realizar análise comparativa dentro de uma perspectiva histórica da implantação da PNAS e de estabelecer as tensões e contradições atinentes aos avanços e desafios das políticas públicas. Isto nos permitiu avistar alguns tensionamentos relativos ao enfrentamento da Questão Social no interior das políticas sociais na cena contemporânea.

Quanto aos obstáculos à consecução do projeto democrático apontados por Yamamoto (2000), alguns elementos se tornaram centrais, tais como a perda de autonomia dos profissionais nos CRAS ante as exigências de implementação, aprimoramento e padronização do modelo de Gestão do SUAS. Esta percepção está associada ao retraimento da potência criativa e/ou propositiva dos profissionais na intervenção nos CRAS pressionados pela lógica produtivista incorporadas pelos modelos de gestão do SUAS nos municípios. Outro tensionamento diz respeito à percepção de uma espécie de recuo e/ou mudança do significado da dimensão **comunitária** e o seu deslocamento para a concepção de **convivência**, organizada em grupos por faixas etárias, que ocorrem, em sua maioria, dentro dos CRAS ou em entidades conveniadas. Isto, por sua vez, contribui para a diminuição da capilaridade nos territórios e do potencial de organização coletiva ou participação popular dos usuários. Por fim, aponta-se a dificuldade de construção de projetos de intervenção profissionais coletivos, baseados em diálogos e em compartilhamento democratizado de informações, que respeitem e valorizem os saberes gerados pelos profissionais no trabalho com a população nos territórios dos CRAS.

Após esse breve exercício de recolocar algumas contradições e dilemas presentes na sociabilidade capitalista contemporânea e avistar as inflexões no interior das políticas públicas em especial, algumas pistas das resistências e confrontos da Questão Social vividas por profissionais no âmbito das políticas sociais públicas no Ceará, passamos, a seguir, a nos dedicar a uma abordagem mais direcionada à Proteção Social brasileira, tendo como foco as narrativas da trajetória histórica da Política Nacional de Assistência Social, oferecendo continuidade e aprofundamento dos apontamentos já registrados.

3.1 UMA BREVE INCURSÃO À PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta seção, apresentamos como objetivo registrar os traços mais relevantes da construção histórica da Política de Assistência Social no Brasil. Ressaltamos que esta

incursão foi conduzida pelas narrativas dos trabalhadores que vivenciaram e compartilharam seus percursos profissionais junto a PNAS no Estado do Ceará, especialmente em Fortaleza. Tal decisão baseia-se no fato de que 70,78%, dos sujeitos da pesquisa atuam na Política de Assistência Social desde a sua implantação, em 2004. Observamos ainda que este percentual se eleva para 100%, ao considerarmos apenas os assistentes sociais que atuam na Gestão da Política em Fortaleza (grupo 1) e de 90% ao analisarmos os assistentes sociais que trabalham no CRAS (grupo 2). No caso específico dos psicólogos que atuam nos CRAS (grupo 3), o percentual alcança 20% entre aqueles que participaram da construção da política de Assistência Social desde sua regulamentação no país. Quanto à regulação trabalhista, no nível da gestão, 100% das entrevistadas ingressaram na PNAS por meio de concurso público, em contraposição às profissionais entrevistadas dos CRAS, onde 100% delas mantinham vínculo por meio de contratos terceirizados.

Neste caminho, nem sempre linear, eivado de avanços, recuos e contradições, buscaremos adensar as narrativas a partir das contribuições analíticas e históricas realizadas por Sposati (2009), Couto (2010), Yazbek (2012) e Reichelis (2012), tendo em vista que tanto as obras quanto as trajetórias profissionais das referidas autoras revelam não só empenho analítico em compreender o percurso da Proteção Social no Brasil, mas, sobretudo, o compromisso ético-político na construção de estratégias públicas orientadas para o alcance da afirmação dos direitos sociais nos meandros do cenário político-institucional brasileiro.

Assim, neste item, procuramos apresentar as discussões a partir de dois momentos. No primeiro, privilegiaremos a análise de narrativas que revelam aspectos da memória histórica da construção da PNAS, procurando recuperar a concepção e/ou o papel que as trabalhadoras do SUAS atribuem à Política de Assistência Social na sociedade brasileira. No segundo momento, buscaremos evidenciar as temáticas que mais mobilizam a atenção dos profissionais no cenário atual, buscando registrar os desafios encontrados nos espaços sócio-ocupacionais.

Dessa forma, adiantamos que durante as entrevistas solicitamos aos profissionais que construíssem uma espécie de linha do tempo da PNAS, com o objetivo de recuperar as memórias mais marcantes, inscritas desde a implantação, em 2004, até o tempo presente.

As memórias do tempo vivido pelas profissionais nas trajetórias de atuação da PNAS que tenham sido iniciadas no interior do Estado do Ceará, e/ou na capital, Fortaleza nos permitiram estabelecer três fases históricas a partir das quais procuramos identificar as principais tensões e desafios. Quanto às fases, vejamos: Fase 1): Mobilização Social, Controle Social e Regulamentação; Fase 2) Implementação, Descentralização e Expansão dos Serviços

Sócio-assistenciais e Fase 3): Implementação dos Serviços e Aprimoramento do Modelo de Gestão do SUAS. A análise da terceira fase será complementada ainda por um outro tópico, no qual trataremos exclusivamente do momento atual, tendo como foco a reestruturação político-institucional ocorrida na gestão municipal da Política Assistência Social de Fortaleza/CE.

3.2 NOTAS SOBRE A CONCEPÇÃO E O CONTEXTO DA PNAS: O QUE NOS DIZEM OS PROFISSIONAIS

Agora iremos nos dedicar a captar alguns dos sentidos mais recorrentes atribuídos à concepção da Política de Assistência Social. Este esforço se torna relevante, pois conforme assinala Pereira (1996), a concepção de Assistência Social no Brasil tem sido alvo de muitos equívocos de interpretação evidenciados no meio acadêmico-científico, junto aos profissionais inseridos nesta área de atuação e ante à população demandária dos serviços.

Além disso, a referida autora (1996) justifica a necessidade de realizar um esforço de compreensão analítico-conceitual, sobretudo porque a Assistência Social tem funcionado como um verdadeiro indicador de mensuração da desigualdade social na sociedade brasileira: quanto maior é o seu crescimento, mais se ativam estratégias focalizadas de combate à pobreza. Nesse sentido, evidencia-se que tais estratégias são postas em ação por meio da Política de Assistência Social em articulação com outras políticas públicas, sendo orquestradas por diretrizes neoliberais.

Ademais, Pereira (1996) argumenta que a Assistência Social, enquanto política pública, não é um conceito em crise, mas um

[...] fenômeno predominantemente apreendido por suas manifestações fenomênicas sem a necessária mediação com formas mais elaboradas de abstração teórica, ancoradas em evidências empíricas (Pereira, 1996, p.16).

Durante a pesquisa, encontramos fatores que se interpõem à apreensão teórico-conceitual da concepção de Assistência Social e que se atualizam nos espaços sócio-ocupacionais da Proteção Social Básica em Fortaleza.

No trecho a seguir, observamos que a profissional entrevistada admite sentir dificuldades de compreensão neste campo de atuação e que este fato está associado a três fatores, são eles: 1) A profissional estava diante de sua primeira experiência profissional, com apenas 4 meses de atuação. Além disso, ela considera que são nos espaços sócio-ocupacionais

ofertados pela Política de Assistência que ocorre maior flexibilidade para a contratação de profissionais sem prévia experiência, caracterizando-se como um setor com maior capacidade de oferta de postos de trabalho no mercado; 2) Seu período de estágio foi realizado no campo sócio-jurídico, sua área de preferência; 3) Durante sua formação em Serviço Social, ela realizou estudos teóricos preliminares acerca da Seguridade Social, mas estes não foram suficientes para apontar ou problematizar a complexidade encontrada nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

Eu considero uma política bem complexa, [...] que foi um grande avanço, de sair do assistencialismo para a Assistência como direito, saúde e seguridade. Que é formar o tripé da seguridade social. [...] A minha análise é a importância da evolução de sair da caridade, pra passar pro âmbito do direito social. [...] Quando eu lia a política, e quando eu imaginava como era o trabalho no CRAS, quando eu cheguei, foi assim bem diferente, eu pensava que era uma coisa menor. É algo assim mais grandioso! Eu pensava que no atendimento técnico, o Bolsa-Família era uma coisa simples de ser resolvida, Cadastro Único também. Mas não é. É uma complexidade medonha! Realmente você tem que tá sempre se atualizando... se reciclando. Eu pensava que era algo menor. Quando eu entrei no CRAS, eu percebi que era algo bem mais complexo. Um atendimento social que você faz, enfim, chegam mil demandas (...). Eu acredito que um CRAS, a assistência é a porta de entrada. Ela tá com mil problemas e nenhum é pra ser resolvido ali no CRAS (Sujeito 11).

A Política de Assistência é um direito do cidadão... vejo a Política sempre a partir das pessoas que atendo. Buscando qualificar... Por que assim... a Política não é só uma questão governamental, que dá o serviço para a população não. Existe o outro lado. É o lado que agente tem que tá mais próximo. Das pessoas que vem aqui no CRAS serem atendidas (Sujeito 14).

Aqui, apresentam-se duas ideias centrais acerca da concepção da Política de Assistência. A primeira circula em torno da noção de ação ou oferta pública, identificada pelo serviço e/ou demanda que é capaz de atender. Portanto, essa dimensão é rapidamente tomada como equivalente ao serviço ou atividade que mais executa, neste caso representado pelo Cadastro Único, Bolsa Família. A segunda remete a um lugar de acolhimento, recepção e tradução de demandas públicas (complexas e difusas), com potencial para superar as noções de assistencialismos ainda vigentes e transitar para o campo da efetivação dos direitos sociais.

A seguir, apresentamos um trecho que exemplifica a forma como tais compreensões vão sendo organizadas e inculcadas pelos profissionais. Notamos que as ações cotidianas, na prática profissional vivenciada nos CRAS, influenciam a formulação da concepção da PNAS e forjam a mentalidade dos profissionais. Torna-se, portanto, mais evidente que Assistência Social vá sendo concebida pelo que faz, pelas ações que oferta. Vejamos:

A população vai, às vezes, pra ser escutada. Tá passando por um problema de saúde, de não conseguir uma consulta no posto, aí vai pra lá. Hoje mesmo eu atendi uma senhora que a mãe teve um AVC [Acidente Vascular Cerebral]. Tá passando por um problema de saúde. Não tem nada a ver com o Bolsa Família nem com nenhum serviço de convivência lá, mas ela foi pro atendimento técnico em relação ao sofrimento bem grande que ela tá passando (Sujeito 11).

No trecho seguinte, essa investigação recoloca a pergunta à profissional: “Qual é a demanda clássica da Assistência Social?”. A profissional responde, se contradiz, e, em seguida, resolve reconsiderar a resposta. Este movimento, que acontece em segundos, abriu espaço para um processo hermenêutico no diálogo, pois permitiu a ocorrência de um transtorno na compreensão, de dúvida. Revelando, entre outras coisas, a luta reflexiva que os profissionais travam para não sucumbir à pressão do cotidiano profissional que conduz à interpretação fenomênica da realidade e, perversamente, acaba por igualar a Política de Assistência Social ao Programa Bolsa Família.

Outro aspecto interessante é que a profissional retoma o conceito de Classe Social Excluída para definir o público da Assistência Social. Um exercício necessário, segundo Couto (2010), uma vez que seu uso tem sido desconsiderado ou substituído por População Vulnerável nos textos oficiais mais correntes da PNAS, vejamos:

Bolsa Família! Eu diria assim que uma grande parte dos nossos atendimentos lá é o Bolsa Família. Não! Lendo a Política, não! [...] Eu me confundi, porque eu falei mais a nível de CRAS, das demandas que surgem e tal. [Reconsidera] Eu não acredito que ele [Bolsa Família] seja o central na Assistência. Ele é um programa de transferência de renda. PNAS é outra coisa, né? Pronto, eu não acredito que ele seja o central na Política de Assistência não. [...] Na prática, sim! CRAS é da Assistência e as pessoas procuram o CRAS, que é da Assistência, pelo Bolsa Família! Quando você fala da PNAS, o que é o centro dela? Eu acho que foi justamente transformar o assistencialismo em assistência, ultrapassar realmente essa ideia de bem-estar, de caridade. E de realmente passar a olhar para um público, para uma classe, que é excluída historicamente (Sujeito 11).

Desta forma, torna-se emblemático registrar esta narrativa, tendo em vista a força que alguns fenômenos alcançam na Política de Assistência Social na atualidade. Entre os quais, registra-se o consenso em torno da centralidade assumida pelo Programa Bolsa Família (PBF) na última década (Mota, 2012). A pesquisa evidenciou que o PBF interfere não só na identificação da PNAS, mas se espraia também no processo de reconhecimento da identidade profissional dos trabalhadores do SUAS. Vejamos, na narrativa a seguir, outra assistente social:

Nós somos uma política de Assistência Social, mas o usuário, por mais que gente fale, vê a gente como o Programa Bolsa família! [...] A esposa do meu cunhado era formada em Recursos Humanos: “Vixe, a esposa do fulano é formada em Recursos

Humanos!” O que é que ela faz? Não sei. “E você?”. “Eu sou assistente social”. Meu Deus, como é que vou dizer pra uma pessoa do sertão o que a assistente social faz? Enquanto eu tava pensando, a outra do lado disse: “Menina, tu sabe o que que ela é? Tu já ouviu falar daquele programa do Lula, do Bolsa Família? Pois é ela que dá”. Meu Deus do céu, minha profissão está relegada [...]. Eu não acredito! (Sujeito 7)

Diante deste contexto, consideramos essencial recuperar os principais equívocos associados à concepção da Assistência Social, elaborados por Pereira (1996), tendo em vista a sua pertinência e atualidade. Antes, porém, consideramos essencial esclarecer que os apontamentos de tais equívocos não guardam a intenção de desqualificar o enorme esforço intelectual, afetivo e ético-político empreendido pelos trabalhadores nos espaços sócio-ocupacionais da Política de Assistência Social. O objetivo é tão somente validar a necessidade de exigir do Estado o direito à participação em processos e fóruns de formação e educação continuada. Isso encerra também o desejo de promover o afastamento da lógica culpabilizante percebida em muitos trabalhadores ao realizar investimentos individuais em cursos, capacitações, com vistas a atender às necessidades da competitividade e concorrência impostas pelo mercado e/ou preencher as lacunas deixadas pela fragilidade das políticas de educação continuada do trabalhador nas instituições públicas. Sobre isto, vale consultar os Parâmetros da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Política de Assistência Social.

Pereira (1996) classifica as principais distorções de entendimento à PNAS atreladas a três núcleos de significado: 1) Equívocos atinentes às falhas na percepção da pobreza; 2) Equívocos substantivos; 3) Equívocos metodológicos.

Quanto aos equívocos relacionados à vinculação entre pobreza e Assistência Social, Pereira considera que a “Assistência Social só existe porque existem pessoas pobres. Pobreza neste nível aparece como condição básica e necessária e suficiente para a determinação da Assistência Social, como tal constitui o principal critério de justificação” (PEREIRA, 1996 p. 19).

A autora adianta que o problema não está nesta vinculação, uma vez que, na sociabilidade burguesa, Pobreza e Assistência Social se auto-implicam. O problema está no entendimento da própria produção da pobreza, destituída de seu componente político e histórico e apartada de sua relação com a Questão Social, tal como também considera Mota (2012). Além disso, Pereira (1996) alega que coexistem diferentes concepções de pobreza em disputa na sociedade brasileira, o que determina peculiaridades da formulação de atenção aos pobres e na gestão dos serviços sócio-assistenciais. Cabe, portanto, observar tais diferenciações para avistar os diferentes modelos de Assistência Social vigentes ao longo da

história e as suas especificidades.

No que tange aos equívocos substantivos, Pereira (1996) esclarece que:

A assistência social é frequentemente trabalhada pela ótica das falsas antíteses, ou seja, ela é de regra o falso “oposto” das seguintes categorias, entre outras: Política Social, Direito de Cidadania, Promoção Social e Trabalho Remunerado. Isto quer dizer que sua existência se deve à falta ou à fraqueza prática dessas categorias e que estas, uma vez fortalecidas, dispensariam a Assistência Social. [...] Ela não passa de um arranjo de compensação parcial e provisório de injustiças e de deficiências de políticas setoriais. [...] Neste caso, não se caracterizaria como política, porque não se vincula a uma problemática ou a um serviço, uma proposta que lhe sejam próprios [...] (PEREIRA, 1996, p. 21).

De forma geral, os equívocos substantivos gerados pelas falsas oposições realizadas em relação à Política de Assistência Social reeditam preconceitos e afastam sua incursão para o campo do direito à proteção social. Nesse sentido, conseguimos capturar algumas impressões que evidenciam a pertinência e a validade das reflexões apontadas. Veja nos trechos a seguir:

A gente disse que a Assistência gerencia o território, mas a gente encaminha as pessoas e elas não são atendidas. A política de assistência tá muito atrelada às outras políticas. Eu acredito assim: se as outras políticas realmente atendessem, talvez não existisse nem necessidade de ter Política de Assistência Social (Sujeito 9).

Na sequência, a mesma profissional reforça a Política de Assistência Social como política pública comprometida com acesso a direitos de cidadania, direitos sociais. No entanto, percebemos a incorporação do direito social ainda é frágil, uma vez que a Assistência Social ainda detém uma condição instável como política pública, podendo ser facilmente posta como dispensável, a depender de movimentos conjunturais de outras políticas públicas:

Assim como meu trabalho, minha trajetória foi muito em cima do Raízes de Cidadania. Acredito muito na questão do acesso. Eu acho que esse é o primeiro ponto das pessoas que vem e que procuram o CRAS. Eles querem é acesso a algumas políticas, a algum direito social (Sujeito 9).

Sendo assim, os equívocos de ordem metodológica, segundo Pereira (1996), estariam associados à incorporação dos equívocos substantivos, que colaboram com a reedição de concepções falaciosas em torno da pobreza, direitos sociais, políticas sociais, entre outros, como abordado acima. Contudo, podemos citar esse exemplo como ilustração do equívoco associado à concepção de pobreza assimilada como pobreza absoluta ou extrema, e não como pobreza relativa ou desigualdade social.

A incorporação desta noção de pobreza restrita, tal como sugere o ideário neoliberal, fundamenta a ação focalizada de ações de combate à miséria profunda, promovendo, entre outras estratégias operacionais, o estabelecimento de linha de pobreza e o cultivo da estigmatização e humilhação dos pobres demandantes da Assistência Social. O estigma, por sua vez, gera ainda investimentos em regulamentações, normativas e tecnologias institucionais capazes de realizar a vigilância e controle de fraudes, submetendo os pobres às mais constrangedoras inspeções de sua vida privada.

Quanto a esse ponto, vale recuperar as narrativas em que os profissionais relatam os impactos sofridos pela adesão a este conceito de pobreza durante a condução de suas intervenções com os usuários. Aqui fica evidenciado também aspectos de vigilância das demandas geradas pelo Cadastro Único e pelo Programa Bolsa Família, caracterizando o contexto em que são produzidos os chamados equívocos metodológicos:

O Cadastro Único precisa que eu faça uma visita pra saber se a menina mora ou não naquela casa. Tu acha que com uma visita dá pra ver isso? Eu sou especialista, o técnico é para ter um olhar diferenciado. Mas eu não tenho como conhecer aquela família, aí eu vou: “Minha senhora...” e converso com a mulher e converso, converso, converso. Jogo verde pra colher maduro, pra ver se eu pego a mulher na história. “Minha senhora, me mostre aqui: as roupas delas tão aqui? Os brinquedos?” Eu tenho que ver. Como é que eu vou saber se essa pessoa mora ou não com ela? (Sujeito 11).

Existe família aqui que não vem procurar a gente porque acha que a gente é só pra pobre. Mas tem famílias aqui que tem patamar financeiro lá em cima. Parece que a gente fica muito atrelada com a questão financeira da família, com a pobreza, e não é. É pra ser com as demandas da família (Sujeito 11).

Em síntese, Pereira (1996) considera imperativo analisar o aprofundamento da compreensão crítica da Assistência Social, especialmente entre os trabalhadores. Adverte, contudo, que o esforço crítico de conceituação implica em identificar os fenômenos superando suas determinações empíricas, suas falsas antíteses, lugares comuns, argumentos de autoridade e reflexões destituídas de sustentação empírica, com vistas ao surgimento de um novo objeto de estudo e à visualização de alternativas políticas.

3.3 MOBILIZAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL E REGULAMENTAÇÃO DA PNAS: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS DE FORTALEZA

Após realizarmos reflexões iniciais acerca dos sentidos atribuídos à PNAS, retomaremos o acordo preliminar da análise proposta e passaremos a apresentar algumas narrativas que contam memórias dos trabalhadores do SUAS. Esses depoimentos são

considerados relevantes para a reconstituição da trajetória histórica da Política de Assistência Social, especialmente no município de Fortaleza.

O contato com as memórias das entrevistadas nos permitiu inscrevê-las em fases ou períodos históricos. No entanto, é importante salientar que tais fases guardam uma certa arbitrariedade temporal e histórica. Assim, seu conteúdo deverá ser passível de uma rigorosa revisão teórico-metodológica, tendo em vista que serão privilegiados os aspectos empíricos, fruto da memória dos entrevistados, em detrimento da precisão histórica e/ou análise documental exigida para esta tarefa. Diante disso, nos comprometemos em superar as incongruências detectadas, conforme decisão e orientação dos especialistas responsáveis pelo aprimoramento científico deste trabalho. No entanto, esperamos que esta fragilidade não nos impeça de lançar luz sobre interpretações da história vividas pelos sujeitos.

Convencionamos como fase o período de tempo definido com base em acontecimentos considerados relevantes para a contextualização da PNAS e que foram mencionados pelos interlocutores da pesquisa. Os conteúdos atinentes a cada período ou fase foram selecionados e correlacionados entre si com base em três tipos de acontecimentos e/ou fatos: 1) Fatos que registram o processo de regulamentação da PNAS em nível nacional; 2) Fatos que demarcam ocorrências de mudanças político-institucionais locais; 3) Fatos que evidenciam aspectos importantes da trajetória histórica de cada profissional. Ao final de cada fase procuramos organizar um quadro de memória-síntese.

Classificamos como Fase 1 o período compreendido entre os anos de 1993 a 2004, momento em que a proteção social brasileira passa por intenso processo de mobilização social, lutas sociais, e pela organização das Conferências Nacionais de Assistência Social que culminaram com a demarcação de um conjunto amplo de documentos legais, necessários à materialização e à regulamentação da Política de Assistência Social no país, tais como: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993; a primeira Conferência para a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 1998; a regulamentação da Política de Assistência Social, em 2004; e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, em 2005.

Este movimento de instalação de marcos regulatórios legais gerou significativas alterações nas relações de poder e nas dinâmicas político-institucionais de Estados e municípios brasileiros. Quanto às alterações mais evidentes podemos destacar as mudanças na identificação das secretarias de gestão pública municipal, que gradualmente foram apagando a consolidada marca da Ação Social, passando a ser reconhecidas como instituições de Assistência Social. Outra mudança importante diz respeito ao movimento de instalação e

expansão dos conselhos municipais de Assistência Social e demais conselhos de direitos sociais, além de transformações nos organogramas e planejamentos das instituições. Listamos ainda a criação de órgãos de gestão pública com estrutura física e aparato institucional exclusivo para oferta de serviços sócio-assistenciais. Tais mudanças demarcaram as lutas sociais para a afirmação da Política de Assistência no campo do direito.

As narrativas a seguir caracterizam os impactos das referidas alterações identificadas no âmbito institucional e profissional reveladas nos percursos dos trabalhadores ocorridos tanto no município de Fortaleza quanto no interior do Estado do Ceará. Notamos que foi expressiva a atuação dos profissionais junto aos conselhos de Direitos, em especial, nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Outro aspecto relevante diz respeito ao início da regulamentação do Programa Bolsa Família, evidenciando que os sistemas de informações gerados pelo cadastro dos usuários da época ainda era bastante deficiente. De forma geral, a assistente social, ao longo de sua trajetória de mais de 14 anos dedicados integralmente a PNAS, é otimista quanto aos avanços e a organização alcançados pela PNAS, especialmente no que tange ao investimento tecnológico do sistema de informações do Cadastro Único. A profissional considera que a PNAS está voltada a atender compromissos públicos junto às famílias e à população.

Neste trecho, a profissional relembra o tempo em que os CRAS ainda não estavam implantados, nos idos de 2002 e 2003 e ela atuava como coordenadora de equipe das ações ligadas ao Cadastro Único de Fortaleza/CE. Comenta que, desde o início de implantação da PNAS, a visão de Seguridade Social sempre aconteceu de forma segmentada e que isto expressava-se nas instituições e/ou unidade de execução. Contudo, ressalta que, com a organização da PNAS e a implantação dos CRAS, os avanços foram significativos para o reconhecimento e a expansão da Política:

Quando eu era coordenadora de equipe. A gente ficava no centro de cidadania, em escola, em posto de saúde. Era muito complicado. E as pessoas não têm a visão da Assistência. Apesar das três políticas serem integradas, quem é de posto de saúde tem aquela visão da Assistência, a escola tem outra visão, e isso gerava muito conflito entre os cadastradores da época que ficavam nesses locais. Com os CRAS, isso facilitou muito. As equipes começaram a ficar dentro dos CRAS. E não mais em posto de saúde, em escola. Isso foi outra mudança na organização, e já com a PNAS. [...] Então, assim, pra gente que tá aqui no dia a dia isso foi bom! Eu não sei nem como eu te diga, o sentimento que tinha era esse, não tinha direcionamento. Não tinha uma organização, por mais que tentassem fazer, não tinha. Era muito solto. [...] Houve uma tentativa de criar conselhos locais, [...] pegando como base o da Saúde que tinha os regionais e locais, mas não deu certo. Pra você ver, era tão difícil a questão da Política da Assistência que nem os próprios conselheiros... só teve um que a gente conseguiu fazer funcionar, que foi dentro do Presidente Médici. Acho que vai ser um CUCA, se eu não me engano... lá perto da Base Aérea... ali (Sujeito 8).

Quando eu indago a cerca das impressões da Política de Assistência Social nesta fase inicial, ela relembra características bem marcantes do período, quais sejam: segmentação de ações realizadas por meio de projetos; e oferta de serviços sócio-assistenciais predominantemente desenvolvidos por entidades conveniadas, fortemente vinculadas à cultura da filantropia e do assistencialismo.

A gente tentava implantar os Projetos, mas era muito difícil, tudo era muito difícil, complicado [...]. No Conselho, vinham os projetos pra gente aprovar. (Pesquisadora): “Onde era a execução da Assistência?”. Nas entidades conveniadas, ONGs, [...] não tinha creche, unidade para atender crianças com necessidades especiais, tudo isso passava pela aprovação no Conselho pra funcionar. Por que antigamente tinha que ter um atestado... que era Conselho que dava isso. A gente atestava o funcionamento e encaminhava pro Nacional e enviava o certificado... as entidades implantavam e a gente acompanhava, porque tinha esse papel da fiscalização mesmo. A gente olhava se tava cumprindo meta, a execução do serviço. O que ainda tinha executado na época, era alguma coisa pra idoso, salão de idosos, artesanato e forró (Sujeito 8).

Em Fortaleza, ela relembra também do primeiro-damismo, representado pelas ações OPEFOR, instituição ligada ao gabinete do Prefeito que executava ações na área de Assistência Social e que agia de modo paralelo à Coordenadoria de Assistência Social, na SEDAS:

[...] Era mais o assistencialismo do que assistência. [...] Por que quem executava era a primeira-dama na época. Inclusive a Operação Fortaleza, que era a OPEFOR, inclusive a grande representação da questão do idoso era a OPEFOR. [...] Sim, do assistencialismo. A OPEFOR tinha um prédio perto da antiga SEDAS, era uma coisa a parte, era como se fosse a antiga FUNCI. Uma Fundação que operava num prédio próprio com tudo. Só que quem tava à frente era a Primeira-dama. Na verdade, a gente chama projetos, mas o que tinha era trabalho, de artesanato e forró pra idoso. E a parte de cesta básica. Por isso que eu digo... era assistencialismo. Se você for olhar realmente, não tinha trabalho assistencial. [...] Era SEDAS, a assistência era só uma Coordenadoria da Secretaria de Educação e Assistência Social e eu trabalhava no conselho (Sujeito 8).

Houve um crescimento muito grande, sabe? Uma mudança grande do que era antes para o que é hoje, o direcionamento. Eu sinto assim: antes, não sei se é o meu sentimento, é como se fosse mais solto, mais perdido. Agora, não: há um direcionamento, uma preocupação de fazer funcionar. Realmente tá voltada pras famílias e pras comunidades, pra população realmente. Eu fiquei no CMAS de Fortaleza, trabalhei no Conselho. [...] Vi. Vi! Eu tava lá na implantação do Cadastro Único inclusive. Eu tava no conselho quando foi aprovado o Bolsa Família (Sujeito 8).

[...] Antes era o Juraci na Prefeitura, foi do Juraci pra Luiziane. [...] Não existia CRAS nessa época. Quando eu comecei no cadastro, o atendimento era em escola, em Posto de Saúde, Unidade de Saúde, porque não existia CRAS. Eram montadas equipes, existia o Bolsa Escola... Eu criei um arquivo morto lá em casa. Eu tenho até o “físico” do Bolsa Escola. [...] A gente não tinha acesso à informação. Era muito difícil você saber algum dado na área de assistência, entendeu? Porque não tinha. No

próprio Bolsa Escola era só o nome da mãe, o nome do menino e o endereço. Você não tinha maiores informações daquela família. A gente não podia fazer nenhum estudo sobre a família. Não podia montar um relatório, ver a realidade daquela comunidade. Não tinha informação de nada (Sujeito 8).

Nesta narrativa é demarcado o ano de 2004 como um marco da realização da Conferência Nacional de Assistência Social, que regulamenta, em todo território nacional, a mobilização intensa de estados e municípios para organizar as conferências municipais. Outro aspecto relevante são alterações nas relações de poder no âmbito político-institucional. Neste caso, a narrativa evidencia o enfraquecimento do fenômeno do “Primeiro-Damismo”, prática política bastante comum nos municípios brasileiros, caracterizada pela nomeação de primeiras-damas para o cargo de Secretárias da Ação Social. O fenômeno, por certo, revela a marca do forte conservadorismo presente na história da Política de Assistência Social. Por outro lado, fica evidenciada a lembrança dessa história de maneira entusiasmada, sobretudo os relatos relacionados às intervenções de fortalecimento do controle social e da afirmação do direito à Seguridade Social para a população, tal como revela a psicóloga a seguir.

Era a primeira vez de todo mundo, até das meninas que já tinham experiência. Era a primeira vez da “Política”. Então, vamos lá, quem é que vai participar? Era a primeira Conferência pra todo mundo. [...] A secretária [de Ação Social] era esposa do prefeito. Naquele ano ainda já mudou. Foram vários fatores, porque ela engravidou e tava com gravidez de risco. Sim! Foi maravilhoso! A nossa bandeira da época era... como é que eu posso te dizer?, era falar, falar dos direitos, direitos humanos. Era colocar para aquelas pessoas que elas tinham direitos. E que direitos são esses? Falar do tripé [da Seguridade Social], aquela historinha toda! Era a cara da Política. Quando eu falo da Política, a primeira coisa que me vem é o tripé... Eu aprendi com as meninas do Serviço Social! (Sujeito 14).

Nas falas a seguir, sobressai-se a forte presença do assistencialismo, realçado pela expectativa histórica advinda de gestores e usuários quando da implantação inicial dos CRAS. Tal tendência era enfrentada pelos profissionais por meio de orientações e ações socioeducativas, entre outras estratégias:

Era mais aquela questão do assistencialismo. As pessoas vinham para ganhar aquela cesta básica. Tinha aquela questão toda e a gente foi modificando. Isso através das atividades, das nossas atividades. Inicialmente era o que eu via [...] e que a gente foi mudando aos poucos. Não deixa de ter ainda... [...]. A gente foi mudando através das atividades que a gente ia executando e dos acompanhamentos da família. [...] Com os grupos, com as reuniões, diminuía também esses benefícios, que já não chegavam mais. Foi sendo tirado da Política e foi sendo passado pra Saúde. Fomos trabalhando eles nos grupos e eles foram se conscientizando mais (Sujeito 13).

Quanto às ações iniciais de implantação do CRAS, observa-se que havia mais liberdade para elaboração de projetos e desenvolvimento de ações comunitárias, ainda

desfiliadas da padronização dos serviços, principalmente porque não estavam concebidas as diretrizes institucionais para as Proteções Básica e Especial. A maioria das atividades eram desenvolvidas através de entidades conveniadas (rede indireta de serviços). A exceção eram os tradicionais grupos de idosos, instalados em todos os territórios da cidade, com forte influência das ações das primeiras-damas. As demandas do CRAS eram fortemente marcadas pelo assistencialismo.

[...] Na questão da economia solidária a gente fez uma parceria com o Banco Palmas e ajudou a comunidade a criar a moeda própria, moeda social. [...] [Ajudamos] A montar uma cooperativa, porque a ideia era ajudar os distritos, principalmente as comunidades que tinham aquelas associações, era transformar as associações em cooperativas. Naquela época, [...] era muito fácil a gente, enquanto equipe de CRAS, ter mais autonomia no que a gente ia fazer. Fizemos uma entrevista com o Joaquim, do Banco Palmas. Aí, o prefeito veio pra Fortaleza. Veio a equipe toda, o Joaquim mostrou “tudim” como é que era. O prefeito ficou animadíssimo e disse: “Façam”. [...] Palmeiras [a moeda local] foi eleita pela própria comunidade. Todo o processo bem direitinho (Sujeito14).

Com a intensificação da implantação dos CRAS, inicia-se o desenho do segundo ciclo histórico de desenvolvimento da Política de Assistência Social. Dando sequência à escuta das narrativas dos trabalhadores do SUAS, passamos a observar as peculiaridades e desafios desta nova etapa.

3.4 IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS DA PNAS: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS

Entre os anos de 2004 e 2009, logo após a aprovação da PNAS, intensifica-se o processo de implantação das primeiras unidades públicas de Assistência Social, representadas pelos Centros de Referência de Assistência Social, anteriormente conhecidos como Casa da Família. Tais unidades se expandem rapidamente por todo o país. No município de Fortaleza, este movimento demarcou a finalização da primeira fase e início da segunda, caracterizado pela continuidade das ações de regulamentação legal e político-institucional, pela intensificação do processo de implantação dos CRAS e pela implementação de programas e projetos socioassistenciais. Em Fortaleza, tornou-se emblemática a transição da Secretaria de Educação e Assistência Social, SEDAS, para Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza, SEMAS, criada e regulamentada em 2007, como órgão público exclusivo de Gestão da Política de Assistência Social. Foi esse passo o consolidador do processo de legitimação em curso e seu trânsito para o campo da Política Pública e de Direito.

Quando eu saí de Palmácia... que eu vim pra Fortaleza, começaram as mudanças aqui em Fortaleza também. Na época só tinham quatro CRAS. Lá em Palmácia, nos últimos meses, a gente começou a trabalhar com Economia Solidária, que foi o nosso ponto forte lá. Foi um ano muito intenso: começou com a Casa da Família, em 2004 e início de 2005, e já terminou CRAS (Sujeito 14).

Na época, quando eu entrei no primeiro momento, como estagiária, era uma coordenadoria apenas [SEDAS]. E eu lembro que se dividia em células. Logo no início, desde o começo, eu quis ficar na célula que acompanhava os CRAS, [então] bem recentes, porque tinham sido criados em 2004. Eles tinham suspenso o trabalho e retomado mais ou menos na época em que eu retornei o estágio em 2005 (Sujeito 10).

No depoimento seguinte, a assistente social chama atenção pela riqueza de detalhes e pela vinculação entre o nascimento de sua trajetória profissional como servidora pública e o nascimento da Política de Assistência. Este entrelaçamento entre a história da política e a trajetória profissional de alguns trabalhadores do SUAS foi recorrente em 70% dos depoimentos registrados na pesquisa, sobretudo entre os profissionais que atuam ao nível da gestão. Outro aspecto relevante diz respeito ao início e a intensificação do movimento de implantação das unidades de Assistência Social, anunciando a história dos CRAS em Fortaleza.

Entre em julho de 2004, o que coincidiu praticamente com o nascimento da Política Nacional em 2004, que instituiu o SUAS. [...] O que tinha era alguns programas e projetos específicos e o trabalho com as entidades sócio-assistenciais que envolviam grande parte dos serviços da Assistência Social em Fortaleza. [...] Era um período de transição, de forma atropelada mesmo! Implanta o SUAS! Implanta o CRAS! No começo era uma confusão. Chamava Casa da Família. [...] Inicialmente, foi a implantação de CRAS em equipamentos que não tinham a estrutura necessária para um CRAS, na sua grande maioria eram Salão de Idosos, mas o movimento era de implantar! Tinha que ter os equipamentos para que o SUAS fosse implantado, de qualquer jeito mesmo [...]. Pra cumprir tabela, inicialmente, acho que foram de CRAS. Não sei se foram oito ou dez, mas acho que foram 10. [...] A questão era vamos implantar! (Sujeito 2).

[...] Em 2006, foi a transição no finalzinho do governo Juraci para o governo Luiziane. Foi logo no primeiro ano da Luiziane, ainda era SEDAS. E eu vim com toda a garra! [...] Em 2005, tinha quatro CRAS, em dezembro de 2005, foi quando em cheguei em Fortaleza. Em 2006, já eram 20 (Sujeito 14).

A gente vê a nível local, mas se reflete a nível nacional. Acho que o que mudou também foi a criação do CRAS. Quando a PNAS saiu, a criação da Secretaria, houve todo um crescimento da própria Assistência. Começou a fazer Assistência... implantar o próprio SUAS. [...] Eu não trabalhei nos CRAS na época, mas eu fiz uma pesquisa em um CRAS nessa época. Eles funcionavam com duas equipes, equipe da manhã e equipe da tarde. Aí era uma psicóloga, uma assistente social e um apoio. [...] A nossa psicóloga que saiu daqui, ela foi dessa época. Quando foi criado aqui, inclusive o CRAS que eu fiz a pesquisa, ele era do Antônio Bezerra e hoje ele foi lá pro Bela Vista. Acabou mudando o local. E não tinha coordenador. Pra você ver, não tinha direcionamento. Não havia a figura do coordenador (Sujeito 8).

Vale sublinhar ainda a ênfase que a profissional (Sujeito 2) confere ao tom

impositivo das reformas institucionais na gestão da política, sobretudo ao denunciar a urgência e a precariedade na implantação dos CRAS, realizada de “qualquer jeito”. Na sequência dos depoimentos, reforça-se a velocidade no processo de implantação dos CRAS, duplicando o número de unidades em pouco mais de um ano. Este fato revela-se como uma prática bastante recorrente nas políticas públicas brasileiras e, em especial, na política de Assistência Social, marcada pelo espontaneísmo, produtivismo e pela falta de planejamento e de recursos.

Pereira (1996) assegura que tais fenômenos são inscritos no campo dos equívocos substantivos e metodológicos já mencionados. Tais equívocos provocam uma falsa ideia, uma antítese da **construção e promoção** da Política Pública. Ora, as reformas e expansões conduzidas com a marca da precariedade esvaziam o sentido da coisa pública e reproduzem, de forma eficiente, uma imagem de desqualificação, que se espalha na estrutura, nos serviços, junto aos agentes públicos e à população que dela participa.

Ao que parece, as ações eram caracterizadas pela segmentação, focalização e descontinuidade. Evidencia-se a forte marca da filantropia e da privatização dos serviços públicos sócio-assistenciais, tendo em vista que grande parte das ações eram executadas por meio de projetos conveniados junto a entidades filantrópicas e/ou sócio-assistenciais (rede sócio-assistencial indireta) privadas. De acordo com Mestriner (2011), estas características estão profundamente identificadas com o panorama histórico da PNAS no cenário brasileiro.

[...] A Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social (CASSI) foi feita pra implantação dos CRAS. Na Célula do Sistema Descentralizado eu trabalhava junto às entidades. A gente desenvolveu uma Política de Monitoramento e Avaliação para acompanhar as entidades. [...] A gente começou a fazer esse trabalho. Comparada com a rede sócio-assistencial que nós temos hoje, ela era imensa! Boa parte da Política era desenvolvida via entidades. Aos poucos, foi mudando, à medida em que foram sendo implantados mais CRAS. Só vai ter uma implantação realmente dos equipamentos como CREAS e o antigo CAPR depois da criação da Secretaria de Assistência Social em 2007. [...] É quando começa a se estruturar a Especial, porque só se trabalhava em cima de projetos pontuais, focalizados, segmentados. A gente só vem conseguir começar a estruturar a Política de Assistência Social em sua integralidade, na forma como a política Nacional direcionava, com a criação da Secretaria de Assistência Social (Sujeito 2).

No interior do processo de transição da Secretaria de Educação e Assistência Social, SEDAS, para Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza, SEMAS, a profissional relata o contexto de lutas institucionais, o movimento em defesa do SUAS, representado por assistentes sociais, servidoras municipais. Realiza um detalhado registro das alterações sofridas do organograma institucional.

[...] Ainda era Coordenadoria de Assistência Social, CASSI, dentro da SEDAS, que era Secretaria de Educação e Assistência Social. [...] A CASSI só foi extinta em 2007, com a criação da SEMAS. [...] Trabalhei na CASSI três anos. [...] Era uma luta muito grande, inclusive dos profissionais, do concurso. Foram chamados 50 e depois foram chamados mais 33, e nós éramos um total de 83. Não era um número tão grande. [...] A gente sempre fez um movimento muito grande de defesa para a criação da secretaria específica de Assistência Social. Porque dentro da SEDAS, na realidade, a Assistência Social praticamente sumia! [...] Então, era notório e visível que a Assistência Social não era a Política estruturante da Secretaria. Ela era totalmente coadjuvante. Isso era um peso muito grande! [...] O espaço físico muitas vezes propiciava isso. Éramos todos praticamente num grande salão, as técnicas todas misturadas. As condições de trabalho totalmente difíceis, a ausência mesmo de prioridade dentro da secretaria [SEDAS] para a Política de Assistência Social (Sujeito 2).

Quanto às transformações do organograma institucional, a profissional oferece um rico e detalhado relato que revela, internamente, a expansão da PNAS em Fortaleza, evidenciando as adaptações ao modelo de Gestão do SUAS, que haviam sido sugeridas pelo nível federal. Neste novo desenho, ganha materialidade as Proteções Social Básica Especial e as demais células da antiga SEDAS acomodam-se e/ou refuncionalizam-se de modo a atender as demandas de implementação e expansão dos serviços sócio-assistenciais exigidas pelo SUAS, entre elas: recursos humanos, jurídicos e financeiros. De acordo com a profissional, é em 2007 que a Política de Assistência começa a ganhar força e status de Política Pública.

Eram três células. A Célula do Sistema Descentralizado, que era a que eu trabalhava, [...] Célula das Ações, que foi no que se transformou a Proteção Social Básica, [...] e os Programas Descentralizados, era a Célula de Programas e Projetos Especiais, depois se transformou em Proteção Social Especial. [...] A Célula do Sistema Descentralizado se transformou na Célula da Gestão do SUAS. E a gente tinha vinculado a Coordenadoria ao Fundo Municipal. Foi se transformando, [...] ganhou um corpo administrativo [...], antes ficava à sombra da educação. Porque a [...] finalidade da SEDAS era a educação. [...] Com a criação da secretaria [da Assistência], criou-se todo o corpo administrativo necessário: CAF (Célula Administrativa Financeira), Gestão de Pessoas, exclusiva da Assistência Social, Assessoria Jurídica, mais direcionada para a Assistência Social. Foi quando ela começou a ganhar outro *status*, ganhar outro espaço. [...] Até a criação da secretaria inexistia a Proteção Social Especial. A gente não tinha CREAS. Realmente, não tinha toda essa rede. A rede direta da Proteção Social Especial só começou a ser construída a partir de 2007 (Sujeito 2).

Durante os anos de 2006 e 2007, logo após o processo de implantação precária dos CRAS, observa-se a priorização do investimento no processo de implementação das ações ofertadas nos centros. É uma fase inicial da história dos CRAS refletida nos relatos abaixo:

No final de 2006, lembro demais! Teve um grande encontro de CRAS. E cada CRAS levava os seus trabalhos, *slides*, levando pessoas da comunidade, apresentando o que fez. Parecia mais um show de calouros, mas era um processo de

construção. A própria secretaria não tinha. Era SEDAS. Era tudo muito complicado (Sujeito 14).

Sobre o funcionamento das equipes:

Já Fortaleza [...] tinha a divisão da carga horária, um psicólogo, uma assistente social e um apoio na manhã. Um psicólogo e uma assistente social à tarde. Então, os serviços desencontravam o pessoal da manhã e da tarde. [...] A gente só tinha uma hora por dia pra sentar e conversar (Sujeito 14).

Gradualmente, a oferta de atividades no CRAS foi se expandindo, gerando uma multiplicidade de ações e metodologias difusas. Diante disso, a gestão caminha na busca do alinhamento de diretrizes e na padronização das ações, antecipando uma tendência que posteriormente será estimulada pelo MDS (Ministério de Desenvolvimento Social). Para tanto, investe-se em elaboração e padronização de instrumentais, mapeamento das ações e serviços realizados, oficinas e grupos de trabalho entre equipes de profissionais e capacitações. Outro aspecto interessante é a inserção do Cadastro Único e do Bolsa Família nos CRAS, antes instalados nos Distritos de Assistência Social, localizados nas secretarias-executivas regionais.

Durante os anos de 2007, 2008 e 2009, demarca-se um momento de intensificação da criação e implementação de projetos e programas direcionados a segmentos sociais específicos, organizados por ciclos de vida, tais como crianças, adolescentes, idosos, mulheres, gestantes. Isto determinou a ampliação do número de trabalhadores contratados em regime de terceirização e a contratação de profissionais para a formação de equipes de coordenação especializadas para a gestão e a implementação de programas e projetos.

Assim, registram-se ainda a gestão e o aprimoramento de programas já existentes, em especial, aqueles elaborados e financiados pelo MDS e presentes na dinâmica do CRAS desde os anos de 2005 e 2006, como o Programa de Proteção e Atendimento Integrado à Família (PAIF) e o Projovem Adolescente. Os referidos programas eram gerenciados por meio de diretrizes programáticas formuladas pelo MDS e difundidas junto aos municípios por meio de documentos e publicações (Cadernos e Manuais de Orientação Técnica).

É importante assinalar que, ao mesmo tempo, a gestão municipal, por meio de diretrizes programáticas locais, realiza fortes investimentos na elaboração e implantação de programas e projetos para atender os demais segmentos sociais e aprimorar a oferta de demandas tradicionais. Neste ponto, é emblemático o Programa de Atendimento Básico à Pessoa Idosa – PABI, que por muitos anos foi a iniciativa mais expressiva da Proteção Social

Básica, com mais recursos, maior número de profissionais e maior demanda nos territórios de CRAS. Note-se ainda o forte investimento em desenvolvimento de metodologias e intervenção para o trabalho social, formação de equipes, abordagens multidisciplinares e capacitação continuada de trabalhadores do CRAS.

Além do PABI, foram criados pela gestão municipal, o Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres Chefes de Família e, posteriormente, os grupos socioeducativos para gestantes e crianças.

Dessa forma, na narrativa a seguir, observamos os traços que descrevem a finalização da segunda fase do percurso de desenvolvimento da PNAS em Fortaleza, inscrita, aproximadamente entre os anos de 2006 a 2009. Notamos que o Cadastro Único ainda não detinha centralidade na dinâmica dos CRAS. O PAIF, por sua vez, era concebido como programa, e não como Serviço de Proteção e Atendimento Integrado à Família. Ao que parece, sobre o PAIF ainda não pairava a diretriz de se tornar uma estratégia estruturante do CRAS, capaz de promover a integração e a articulação tanto na vida familiar, como entre as atividades ofertadas no CRAS.

Na época, o PAIF era um programa [...], não era ainda um serviço! [...] Era bem limitado, se reduzia aos atendimentos familiares. A história dos acompanhamentos... também ainda tava sendo construído o instrumental, as visitas domiciliares. [...] Benefícios [eram] poucos, mas tinha. [...] Aos poucos, foi que a gente começou a iniciar um trabalho com gestantes por conta do *kit* enxoval, pelo menos no CRAS onde eu estava, no Conjunto Ceará. Mas acho que aconteceu de uma forma padronizada em todos. [...] A demanda do CRAS era praticamente a procura por cestas, pelo *kit* enxoval e essa inserção no grupo de idosos. Isso era a cara do CRAS. Não tinha Cadastro Único e nem Bolsa Família. [...] Nesse tempo, o cadastro ainda era na regional. (Sujeito 10)

3.5 IMPLEMENTAÇÃO E APRIMORAMENTO DO MODELO DE GESTÃO DO SUAS: NARRATIVAS DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Convencionamos definir como terceira fase de desenvolvimento do SUAS em Fortaleza, especificamente da Proteção Social Básica, o período de tempo que se inicia em 2009 e se estende até os dias atuais. Contudo, é importante esclarecer que, embora esta fase esteja em curso, demarcaremos, para melhor compreensão, o fim desta etapa em dezembro de 2012. Escolhemos dividir desta maneira porque em 2013 evidenciam-se mudanças que julgamos merecerem tratamento analítico específico.

Adiantamos que, neste momento da análise, não nos deteremos à descrição detalhada das atividades, programas e projetos desenvolvidos pelos CRAS porque não se

constituem como elementos essenciais a este objeto de pesquisa. Nosso propósito é realizar um esboço panorâmico das principais nuances que compõem a construção histórica da Proteção Social Básica em Fortaleza².

Aqui nos deteremos ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, de modo mais detalhado para, no próximo capítulo, realçar questões específicas relativas ao objeto deste trabalho: o significado do fortalecimento de vínculo no contexto do acompanhamento familiar.

Consideramos que esta fase é caracterizada prioritariamente pelo processo de implementação de programas socioassistenciais que, em seguida, sofreram adaptação para se adequarem à concepção dos Serviços Socioassistenciais. Outro aspecto relevante diz respeito ao movimento de desaceleração das instalações de unidades de atendimento, se considerarmos os primeiros anos da regulamentação da PNAS em Fortaleza: 2004 e 2005.

Os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, mesmo funcionando em sua grande maioria em unidades com estrutura física precária e com instalações inadequadas, não é alvo de investimento e nem de reformas. As recorrentes solicitações de reformas feitas por coordenadores de CRAS são paralisadas pelo burocratismo e pela morosidade das Secretarias Executivas Regionais e dos Distritos de Assistência Social – DAS. Ao mesmo tempo, o movimento de implantação de novas unidades é refreado, sendo observada a implantação de apenas duas unidades em um prazo de dois anos. Em 2010, registra-se a inauguração dos CRAS Dendê, na área de abrangência da Regional VI. Em 2012, ocorre a implantação de um CRAS na modalidade itinerante, na mesma subprefeitura regional. Ao final do processo, a Proteção Social Básica em Fortaleza alcança um total de 24 CRAS.

A narrativa da profissional de psicologia a seguir espelha a grande maioria dos depoimentos coletados e traz algumas evidências sobre as reflexões ora apresentadas. Vejamos:

O que a Política pede é bem simples, mas talvez ainda falte recursos. Talvez a demanda que chega pra gente seja muito grande pra gente poder atender. Precisa de uma ampliação dessa equipe técnica, precisa de uma ampliação dos próprios aparelhos de CRAS de cada território. Precisa rever essa questão dessa demanda que chega. Será que a gente tem dado conta do que tá chegando? Porque chega muita coisa e eu não tô dando conta, porque isso nos torna impotentes. Eu não tô dando conta e vou fazendo um pouco de cada (Sujeito 15).

² Para buscar preencher alguma necessidade desta ordem disporemos, em anexo, quadro contendo as especificidades das principais atividades, programas e projetos desenvolvidos pelo CRAS ao longo deste percurso histórico da PNAS em Fortaleza.

Nota-se um baixíssimo investimento em ações de infraestrutura, mesmo se considerarmos um cenário de expressiva incompatibilidade entre a alta demanda populacional e a baixa capacidade de oferta de atendimentos nos territórios de abrangência de CRAS, situação observada em toda a cidade. Outro aspecto que deve ser registrado é a dificuldade de construir ou alugar imóveis adequados ao funcionamento dos CRAS, tendo em vista os graves problemas urbanos evidenciados em áreas de pobreza e vulnerabilidade social nas grandes metrópoles brasileiras.

Em contraposição, a Proteção Social Especial segue um movimento crescente de expansão de novas unidades e serviços. Neste período, o foco é voltado para a implementação e reestruturação dos programas existentes, ao mesmo tempo em que se iniciava a transição para a concepção e desenvolvimento de serviços socioassistenciais.

Inscreve-se como marco histórico e legal desta fase a publicação do documento intitulado “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”, publicado em 11 de novembro de 2009. Este documento revela a intenção da Secretaria Nacional de Assistência Social e das demais instâncias de regulação do SUAS (Conselhos de Assistência Social, Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite etc.) de promover a padronização e a classificação da oferta de serviços em território nacional, com o objetivo de aprimorar a gestão do SUAS. O documento apresenta fichas de identificação de todas as atividades desenvolvidas no CRAS, que deixam de ser filiadas aos programas, projetos e ações diversas e passam gradualmente a ser incorporadas pelos serviços socioassistenciais, instalando aos poucos a perspectiva continuada das ações. Registramos a fala da profissional sobre esse movimento:

O PAIF e os outros grupos passaram a ser serviços. O próprio grupo de idosos, que era um programa chamado PABI, passou a ser serviço que vinha estruturado dentro das orientações do MDS com a tipificação nacional dos serviços, mas que só começou a ser implantada no finalzinho de 2010, 2011(Sujeito 13).

Desse modo, para a Proteção Social Básica são concebidos três serviços: 1) Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; 2) Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3) Serviços de Atendimento em Domicílio.

No referido documento, encontram-se descritos os objetivos, os resultados esperados, o público-alvo e os tipos de atividades que devem ser ofertadas, além da carga horária de atendimento destinada a cada um deles. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos surge com a missão de substituir grande parte dos programas e projetos desenvolvidos no CRAS, especificamente aqueles voltados para o atendimento de

população por ciclos de vida. As siglas que batizavam os programas, tais como: PABI, ProJovem, PETI, entre outras, começam a perder força.

Outro documento emblemático desta fase foi intitulado “Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços – Programas e Benefícios Socioassistenciais”, que tem como objetivo garantir que os serviços socioassistenciais sejam ofertados para a população-alvo de programas e benefícios de transferência de renda, tais como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), modalidade idoso e deficiente.

Ora, a intenção central contida no Protocolo de Gestão era gerar mecanismos regulatórios, metas e indicadores capazes estimular as gestões municipais e as equipes de CRAS a integrar a oferta de serviços socioassistenciais às ações de transferência de renda, tendo em vista que a população alvo dos benefícios de transferência de renda demonstrava baixo acesso aos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS, comprometendo o sentido e os objetivos da proteção social básica. Essa decisão é tomada principalmente porque o acesso isolado à segurança de renda se mostrava ineficiente para o enfrentamento das expressões da Questão Social que atingem as famílias.

Tais mecanismos propostos a nível federal foram incapazes de corrigir as distorções e desequilíbrios no que se refere ao crescimento exponencial do investimento das ações e benefícios de transferência de renda comparada à precária oferta dos serviços socioassistenciais dos CRAS, tanto por causa do reduzido número de centros como pela falta de equipes de profissionais. Esta questão evoca mais uma vez a reedição dos chamados equívocos substantivos e metodológicos apontados anteriormente por Pereira (1996) e inerentes à construção do modelo brasileiro de proteção social.

Observa-se que, ao longo de toda esta fase, as contradições e dualidades atinentes ao binômio “transferência de renda e serviços socioassistenciais” aprofundam-se no interior da Proteção Social Básica. Assim, por meio das narrativas recuperadas para análise, buscamos evidenciar os principais temas que mobilizaram a atenção dos profissionais que atuam no nível da gestão e, especialmente, dos profissionais responsáveis pela intervenção nos CRAS. Estes últimos se encontram imersos num cotidiano onde as contradições deste binômio são mais facilmente deflagradas e ganham múltiplos sentidos. Essas contradições decorreram prioritariamente das intervenções do trabalho social com famílias, do contato diário com as demandas da população e das vivências nos territórios de abrangência do CRAS. Nesse sentido, buscaremos analisar algumas narrativas com o intuito de contextualizar os principais avanços e desafios avistados neste momento histórico.

Nós precisamos qualificar mais a nossa atuação. Nós precisamos fazer com que o cofinanciamento... [...]. Nós tivemos na Conferência de Fortaleza uma palestra com o Evilásio Salvador, onde ele trouxe pra gente exatamente a questão que é ainda um grande gargalo [...] para quem milita e atua nessa área que é a de lutar por investimento na assistência. [...] Cresceu bastante, mas cresceu principalmente na área da transferência de renda. Esse investimento ao nível do governo federal, [...] mas não cresceu na mesma proporção [...] nos serviços sócio-assistenciais. [...] Se nós temos inclusive uma regulamentação, o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços Socioassistenciais e dos Benefícios... Ele diz que essas duas coisas têm que tá atreladas pra ter um resultado. [...] Eu não posso pegar os benefícios, no caso da transferência de renda, e ele ter uma ascensão imensa e não ter na mesma proporção a oferta de serviços. [...] Esse o grande desafio que nós temos hoje! (Sujeito 1).

Antes de adentrarmos na contextualização de algumas narrativas, é necessário abordar alguns aspectos relacionados às influências deixadas pela gestão focalizada em programas e projetos. Ora, o período de intensificação da criação de programas municipais exclusivos permitiu avistar um conjunto de avanços e desafios para o trabalho social no SUAS. No campo dos avanços, podemos destacar: o importante acúmulo de experiências e metodologias para o trabalho social, a ampliação do conhecimento acerca do público da assistência social, o fortalecimento do trabalho socioeducativo, tendo como foco a afirmação de direitos de cidadania e a promoção de reflexões atinentes às expressões da Questão Social e a luta por direitos sociais, tanto na vida das famílias quanto na singularidade de seus membros em cada ciclo de vida e em cada território CRAS.

Contudo, tal perspectiva também gerou desafios, entre os quais podemos destacar: a atuação especializada e ultrafocalizada junto aos segmentos sociais (idoso, adolescente, criança, e chefes de famílias), contribuindo para a sobreposição de planejamentos e estratégias de ações socioeducativas no interior dos CRAS, sobrecarga de demandas para as equipes de CRAS, que tinham de atender aos planejamentos e diretrizes demandado por cada programa e/ou projeto, obstáculos na comunicação interna e na articulação entre os programas ao nível da gestão, refletindo-se na dinâmica dos CRAS, visão compartimentalizada da dimensão protetiva das famílias, entre outras. Este cenário impunha desafios para a materialização da intersetorialidade em todos os níveis de gestão.

Outro desafio era a multiplicidade e a sobreposição de modelos de instrumentais circulando entre as equipes. Cada coordenação e/ou programa tinha autonomia para demandar tipos e formas de registro e coleta de informações específicas, mesmo que tais informações fossem comuns a segmentos sociais acompanhados. Um exemplo disso ocorreu com o uso de instrumentais destinados ao registro de frequência dos participantes de grupos socioeducativos, onde cada público apresentava um modelo de frequência distinto com diferentes demandas de informação.

Por outro lado, os reflexos mais sentidos no CRAS evidenciavam-se pela segmentação da própria clientela, repartida em grupos de idosos, adolescentes e famílias, mulheres, gestantes e crianças, criando obstáculos para o desenvolvimento da concepção de matricialidade sociofamiliar, prevista como eixo estruturante da PNAS. Esta segmentação impactava diretamente na apreensão do PAIF e de sua concepção integrada.

No trecho a seguir, observamos que a gestão por programas era traduzida de forma ainda mais fragmentada na dinâmica dos CRAS, sendo compreendida como gestão de grupos socioeducativos, organizados por públicos distintos de mulheres, idosos etc.. Outro aspecto a ser sublinhado é a forte expressão da demanda feminina, especialmente a partir da criação do grupo de mulheres. Em seguida, esse grupo se tornou grupo de família, ficando sobre a responsabilidade da Coordenação do PAIF, denotando a centralidade da mulher nas relações sociofamiliares e a reprodução desta lógica no âmbito das políticas públicas.

Já tinha o grupo de mulheres, que já tinha se iniciado. Eu passei a acompanhar e começou a se formar o grupo de famílias, por entender que não eram só as mulheres [...], aí a gente poderia abrir para outros representantes, tirar mais essa denominação de grupo de mulheres. [...] Essa primeira mudança foi já em 2009. No finalzinho, a gente começou a tentar criar o grupo de família que seria o PAIF (...), as formações, como nós temos hoje, as chamadas oficinas metodológicas, momento em que a gente tem de troca de experiência, de vivência. Só em 2010, a gente começou a trabalhar o CRAS de uma forma geral, para contribuir na vivência dos grupos, na condução dos grupos (Sujeito 10).

Ora, o PAIF participava da lógica segmentada da gestão dos programas e funcionava como mais um programa entre os outros. Neste período, sua atuação foi bastante marcada pela busca de padronização das atividades através da expressiva elaboração de instrumentais com o objetivo de garantir a unidade teórico-metodológica de ações e serviços, aprimorar o registro e a coleta de informações e fortalecer a política de monitoramento e avaliação desenvolvida e implementada pela coordenação de gestão do SUAS.

Na prática, o PAIF diluía suas principais características e diretrizes, quais sejam:

- 1) O papel estruturante para implantação dos CRAS, análise do socioterritorial;
- 2) Articulação da rede socioassistencial e de proteção social nas comunidades de sua abrangência;
- 3) Planejamento e integração da oferta de serviços;
- 4) Realizar atendimento preventivo à população com vistas ao alcance da matricialidade sociofamiliar e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Assim, o PAIF, implementado como um programa, instalava-se como antítese da integração, na tensa disputa entre os demais programas desenvolvidos na Proteção Social Básica. Seu alcance era marginal, direcionado às atividades relacionadas ao registro e ao

gerenciamento de informações do atendimento à população, concentrando-se nas ações de caráter quantitativo do atendimento da população. No entanto, neste cenário, os principais agentes públicos do PAIF, no nível de gestão federal, estadual e municipal, anunciavam, contraditoriamente, a intenção de que o PAIF fosse capaz de materializar a metáfora do “Grande Guarda-Chuva de Proteção Social”. Era do PAIF que deveriam vir todas as ações e serviços do CRAS. Tanto é assim que a metáfora do guarda-chuva inspirava o horizonte dos profissionais e estava sempre presente na maioria das ilustrações de orientações e serviços da Proteção Social Básica emitida pelo MDS.

Registramos ainda que não havia ressonância e/ou consenso entre as equipes dos demais programas sobre o papel do PAIF no CRAS, sendo alvo de uma compreensão difusa tanto entre as equipes de coordenação (nível da gestão) quanto entre as equipes do CRAS. Na prática, o que se verificava era a gestão autônoma das equipes que gerenciavam programas específicos, o que tornava o PAIF a antítese de sua essência ou proposta.

Dito isto, passemos a analisar algumas narrativas que mais mobilizaram a atenção dos profissionais ao lidar com o PAIF. A pesquisa evidenciou que o principal desafio que se interpõe ao alcance dos objetivos da Proteção Social Básica na atualidade diz respeito à sobrecarga e a centralidade que as ações de transferência de renda (Cadastro Único e Bolsa Família) provocam nos CRAS. Ora, a emissão do documento intitulado Gestão do Protocolo Integrada dos Serviços Socioassistenciais, de fato, funcionou menos como um marco regulatório de estímulo à correção de desequilíbrios entre serviços socioassistenciais e transferência de renda, e mais como uma evidência do descontrole relativo à expansão que o Cadastro Único e o Bolsa família alcançavam nos CRAS, tanto ao nível do volume de ações administrativas, demandas das equipes de proteção social básica quanto ao atendimento da população.

A expansão da transferência de renda alcançada em todo território nacional se coloca como uma das evidências mais fortes das disputas de projetos societários no interior da gestão da Política de Assistência Social nas instâncias federal e municipal, diluindo a força dos serviços socioassistenciais, promovendo a perda de potência das ações coletivas e do aprimoramento teórico-metodológico das estratégias e ações socioeducativas que estimulam a consciência crítica dos usuários para os direitos de cidadania, a organização comunitária e a participação popular. Essa situação submete cada vez mais os CRAS aos ditames neoliberais e ultrafocalizados de combate à pobreza e aos atendimentos individualizados condicionados a lógicas corretivas e coisificantes do benefício de transferência de renda (Bolsa Família).

Desde 2007, com a criação da SEMAS, as ações de Cadastro Único foram

ganhando força expressiva a cada ano.

Dois fatos relativos às mudanças institucionais são significativos para a Proteção Social Básica. O primeiro está relacionado à descentralização dos Núcleos do Cadastro Único – NUCADs, que saem dos centros comunitários e das secretarias executivas regionais para serem instalados dentro dos CRAS. Os NUCADs são implantados com toda a sua maquinaria (aparato tecnológico, acesso à internet, computadores), além de cadastradores e digitadores, arregimentando a força de trabalho das equipes técnicas do CRAS. A segunda mudança está relacionada às alterações no próprio organograma institucional da secretaria, que antes mantinha, estrategicamente, o Cadastro Único (2007) no interior da Política de Monitoramento e Avaliação, integrado à Coordenação da Gestão do SUAS e, posteriormente, torna-se uma coordenação exclusiva das ações de Cadastro Único e do Bolsa Família (2008), com contratação ampla de equipe de profissionais do serviço social e especialistas em tecnologia da informação ao nível da gestão e de digitadores e cadastradores para os CRAS. Em 2013, com a transição político-eleitoral e a reestruturação do organograma institucional, retorna para a coordenação de gestão do SUAS com a intenção de recolocá-lo como uma ferramenta de vigilância social. Vejamos no relato a seguir:

Parto do pressuposto que o Cadastro Único é um banco de dados para a formulação e execução de políticas públicas. O cadastro deve ir pra vigilância, pensar a partir dali quais os serviços que devem ser ofertados, quais os territórios que devem ser priorizados para a oferta dos serviços (Sujeito 1).

Estas medidas institucionais refletem, entre outras coisas, que as funções do Cadastro Único e do Bolsa Família dentro da Política de Assistência Social sofrem alterações estratégicas. O potencial do banco de dados do Cadastro Único, criado para alimentar as estratégias de vigilância social das Proteções Sociais do SUAS, passa a funcionar como uma central de informações, com ações direcionadas para sua própria reprodução, entre as quais podemos destacar: metas de gestão e expansão das ações de cadastramento, campanhas e mutirões de revalidação do cadastro, campanhas e busca-ativas para as correções dos descumprimentos de condicionalidades do Bolsa Família, estabelecimento de metas de produtividade, gerenciamento e controle das equipes de CRAS para a alimentação dos sistemas de informação (SIBEC e SICOM), entre outras medidas.

Dessa forma, destacamos que a coordenação de Cadastro Único e do Bolsa Família era responsável pela maior captação da força de trabalho do SUAS com um amplo, variado e especializado volume de operações, dentre as quais: produzir relatórios exclusivos

mensais e semanais, digitações, cadastramentos, maior volume de atendimentos técnicos nos CRAS, maior número de treinamentos junto às equipes de profissionais, maior emissão de relatórios gerenciais, maior volume de recursos financeiros, maior volume contratação de trabalhadores terceirizados, maior investimento em tecnologia da informação.

Na narrativa a seguir, observaremos trechos em que os profissionais expõem impressões sobre a interface entre as ações de transferência de renda e a Política de Assistência Social. São evidenciados desafios, tensões e contradições:

Nós hoje temos que ter um olhar muito atento pra que a assistência não se transforme [...] meramente como uma coordenadora em relação aos programas de transferência de renda. [...] É um olhar que está há muito tempo na Assistência... deve buscar passar disso. Eu entendo a transferência de renda, e sou uma defensora. Acho que é um direito e uma das seguranças realmente pra sobrevivência dessa população. Mas a gente não pode ficar só nisso. Isso pode ser um mote. [...] Quando a demanda chega aos CRAS, [...] geralmente chega via transferência de renda [...]. Pra mim, é compreensível, porque cada um procura aquilo que lhe aflige mais. Eu procuro a saúde, [...] porque eu tô doente. Eu procuro na Assistência o que eles vêm como palpável. É isso! Uma maior visibilidade junto à população, um maior reconhecimento (Sujeito 1).

Observamos que, em relação ao Bolsa Família, convivem significados contraditórios entre os profissionais. De um lado, os profissionais o concebem e o defendem como estratégia de efetivação do direito à segurança de renda, reconhecendo sua capacidade de conferir visibilidade à PNAS, tendo em vista o forte atrativo que exerce sobre a população nos CRAS. Por outro lado, paira o grave receio de que a lógica expansionista do programa capture e/ou destrua o próprio sentido da Política de Assistência Social, tal como assinalou a profissional, temendo que a mesma se torne mera “coordenadora de transferência de renda”.

Ainda sobre o sentido de captura da Assistência Social pelo Cadastro Único / Bolsa Família, registramos a seguir o relato de outra profissional que recupera o momento inicial em que ocorreu a inserção do Cadastro Único / Bolsa família na estrutura física dos CRAS. Ela lembra que os profissionais (Psicólogos e Assistentes Sociais) da equipe dos CRAS começam a ser selecionados e/ou nomeados como Técnicos de Referência do Cadastro Único. Vejamos:

Era 2009 [...]. Fiquei como técnica de referência do grupo de idosos e surgiu a questão da Referência do Cadastro Único, que até então não tinha. O cadastro já estava dentro do CRAS, mas ele não tinha uma referência técnica de alguém que acompanhasse diretamente e ficasse responsável pelos fluxos e organizações. (Sujeito 10)

Em outra narrativa, a assistente social também reconhece a importância das ações

de transferência de renda. Contudo, não considera que esta estratégia (Bolsa Família), tomada de forma isolada, seja capaz de atender o conjunto das necessidades das famílias e, sobretudo, fortalecer a intersetorialidade das ações e garantir o acesso aos direitos sociais no Brasil. A intersetorialidade se constitui como um dos eixos estruturantes da PNAS, um horizonte essencial para a efetivação dos direitos socioassistenciais. Seu alcance, no entanto, se interpõe como um dos maiores desafios apontados pelos profissionais. Ficou evidente em todas as entrevistadas realizadas para esta pesquisa que as ações de transferência, postas de forma isolada e organizada por meios de critérios de condicionalidade junto às Políticas de Saúde e Educação e Assistência Social, não são capazes de promover o acesso de qualidade aos direitos sociais nem tampouco provocar a intersetorialidade entre as referidas políticas públicas, levando em conta o cenário generalizado de precarização dos serviços sociais públicos.

Eu acho que a transferência de renda tem seus benefícios, tem um lado positivo, muita gente sobrevive disso. Mas tem o outro lado. O que deveria ter... que é a qualificação do serviço público... Você diz que a criança e o adolescente têm que tá na escola, através do Bolsa Família, e a mãe vai e coloca o filho na escola. Mas que escola é essa? Que posto de saúde é esse? (Sujeito 9).

Elencamos outros sentidos trazidos à questão do desafio da intersetorialidade na PNAS. Nos trechos a seguir, a profissional de psicologia comenta os obstáculos para alcançá-la. Nossa hipótese é que esses obstáculos estão relacionados ao descaso político das gestões públicas nas instâncias federal, estadual e municipal, à medida que não estabelecem prioridades para construir pactuações e fluxos entre as políticas públicas, ampliando a possibilidade de efetivar o acesso aos direitos pelos usuários. Esta função de articulação e pactuação é transferida, de modo perverso, às equipes técnicas e às famílias. A profissional admite que os técnicos tentam enfrentar este desafio utilizando, na maioria das vezes, o conhecimento adquirido nos espaços socioocupacionais, nos territórios e, principalmente, através da rede de relacionamentos pessoais ligadas às instituições públicas, enfraquecendo os elementos que compõem a política pública, tal como apontado por Pereira (1996).

Nos depoimentos a seguir, apresentamos o consenso entre profissionais que participam tanto dos níveis hierárquicos mais elevados da gestão quanto dos profissionais que atuam no CRAS.

Eu vou dizer o que me preocupa hoje é a gente dar conta de chegar mais a essa família, que [...] muitas vezes nem sequer consegue ter acesso a um serviço de CRAS. [O que me preocupa é] A gente ter uma atuação mais proativa, a gente conseguir fazer uma articulação maior com as demais políticas para dar respostas

realmente a essa população. Porque, realmente, quando a população acessa, quando ela procura o CRAS, ela procura porque, infelizmente, ela já tentou [em outros lugares] [...]. A realidade é essa! [...] As questões, geralmente, que elas trazem não são específicas da Assistência, mas são questões. Como faltou das demais políticas públicas, geraram conflito com outras situações... aí, chegam para a Assistência Social. Pra mim, hoje, a grande preocupação é a gente fazer esse atendimento com um olhar um pouco mais amplo (Sujeito 1).

A estrutura física que é difícil pra gente [...]. A rede desse fluxo que ainda não dá [...]. É um grande desafio pra mim. [...] Pronto, eu tenho uma demanda de um usuário de droga, eu tenho que acessar a Saúde e eu não consigo acessar a Saúde. Eu não consigo acessar! A Saúde também tem suas dificuldades, não tem médicos, encaminhamentos para internação. Eu faço um encaminhamento, mas não recebe. E, às vezes, é aquele encaminhamento que a gente conhece a pessoa, sensibiliza a pessoa, aquela coisa de amiga. Aí, funciona. Mas não é um fluxo oficial (Sujeito 17).

Vejo a questão da rede. É muito fragilizada. [...] A gente entra em contato com a Saúde, com a Educação, mas não funciona no ritmo das pessoas que estão aqui. A gente sente falta disso. [...] Eu vou encaminhar uma pessoa pra outra política fora [...], mas ela não tem isso respondido no tempo hábil. (Sujeito 17)

Mesmo diante de um cenário de negação de direitos, a profissional, cujo depoimento citaremos a seguir, consegue perceber pontos de resistência. Ela reconhece a importância de estabelecer um bom vínculo com o usuário, de forma a garantir que o mesmo compreenda os caminhos do acesso aos direitos sociais, primando pelo direito à informação e à educação da população. Isto significa ter compromisso com a construção pactuada dos encaminhamentos junto aos indivíduos sociais, esclarecendo as contradições atinentes aos caminhos institucionais e públicos para o atendimento das necessidades sociais.

[Quanto à] Educação no nosso território [...] faltam creches, escolas. [...] O que eu vejo é que, quando você tem um bom vínculo, a população compreende que essa demanda é uma coisa mais ampla. Ela consegue compreender que tem algo a mais (Sujeito 17).

Houve consenso entre os interlocutores da pesquisa de que, no trabalho social com famílias, é essencial o fortalecimento da rede de proteção social no município, sem a qual não é possível completar o sentido dos serviços socioassistenciais. Observa-se que a necessidade de pactuações de acesso entre os serviços da Política de Assistência Social e de Saúde se tornam urgentes por causa dos níveis dramáticos que estas expressões da Questão Social alcançam no território. Nesse quadro, é marcante a questão da dependência química e do tráfico de drogas nos territórios de abrangência no CRAS. Na sequência deste trabalho, as narrativas exibirão a constante negação do acesso aos direitos, o que leva ao efeito danoso do descrédito na intervenção do profissional e nas políticas sociais públicas, especialmente no que tange ao serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

É a Assistência quem vai dar conta de todas as questões? Não é! Ela tem que estar relacionada com as demais políticas públicas, com a educação, com a saúde, com a cultura, com o meio ambiente, com a habitação. Por exemplo, na proteção especial. A gente tentar entender quais são as principais situações de violência, de violação de direitos, quais são as situações que nos chegam e o que conseguiu, através dos CREAS, encaminhar [...]. Essa situação foi de alguma forma acentuada? (Sujeito 1).

A Política de Assistência [...] tem muita coisa para conquistar [...]. Embora a gente esteja trabalhando a família, não tem a ponta. Não tem lá o local pra gente encaminhar a família. Pessoas que têm problemas com drogas... vou dar um exemplo... A gente faz todo aquele atendimento. A pessoa quer tratar, mas você não tem pra onde mandar. Aí, às vezes, tem alguns que tem convênio com a prefeitura, mas estão limitadas as vagas. Eu acho que tem que dá estrutura para isso! Pra poder a gente estar trabalhando e ele estar acreditando mais na gente. Porque, às vezes, [...] [a gente] se sente assim, [...] impotente nas coisas. E, através desses entraves, fica meio perdida, sem poder fazer muita coisa. [...] A gente não resolve tudo só com conversa [...], só com acolhida. Tem que ter a coisa mais concreta (Sujeito 13).

Embora a intersetorialidade tenha sido evidenciada como um dos principais desafios no âmbito das políticas públicas, os profissionais reconhecem avanços na PNAS. Entre eles, destacam que a municipalização e expansão da Política de Saúde e de Assistência Social no Brasil foi determinante para a abertura do mercado de trabalho para diversos segmentos de trabalhadores da área social. Observa-se que a categoria de assistentes sociais ganhou especial legitimidade, demarcada, entre outras coisas, pelo legado deixado pela participação em movimentos sociais, atuação em instâncias de controle social, lutas por direitos sociais e pelo aprimoramento da competência teórico-metodológica e técnico-operativa, tal como assegura Iamamoto (2000).

A perspectiva de ascensão funcional no âmbito da gestão pública e o expressivo aumento de contratações em todos os níveis de atuação foram evidenciados no caso da Política de Assistência Social. Este movimento foi observado nas grandes metrópoles e nos municípios de pequeno e médio porte, conforme aponta a assistente social no depoimento a seguir. Outro aspecto relevante é que a ascensão funcional, no caso específico das interlocutoras da pesquisa, ocorreu expressivamente entre as profissionais integrantes do grupo 1 (assistentes sociais que atuam na gestão), no qual participam assistentes sociais com mais de 10 anos de atuação e que se inseriram no serviço público por meio de concursos.

Tive atuação numa cidade um pouco maior, cidade de médio porte. Com o tempo, eu fui acompanhando essa mudança na Assistência Social. Pra mim, é inegável a mudança. [...] Tem muito pra mudar, pra aprofundar, pra qualificar, mas eu não posso dizer que não avançou. Quando eu iniciei, no interior, era uma única assistente social. O mesmo interior hoje [...] demanda, contrata. Se existe mais é porque existe demanda pra esse serviço, é porque, de alguma forma, nós nos legitimamos. A Assistência Social passa a ter visibilidade e essa mesma cidade hoje conta com cerca de 10 profissionais na área da Assistência e na área da Saúde (Sujeito 1).

Nesta direção, os profissionais da psicologia também experimentaram maior legitimidade e abertura de mercado de trabalho com a implantação da PNAS. Contudo, foi bastante ressaltado pelas psicólogas entrevistadas o desejo de conquistar o direito às 30 horas de trabalho semanal, já alcançado por assistentes sociais, associado ao aumento salarial.

Estas conquistas representam aumento da qualidade de vida, tempo para investimento em lazer e qualificação profissional e, principalmente, possibilidade de investir no cuidado com a saúde dos trabalhadores submetidos a uma expressiva sobrecarga emocional devido ao contato constante com circunstâncias degradantes, sofrimentos agudos da população demandaria dos serviços socioassistenciais e condições precárias de trabalho, além das circunstâncias de insegurança expressa pela violência e pelo tráfico de drogas, comuns a todos os territórios pesquisados. Sobre tais necessidades, registramos os seguintes depoimentos que se colocam também como desafios para a gestão do SUAS no âmbito das equipes multiprofissionais dos CRAS.

[Pausa, respiração e risos] Olha, eu venho sonhando muito com a carga horária dos assistentes sociais [risos]. Sair das 40 para as 30 horas, porque, assim como eles, [tem a questão da] qualidade de vida. Isso é importante. Nós temos uma carga horária excessiva, me impede de me qualificar mais, de me capacitar mais (Sujeito 17).

As questões salariais, mesmo de hora de trabalho, precisam ser revistas. A gente tem um local que requer muito da gente emocionalmente. [...] Muitas pessoas que estão lá fora não acreditam que a gente tem essa carga emocional forte. Porque a gente lida com o sofrimento, a gente lida com as ditas vulnerabilidades e, de repente, em alguns momentos, eu me pego com as minhas dificuldades financeiras, onde eu tenho que ter meu terceiro turno pra que eu possa suprir minhas necessidades... Eu acho que não é interessante esse processo todo de você, enquanto profissional, enquanto pessoa, porque você tem a busca dos direitos (Sujeito 17).

Ainda no campo das relações de trabalho, outra ordem de desafios são postos, tais como a intensa rotatividade de profissionais, a existência de equipes reduzidas ou incompletas para CRAS instalados em metrópoles e que, portanto, não atendem as diretrizes do SUAS. Vejamos nos comentários a seguir:

O número de profissionais ainda é reduzido. Hoje a gente tá com dois profissionais, um psicólogo e um assistente social, um coordenador. Está faltando uma profissional que saiu daqui. Tem dois orientadores, que são fixos agora. Aí, dois apoios, mas é pouco. Cozinha e serviços gerais. Tem os cadastradores [...]. São quatro cadastradores. Atualmente, chegou mais um (Sujeito 17).

Os depoimentos também abordam as possíveis razões da sobrecarga de trabalho e da insuficiência de unidades de atendimento.

Se nós temos 300 mil famílias no Cadastro Único, nós temos como prioridade atender também esse público. Um CRAS referencia até 5.000 famílias... então, tem que pelo menos chegar a 60 CRAS, e nós temos hoje 24 em Fortaleza... para ter essa capilaridade, ter essa oferta de serviço, proporcional à oferta de benefício de transferência de renda. Eu tô falando só do benefício de transferência de renda no caso do Bolsa Família. [...] Nós temos também o BPC. Hoje a população quando procura o serviço, quando a demanda chega aos CRAS, [...] aos Centros de Referência de Assistência Social, geralmente chega via Transferência de Renda (Sujeito 1).

Se você for olhar a realidade de Fortaleza, o número de CRAS é pequeno pra demanda de Fortaleza. Fortaleza tem que ter muito mais CRAS. Tem muito bairro descoberto [...]. Avançou muito, criação e implantação dos CRAS. Tem que pensar em implantar CRAS com equipes que deem conta da demanda, porque hoje ainda deixa a desejar. Tá sobrecarregando quem tá aqui. Aqui era pra ser três técnicos e um coordenador. Um técnico se desligou. Só estamos com duas técnicas e uma coordenadora. E o coordenador não executa o trabalho técnico (Sujeito 8).

Eu posso dizer que a política está bem pensada. Mas ainda tá um pouco distante da realidade. A gente tem uma demanda enorme hoje de programas e projetos a serem executados. E, em termos de pessoal, precisa avançar, em termos de equipe. Ainda é muito reduzida pra dar conta. Tanto pra demanda da população quanto pros projetos que a gente quer implantar (Sujeito 8).

Apesar das queixas, observa-se que a organização dos trabalhadores e as lutas por condições de trabalho estão arrefecidas. Indicamos que este retrocesso pode estar relacionado à crise do trabalho, movida pelas diretrizes neoliberais, que, no campo institucional, promove deliberadamente precarização das relações de trabalho, com a contratação de trabalhadores terceirizados. Esse fato se associa a elementos conjunturais, tais como a insegurança e a instabilidade ocasionadas por períodos de transição político-eleitorais, desemprego generalizado, além da morosidade para a oferta de concursos públicos.

Em Fortaleza, o último concurso público ocorreu em 2004. Passados dez anos de implantação da PNAS, praticamente 100% dos trabalhadores dos CRAS são terceirizados. Os profissionais concursados se encontram concentrados no nível da gestão.

Entre as profissionais entrevistadas, notamos que tanto assistentes sociais como psicólogas, ao falar de sua trajetória profissional, registraram a atuação em duas áreas predominantes: Saúde e Assistência Social. Dessa forma, as comparações relacionadas a parâmetros conceituais e/ou teórico-metodológicos foram bastante recorrentes entre ambas. Nos fragmentos recuperados para a análise, a assistente social revela a necessidade de incorporar profissionais na Assistência Social que cumpram papéis semelhantes ao dos agentes comunitários de saúde. Segundo ela, estes profissionais seriam essenciais para aumentar a aproximação dos territórios e aumentar a capacidade de realizar os acompanhamentos familiares diante da crescente demanda. Reconhece que as equipes técnicas não dispõem de quantidade de profissionais suficientes para realizar visitas

domiciliares.

As agentes de saúde, tu sabe, vai na casa da pessoa... gerava uma demanda enorme. Mulher, não tem noção! A gente, como Assistência, perde muito com isso [...], de não ter uma pessoa que vá na casa das famílias como os agentes de saúde. Nós não temos! Nós mesmos que vamos pro campo, não é assim na Saúde (Sujeito 7).

Sobre o desafio de conhecer o território de abrangência do CRAS, uma condição para o trabalho social com família, a psicóloga acrescenta os obstáculos para o trabalho interdisciplinar nas equipes de CRAS.

[...] [Que haja um] Espaço dentro do CRAS pra que a gente analise o próprio território, faça estudo de caso. Por que às vezes a gente, enquanto equipe, não tem tempo para analisar o próprio território. A gente não tem tempo de análise enquanto profissionais. A gente não trabalha enquanto equipe, interdisciplinarmente. A gente conversa informalmente, mas a gente não senta com a equipe, pra saber a visão deles sobre essa situação (Sujeito 17).

Em outro fragmento, mais uma vez, a profissional faz comparações com a Política de Saúde e afirma que, no SUS, a clareza do usuário em relação ao serviço é muito maior. Alega que, neste sentido, a Política de Assistência Social apresenta, no cotidiano profissional, dois desafios, ambos relacionados ao trabalho social com famílias. O primeiro diz respeito à complexidade dos atendimentos socioassistenciais, onde se apresentam famílias com múltiplas demandas (socioeconômicas, de saúde, de sobrevivência, afetivas, benefícios, socioassistenciais etc.). Essa miríade de demandas gera, por sua vez, a necessidade de análises e intervenções igualmente complexas, multidirecionais, intersetoriais, com desdobramentos e encaminhamentos diversos. O segundo é que a análise desta complexidade é dificultada porque o usuário, em sua maioria, não tem clareza no papel da Política de Assistência Social nem tampouco dos limites reais de sua capacidade de oferta. Sendo assim, tais limites são apreendidos e/ou testados por ocasião dos próprios atendimentos onde são reproduzidas relações de barganha ligadas à cultura do assistencialismo, da vitimização, entre outras. Esta lógica causa mais tensionamentos ao trabalho profissional porque demanda um esforço maior de compreensão e análise da família para, em seguida, conseguir detectar as demandas centrais e os encaminhamentos mais emergenciais e cabíveis.

Através da saúde, eu trabalhava a família. Aqui [PNAS] não! É a questão econômica, é a questão das drogas. [...] Aqui é mais direcionado, mas lá facilita muito mais. Aqui a família procura a gente pra resolver questões que ela acha que é aqui: [...] Cesta Básica, [...] Bolsa Família. Muitas delas mentem pra gente! Quando

o problema é de saúde, o que há de mais precioso que é a vida, então você descobre, você desmembra a família todinha. Aqui não, você tem que escutar com o ouvido e o atendimento com o outro (Sujeito 7).

No trecho a seguir, a profissional denuncia as ameaças e os prejuízos da imposição da lógica produtivista, tal como assinalada por Pereira (1996), que visa o cumprimento de metas quantitativas associadas ao descompromisso com as condições necessárias à oferta qualificada dos serviços, recolocando mais um desafio ético aos profissionais:

CRAS é pra distribuir fralda, auxílio funeral, benefício eventual, *kit* enxoval. E as pessoas realmente procuram bastante por isso. Acha que é só aquilo. Às vezes, algumas coisas que vem de cima, coloca pra nós. [...] A preocupação muito grande com o número. Às vezes, eles esquecem da qualidade do trabalho. [...] O quantitativo de grupo, tem que ter x pessoas em tal grupo e você tem que praticamente obrigar o pessoal a participar, usar mesmo do jeitinho [...] para as pessoas frequentarem. Mas eu acho isso meio que errado porque a gente tá lidando com gente que tem vontade própria. Não é só um objeto que a gente pega pelo braço e coloca lá, dentro do CRAS. A pessoa vai se ela quiser. [...] Tem [que ter]! Uma meta! [...] Grupo de criança? Cem [...], quatro grupos com 25 cada um. Mas o CRAS não tem estrutura e nem profissional para crianças. [...] É pequeno, não tem ventilação. Tem dois educadores para atender sete grupos que funcionam no momento. Não tem atrativo, não tem recurso para atrair a atenção, recurso áudio-visual, enfim... Realmente é uma sala com alguns brinquedos quebrados. Tinta, pincel, pronto. [...] No momento, tá com 70. Tô quase lá! [...] Às vezes, funcionam dois grupos ao mesmo tempo. Fica um grupo na sala dos grupos e o outro na recepção, perto da cozinha [risos] [...]. [Temos] Em torno de 60, 70 idosos. Adolescente é nosso *déficit*, 12. [...] Tem que ser uns 25 (Sujeito 7).

Embora seja uma conquista lenta, contraditória e gradual, ambas as profissionais concordam que um dos principais avanços alcançados pela PNAS foi a redução da cultura assistencialista e seu trâmite para à concepção do direito.

Nós tivemos algumas conquistas neste ponto. Acho que isso foi importante! [...] A gente desmistificou essa questão do assistencialismo. Olha, diminuiu. De 60 a 70% só vinham para saber se tinha Cesta Básica. Mas agora diminuiu muito, que eu me lembre (Sujeito 13).

Eu não tô nem mais usando o usuário da Assistência, porque usuário passa muito aquela história do balcão, de eu tô atendendo. O sujeito que interage. Ele se entende enquanto aquele que tem direito! Então, ele tá interagindo com esse profissional (Sujeito 1).

Nestes trechos, as profissionais argumentam que acreditam na proposta PNAS. Contudo, reforçam que a mesma não funciona, reforçando a crença na ineficiência das políticas públicas. Ao mesmo tempo, consideram a importância da qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais, do acompanhamento familiar e dos avanços e resultados

alcançados pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Porque, nos moldes que tá aí, se conseguisse fazer funcionar, ia ser muito bom. A gente ia ajudar a população a superar mais suas vulnerabilidades, [...] porque um CRAS é muito importante dentro de uma comunidade. [...] Tem vários grupos de convivência [...] e a gente sabe o valor de um grupo desses. Se você for pro grupo de idoso, você vê um monte de depoimento, de idoso que tava em casa depressivo, que a família não escuta, não conversa. E a auto-estima lá embaixo. Com o grupo de convivência, isso mudou completamente. E não só o idoso, mas o próprio adolescente, que muitas vezes não é compreendido, sabe? Até porque a adolescência é uma idade... E aqui tem muitos casos assim, de adolescentes homossexuais, [...] e aqui a gente trabalha também essas questões. Cada mês tem um tema [...]. O fato dele tá convivendo com outros jovens, com outras pessoas, isso é bom pra ele. [...] As pessoas chegam querendo um atendimento. Digamos, ele tá com o benefício bloqueado. Eu vou conversando com ela e vejo outras questões de vulnerabilidade que ela está passando... aí, eu pego e coloco a família em acompanhamento (Sujeito 8).

[...] O que me vem é que a gente não conseguiu fazer um acompanhamento, um serviço de qualidade, das pessoas terem maior acesso, terem maior conhecimento do território, uma retaguarda que a gente possa encaminhar e as pessoas possam ser atendidas (Sujeito 9).

A seguir, com base nas narrativas, outro conjunto de desafios foram elencados. Podemos destacar a luta pela partilha e disputa do fundo público, tal como aponta Salvador (2012), com vistas a ampliar o financiamento e corrigir o desequilíbrio entre recursos para as ações de transferência de renda e os serviços socioassistenciais de forma a tornar as unidades de atendimento acessíveis à população.

Eu não consigo dizer que a Assistência não avançou! Com estruturação, com regulamentações e inclusive com financiamento. O financiamento ainda está muito na linha da transferência de renda e não está igual para a oferta de serviços socioassistenciais. Nós precisamos avançar nas grandes metrópoles. Nós ainda temos um baixo atendimento, nós precisamos avançar na cobertura maior da oferta dos serviços. A população ainda não chega, porque estamos muito pulverizados. [...] Fortaleza tem hoje no Cadastro Único cerca de 300 mil famílias. Se [...] colocar uma média de 5 pessoas por família, nós chegamos a um milhão e meio de pessoas. Fortaleza tem 2 milhões e meio de habitantes, [...] nós temos mais da metade da população cadastrada no Cadastro Único. E [...] se coloca que a prioridade para o atendimento do público nos CRAS é exatamente que tá inserido no Cadastro Único... (Sujeito 1).

Nesta narrativa, apresenta-se como necessidade a produção de indicadores de gestão, de forma a constituir parâmetros eficientes para o aprimoramento do SUAS e, principalmente, verificar os impactos alcançados na vida das populações atendidas.

Hoje, a gente tem que conseguir apresentar dados, mas a gente não consegue apresentar ainda os indicadores da Assistência. É outra coisa que a gente precisa. É algo que parece estar um pouco mais distante da gente [...]. Construir indicadores e monitorar indicadores para [...] ver como é que a Assistência Social [...], qual a

interferência dela na vida desse cidadão, da população [...]. Eu acho que essa construção de indicadores, essa avaliação, esse monitoramento, a gente ainda precisa [...]. O que é central no PAIF é o acompanhamento familiar! Qual o indicador que eu crio para [avaliar] se este acompanhamento familiar está trazendo o resultado a que a gente se propõe? (Sujeito1).

Em síntese, quanto ao contexto atual, ficaram evidentes alguns desafios, dispostos por ordem de força tal como apontados pelas interlocutoras da pesquisa. São eles: 1) Superar o desequilíbrio entre execução dos serviços socioassistenciais e as ações de transferência de renda, tendo em vista a centralidade do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família nos CRAS; 2) Desenvolver a intersetorialidade nas ações, como condição essencial ao trabalho social com a família e a efetivação dos acessos aos direitos sociais; 3) Combater a precarização das relações de trabalho no SUAS, constatada pela sobrecarga dos trabalhadores, atuando em equipes incompletas, com excessiva demanda da população, articulado ainda à precariedade das condições de trabalho (estrutura física) e aos baixos salários; 4) Investir em capacitação continuada com vistas a aprofundar compreensão acerca do trabalho social com famílias, sua complexidade e, em especial, a relação com os usuários, a análise da demanda, o conhecimento do território e o trabalho interdisciplinar; 5) Enfrentar a reprodução histórica da lógica do assistencialismo e do descrédito nas políticas públicas difundida entre profissionais e usuários; 6) Ampliar a luta e a organização política dos trabalhadores do SUAS com o objetivo de ampliar sua participação nas instâncias de controle social e o fortalecimento do projeto societário comprometido com valores éticos e democráticos.

Em resumo, quando indagamos se as profissionais nutrem algum sonho em relação à PNAS, numa projeção de 10 anos, elas responderam apontando elementos que reforçam os desafios já apontados, vejamos:

[Risos] [...] A gente fica muito nesse aqui e agora do momento, das demandas da urgência, você tem que resolver agora, tem que fazer [risos] [...]. Então, eu me peguei agora, nesse exato momento, que eu não estou sonhando. É fazer as coisas funcionarem que é o meu desejo, de poder ver esses encaminhamentos. Eu saber que eu vou encaminhar fulana e que ela vai ter uma informação lá onde eu encaminhei (Sujeito 17).

Eu espero que ela se aperfeiçoe neste sentido, que ainda há resquícios do assistencialismo, da benesse. [...] Talvez não seja um ponto tão negativo porque não há como fugir disso. A pessoa, pra procurar emprego, ela precisa estar alimentada, com a barriga cheia. Então, nesse sentido, da Cesta Básica [...], essa questão do Bolsa Família. [...] Primeiro deve dar condições de dignidade pra pessoa pra, a partir de então, fazer os outros procedimentos, encaminhamentos com a rede. Então, o que eu espero pro futuro é que se aperfeiçoe nesse sentido. Eu acho que já foi um ganho muito grande, tanto para nós, assistentes sociais, quanto para o Brasil (Sujeito 11).

Após as reflexões que versaram sobre os desafios postos a Política de Assistência Social ao longo de 10 anos de sua implementação no município de Fortaleza, passamos no item a seguir a apontar de modo sintético uma espécie de retrato das tendências que começam a se desenhar ante a mais um ciclo de mudanças político-institucionais do SUAS, tendo como norte as inflexões trazidas pela transição eleitoral vivenciada no município de Fortaleza no transcurso de 2012 para 2013.

3.6 O SUAS NO CONTEXTO DAS TRANSIÇÕES DE GOVERNO: NARRATIVAS DOS PROFISSIONAIS QUE SENTEM E VIVEM AS MUNDANÇAS POLITICO-INSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Neste item trataremos dos desdobramentos mais recentes da gestão da Política de Assistência Social no município de Fortaleza, ocorridos especificamente durante o final de 2012 e ao longo de 2013 por ocasião da transição político-eleitoral que determinou a saída da então prefeita Luiziane Lins (PT), após oito anos consecutivos de mandato, e o ingresso do prefeito Roberto Cláudio para o mandato de 4 anos (2013-2016). Somam-se a este fato significativas medidas de aprimoramento do SUAS, implementadas pelo governo federal, Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e demais instâncias reguladoras do SUAS, que propuseram mudanças significativas para a operacionalização dos serviços socioassistenciais.

Salientamos que o principal interesse, neste momento, é registrar alguns elementos que refletem o movimento da conjuntura atual na gestão da PNAS em Fortaleza, realçando a percepção dos trabalhadores que conviveram com tais mudanças e os processos de luta e resistência contidos nos espaços socioocupacionais para a afirmação das Políticas de Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social em Fortaleza.

Assim, com o intuito de buscar retratar as alterações mais destacadas pelos profissionais no cenário atual, nos deteremos às narrativas que abordam dois aspectos: 1) Alterações político-institucionais identificadas como processo de reestruturação da Secretaria de Assistência Social; 2) Alterações na gestão dos Serviços da Proteção Social Básica, definidas pelo MDS como Reordenamento dos Serviços Socioassistenciais.

Em relação ao primeiro tópico, é preciso esclarecer que, conforme afirmaram as profissionais entrevistadas, denominou-se como “Reestruturação das Secretarias” um conjunto de medidas e estratégias de natureza política, institucional e administrativa, realizadas em todos os setores que abrangem o poder executivo municipal. Tais medidas deflagradas em decorrência da transição político-eleitoral foram realizadas mediante o apoio

de consultorias de planejamento especializadas, responsáveis pelo diagnóstico, análise institucional e planejamento das ações municipais com vistas a realizar o alinhamento das diretrizes que atendam às orientações da nova direção política da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Ao que parece, as profissionais atuam num cenário com a expectativa de constantes mudanças, conforme descrito no depoimento a seguir:

A Prefeitura começou a atual gestão [...] e contratou a Fundação Dom Cabral pra fazer alinhamento estratégico de toda a Prefeitura. [...] A consultoria, desde fevereiro, março, [...] senta com cada secretaria e com grupos de secretaria para alinhar e perceber sobreposição, atribuições e processos de trabalho entre cada secretaria, [...] perceber interface, sobreposição. [...] A primeira reforma administrava foi na primeira semana de governo. Não deu para pensar! Eu não sei com que base ele fez a primeira reforma. No segundo semestre, temos uma previsão de reforma, baseado nesta consultoria. A gente tá aguardando. [...] E inclusive percebendo sobreposição com as ações de Assistência Social: tem a Secretaria de Direitos Humanos, coordenadoria de segmentos, gabinete da primeira-dama fazendo ações (Sujeito 3).

Aqui nos dedicaremos a apontar as mudanças mais evidentes ocorridas especificamente na Secretaria responsável pela gestão da Política de Assistência Social. Assim, podemos assinalar que ficaram mais perceptíveis as mudanças nos seguintes setores/áreas administrativas: 1) Identificação e/ou nomenclatura do órgão gestor da política; 2) Alterações do organograma político-institucional, 3) Movimentações no quadro de Recursos Humanos/ trabalhadores do SUAS; 4) Perspectiva dos serviços socioassistenciais.

Em relação à identificação do órgão público de gestão da Política de Assistência Social, observamos que, mesmo antes de sua regulamentação, a PNAS já sofria alterações de nomenclatura e ou identificação, fenômeno bastante comum na história de sua implantação no Brasil. Tais alterações de acordo com Pereira (1996) revelavam, entre outras coisas, a concepção que os agentes públicos detinham sobre a Política de Assistência Social e especialmente às disputas de poder e projetos societários refletidas no interior das dinâmicas institucionais.

3.6.1 Considerações sobre as mudanças de nomenclatura e o organograma político-institucional da gestão da PNAS

No município de Fortaleza, o órgão gestor da Política já passou por várias denominações. Antes da regulamentação em 2004, era identificado como Secretaria de Educação e Assistência Social, SEDAS, com todas as suas ações concentradas em uma única Coordenadoria de Assistência Social, a CASSI. Em 2007, passa a ser identificada como

Secretaria de Assistência Social do Município de Fortaleza, SEMAS, primeira órgão municipal destinado à gestão exclusiva da PNAS. E, em janeiro de 2013, passa oficialmente a ser identificada no interior de uma nova Secretaria, a Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Registramos que as mudanças ocorridas na nomenclatura também foram acompanhadas por significativas alterações no organograma institucional, na qual se insere a gestão da Política de Assistência Social, como podemos perceber na narrativa a seguir:

A partir desse novo governo que entrou em 1º de janeiro, houve uma reestruturação. [...] Nós tínhamos uma secretaria municipal de Assistência Social exclusiva. A partir dessa nova gestão, foi pensado um novo formato, onde a Assistência agrega a ela mais duas Políticas, no caso a Segurança Alimentar e o Trabalho e Qualificação Profissional (Sujeito 1).

[...] O formato da Secretaria é um formato padrão não só pra Assistência, mas pra todas as secretarias do governo. [...] O desenho antigo era uma secretaria específica, Secretaria Municipal de Assistência Social, [...] com todas as coordenações das Proteções: [...] Coordenação da Básica, da Especial, da Gestão do SUAS, do Fundo Municipal. Toda a Secretaria era estruturada somente a partir das diretrizes da Política de Assistência Social (Sujeito 1).

[...] Tá muito recente. Aqui dentro as coisas estão caminhando no mesmo ritmo. [...] A estruturação da Política não foi desfeita em nenhum momento. Pelo contrário, não tivemos diminuição na quantidade de profissionais, nós tivemos a estrutura que era mantida da SEMAS, enquanto coordenações, hoje são gerências inclusive tem uma a mais, a de benefícios. [...] A perspectiva que o secretário traz, e que a gente continua, é [...] perspectiva da Assistência enquanto direito. A linha que a gente vinha construindo, no sentido dos profissionais que aqui estão, eles continuam na mesma linha. Se acrescentou uma estrutura, mas não se desfez a que estava (Sujeito 1).

Embora considere prematura qualquer avaliação sobre as mudanças implementadas pela nova gestão da Política de Assistência em Fortaleza, a assistente social sente que tais mudanças se concentraram no campo organizacional e administrativo. E, dessa forma, não ameaçaram estruturas essenciais e/ou consensos políticos pactuados historicamente em torno da Política de Assistência Social do município de Fortaleza. Ela baseia sua avaliação, sobretudo, porque esses consensos foram construídos em conjunto com os trabalhadores do SUAS, especialmente aqueles que mantêm vínculo permanente com o serviço público municipal e que atuam na PNAS há pelo menos 9 anos. E, embora muitas nomenclaturas novas tenham surgido no ambiente institucional, estas assumiram funções e significados equivalentes. Para tanto, cita o exemplo das coordenações que passaram a ser gerências no atual organograma sem prejuízo para o seu significado.

Chama atenção, porém, a lógica que determina as mudanças. No caso do organograma antigo, as mudanças administrativas e institucionais foram inspiradas nas

diretrizes de aprimoramento da própria PNAS, e no organograma novo, as mudanças atendem às diretrizes de normatização e padronização da administração municipal, a chamada “reestruturação das secretarias”.

Nas narrativas a seguir dispomos as impressões de mais duas assistentes sociais sobre os impactos do novo organograma para a PNAS. As profissionais refletem a respeito da decisão municipal de unir a Política de Assistência Social a outras duas Políticas Públicas, quais sejam a do Trabalho e de Segurança Alimentar e Institucional, SAN, sendo denominada como Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate a Fome – SETRA. Ambas expressam a sensação de retrocesso com a perda de exclusividade na gestão da Assistência Social em Fortaleza. Na primeira fala fica evidenciado que a mudança de nomenclatura se inspirou no modelo de gestão do próprio MDS, por isso, considera tal escolha, um equívoco que começa desde o nível de gestão federal. Ao que parece, a perda da exclusividade fragiliza o processo de legitimação da PNAS como política pública. As referências a **Desenvolvimento Social** substituem a denominação correta da Política de **Assistência Social**, e **Combate a Fome** indica a inserção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Isto, segundo Pereira (1996), recupera a história de equívocos substantivos reeditados ao longo da construção da PNAS no país.

Na primeira narrativa, embora a profissional informe que tanto a nomenclatura quanto a perda de exclusividade na execução da PNAS seja um retrocesso no processo de conquistas e avanços da PNAS em Fortaleza. No caso da SETRA, ela percebe que isto não representa um mero retorno ao passado, como quando a gestão da Política de Assistência era compartilhada com a Política de Educação (SEDAS). Compreende que são processos históricos e políticos diferentes. Considera que tais equívocos são amenizados pelas diretrizes de trabalho implementadas pela da gestão atual, que mesmo diante de tais escolhas, materializam a intenção de afirmar a PNAS como Política central e estruturante e não como mera coadjuvante, tal como no período da SEDAS em 2004.

A criação da SETRA – Secretaria do Trabalho, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, [...] nos moldes do que o próprio ministério propõe: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, se inspira nesse modelo [...]. A meu ver, o erro já começa de lá, [...] dentro do órgão gestor maior da Política de Assistência Social. Ele próprio não é específico. [...] Na SETRA tem a Política do Trabalho e da Segurança Alimentar e Nutricional. [...] Creio que, apesar de ser não mais específica, o que diferencia hoje a SETRA do que antes a gente viveu quando era a SEDA. A Assistência Social era mesmo coadjuvante e não era a política estruturante, a espinha dorsal daquela secretaria. E hoje, apesar da inclusão dessas duas outras políticas, o que a gente percebe no fazer cotidiano é que o Trabalho e a Segurança Alimentar vem como complementares à Política de Assistência Social. Eu acho que isso ameniza, em termos, o que a gente já vivenciou (Sujeito 2).

No trecho a seguir, o sentimento de perda, retrocesso, soa de forma ainda mais contundente, sobretudo quando diz: “Mais uma vez a Assistência Social volta a ser coordenadoria em Fortaleza”. A comparação entre SETRA e SEDAS fica bastante evidente.

Era Secretaria Municipal de Educação e Assistência. Aí dentro eram duas coordenadorias, a coordenadoria de Assistência que fez o concurso público, na época do prefeito Juraci. [...] Na gestão da Luiziane [...], em 2007, criou-se a SEMAS. A Assistência se tornou uma pasta específica. [...] No fim do ano de 2012, mudou novamente de administração, governo do PSB, [...] uma nova reformulação administrativa. [...] Voltou a ser coordenação, junto com as Políticas de Trabalho e Segurança Alimentar. [...] Mais uma vez a Assistência Social como uma coordenadoria em Fortaleza. E eu continuo fazendo parte da mesma Política de Assistência (Sujeito 2).

Contudo, é preciso considerar que na gestão anterior, (SEMAS), foi visualizada a inserção da SAN, porém esta era representada por meio de uma supervisão no interior da Política de Assistência Social. Ao que parece, na SETRA, a Política de Segurança Alimentar ganha força e maior espaço e visibilidade institucional, inserindo-se de forma equivalente às demais políticas, ao mesmo tempo em que a Política de Assistência Social perde seu caráter de exclusividade em termos político-administrativos.

Vejamos a seguir a descrição detalhada do organograma da SETRA, seguido da descrição específica da gestão da PNAS:

O organograma da SETRA:

(...) O secretário, ao nível de maior responsabilidade hierarquicamente, o secretário executivo, ele tem as assessorias de gabinete. [...] Nós temos pessoas que estão nessa assessoria, que tem o conhecimento de assistência. [É] Muito bom que a professora Ieda está como assessora do secretário da SETRA. Um outro é o Raimundo. Ela fica mais com a pasta de Assistência e o Raimundo, com a parte de Trabalho e Segurança Alimentar. Abaixo disso tem a assessoria institucional [...] e depois são a cinco coordenações. Por que são cinco? Três de execução: Trabalho, Assistência e SAN, e coordenação administrativo-financeiro que está no mesmo patamar das coordenações. A de tecnologia da informação e dos processos internos da Secretaria não são fins, mas meios (Sujeito 1).

O desenho do lugar da Política de Assistência Social na SETRA:

Vou me ater mais a de Assistência, depois da Coordenação são 5 gerências, exatamente as que eram na SEMAS como coordenações. Gerências da Gestão do SUAS, Gerência da Proteção Social Básica, Gerência da Proteção Social Especial, Gerência do Fundo Municipal de Assistência Social, e acrescenta-se agora a de Benefício. Quer dizer, a Assistência tem 5 gerências, a SAN tem uma e a do Trabalho tem duas. [...] Por isso eu digo que a Assistência é a grande, porque inclusive se você olha na estrutura, no organograma da Secretaria já fica claro (Sujeito 1).

Nas narrativas a seguir, a profissional considera que, embora a política tenha perdido a sua exclusividade no organograma institucional ao dividir espaço com as Políticas de Trabalho e SAN, ela se mantém como política principal. Em suas próprias palavras, segue como “espinha dorsal” da SETRA. Isto ocorre porque, na sua avaliação, a PNAS alcançou o status de Política Pública estruturada, sobretudo pelo elevado nível de organização política e organizacional acumulado ao longo de sua história no município de Fortaleza, e em comparação às demais.

Assim, embora as políticas de Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar estejam situadas no mesmo nível hierárquico, a profissional considera que a política de Assistência tem mais força e influência na SETRA. Ela sente que a PNAS agrega/engloba as demais, principalmente por ocupar maior espaço institucional (maior número de gerências) e maior volume de unidades de atendimento, trabalhadores e oferta de serviços e, sobretudo, maior acúmulo histórico e político na trajetória da gestão pública.

A profissional se posicionou como militante da Política de Assistência Social, articulada ao conjunto de outras servidoras públicas municipais que vivenciam lutas e transformações da PNAS há pelo menos 10 anos em Fortaleza. Deste lugar, reconhece as contradições e visualiza o desafio de defender as conquistas já alcançadas e construir estratégias crescentes de avanços. Contudo, não esconde o sentimento de perda e/ou sensação de retrocesso ao relembrar do caminho percorrido, das lutas e confrontos que culminaram com o estabelecimento de uma gestão exclusiva para a PNAS em Fortaleza, quando da transição da Sedas para SEMAS. Admite ainda que os sentimentos são contraditórios, embalados numa atmosfera de mudanças muito recentes. Percebe um retrocesso na escolha da nomenclatura da gestão da Assistência Social ao mesmo tempo em que sente confiança nos processos produzidos durante a atuação profissional e no envolvimento com os novos agentes públicos, principalmente porque, em sua visão, as conquistas foram respeitadas.

[...] Hoje percebo que [...] a espinha dorsal da Secretaria é a Assistência. [...] A política que está estruturada é a Política de Assistência Social, [...] que tem a maior fonte de recursos. [...] [Há] Controle Social organizado ativo através do Conselho Municipal de Assistência Social, 24 unidades de atendimento de Básica e sete unidades de atendimento da Proteção Social Especial (Sujeito 1).

Nos depoimentos dos sujeitos 1 e 2, notamos a recorrência à noção de **espinha dorsal** para se referir ao lugar da Política de Assistência Social no organograma político-institucional da SETRA. Contudo, em nenhum momento esta expressão foi acatada/validada pelo sujeito 3. Ao que parece, este foi o argumento difundido pela nova gestão para amenizar

o sentimento de perda claramente expressado pelas profissionais. Ora, notou-se que a posição estruturante alcançada pela PNAS em relação às demais políticas na SETRA é menos uma diretriz da gestão atual e mais um produto do esforço coletivo empreendidos pela direção dos trabalhadores do SUAS ao longo de 10 anos, ao lado do reflexo da expansão da PNAS ao nível nacional.

Embora a maioria das profissionais entrevistadas evitassem estabelecer posições definitivas devido ao pouquíssimo tempo de implementação de mudanças, houve consenso quanto a sensação de retrocesso político em relação às conquistas da PNAS na gestão de Fortaleza. Tanto em relação à nomenclatura dado à Secretaria quanto em relação à perda de exclusividade para a gestão da PNAS. Em poucas palavras, as posições sofreram apenas gradações de intensidade.

Diante das considerações já apresentadas, indagamos à coordenadora da Política de Assistência Social de Fortaleza: qual era a intenção do gestor municipal ao criar a SETRA? E qual o horizonte para a PNAS nesta nova gestão? Sobre isso ela respondeu:

[...] A percepção que tenho da fala do secretário, inclusive do prefeito, que teve na abertura da Conferência Municipal de Assistência Social, [...] é que o objetivo dele era potencializar a Assistência. Porque potencializa quando, [...] na avaliação dele, [...] coloca o Trabalho, que é o grande propulsor da emancipação. Fortalece o projeto político e os objetivos do prefeito, da gestão atual, quando você junta Assistência, o Trabalho e a Segurança Alimentar. Essa é a defesa do secretário para esse redesenho. Eles colocam como uma tentativa de ampliar a articulação, de garantir uma melhor qualidade de vida. Pelo menos essa é a defesa que foi apresentada publicamente. E o que nós estamos vivenciando com todo um planejamento pra isso. [...] A perspectiva que o secretário traz é que a gente continua. É a Assistência enquanto direito, [...] a linha que a gente vinha construindo, no sentido dos profissionais que aqui estão. Eles continuam na mesma linha, e se acrescentou uma estrutura, mas não se desfez a que estava (Sujeito 1).

Numa tentativa de empreender as diretrizes analíticas de Pereira (1996), observamos que a intenção da gestão municipal, revelada no trecho acima, pode indicar que paira uma compreensão difusa sobre o papel e a concepção da PNAS. A intenção de POTENCIALIZAR a Assistência Social através de Política de Trabalho registrada tanto pelo prefeito quanto secretário, pode apontar dois sentidos. O primeiro é de que a Assistência Social é uma Política Pública frágil, portanto precisa ser fortalecida pela Política de Trabalho, sendo esta última capaz de produzir a verdadeira emancipação. Dessa forma, difunde-se a ideia de que a Assistência Social significa a antítese do trabalho, incorrendo na sua desqualificação. O segundo relacionado a intenção de JUNTAR três políticas. Ao a que parece, o que se pretende não é executar três políticas públicas, garantindo sua legitimidade e especificidade, mas ofertar o produto da junção de três políticas, operando-se numa espécie de

mosaico, capaz de fundir-se e suprir as deficiências trazidas por cada uma. Esta ação pode estar pautada numa compreensão de que as referidas Políticas, vistas em sua existência singular, não reúnem atributos que a sustentem como Política Pública de Direito. Tais fenômenos acontecem com menos frequência nas demais políticas que compõem o campo da Seguridade Social brasileira, tal como a Saúde. Neste caso, tanto as nomenclaturas quanto as diretrizes de gestão utilizadas no campo da Saúde Pública e do SUS recusam modelagens amalgamadas com outras políticas.

Supomos, assim, que tais ideias anunciam um conjunto de equívocos substantivos tal como sugere Pereira (1996), bastante recorrentes entre gestores e agentes públicos responsáveis pela implementação da PNAS. Estes, por sua vez, estão na base na construção de um conjunto de equívocos metodológicos. Sendo assim, inferimos que tal concepção pode ter contribuído para a construção da diretriz municipal de unir três políticas (Trabalho/qualificação profissional, Assistência Social e SAN), culturalmente avaliadas como deficitárias, com o objetivo de recompor uma tríade de ações que, articuladas entre si, tentam difundir a intenção de compor uma unidade mais forte/potente.

Esta tríade de articulação de três políticas, por sua vez, pode proporcionar a difusão de uma falsa ideia de intersetorialidade, preconizadas em um dos eixos estruturantes da PNAS. Para tanto, é oportuno observar em que medida tais análises ganham força e sustentação empírica. Para isto, são relevantes as narrativas de uma assistente social, lotada no setor de planejamento geral da SETRA. Ou seja, posicionada estrategicamente na função de produzir internamente fluxos mais eficientes entre as três coordenações (Trabalho, Assistência Social e SAN).

Para esta entrevistada, as mudanças implementadas no organograma institucional da PNAS não assumiu formas e funções equivalentes ao modelo de gestão anterior, tal como apontado na narrativa do Sujeito1. No depoimento a seguir, a profissional contesta a compreensão de permanência, de manutenção da estrutura que já existia. Apresenta um discurso mais agudo, afirma que as mudanças de cunho administrativo representaram alterações drásticas nas relações de poder, contribuindo para o enfraquecimento político e institucional do SUAS em Fortaleza. O sentimento é de ameaça, retração, desaceleração do movimento de conquistas para a PNAS como Política Pública de Direito. Contesta a tese da potencialização pela fusão, apresentada pela nova gestão. Considera que a junção três políticas em uma única Secretaria precariza e compromete o desempenho de todas as Políticas que dela participam.

[...] A partir de 2013, por exemplo, a Proteção Social Básica, eu dilui de Coordenadoria da Proteção Social Básica. Passou a ser uma Célula, passou a ser menorzinha. Agora tenho um gabinete que, em vez de olhar pra várias coordenações de Básica e Especial, agora olha pra três: a da Assistência, do Trabalho e da Segurança Alimentar. [...] Quando eu olho pra de Assistência, percebo células e dimensiono para menos [...]: Células da Proteção Social Básica, Célula da Proteção Especial. [...] São gerentes que cuidam dessas células. Antes, a figura que coordenava tudo era um secretário, com status de secretário, com poder de secretário, inclusive com poder decisório de secretário. Agora, não! É um coordenador que tem apenas o poder de coordenador, não ganha como secretário, não tem assento como secretário. Ele é um articulador para que o secretário, que se preocupa com três políticas, possa dar conta disso! (Sujeito 3).

Você faz uma reunião sobre as três Políticas, e a Assistência toma conta! Porque a Assistência é um mundo, a Assistência é um sistema! As preocupações que a Assistência levanta quando a gente conversa demonstram no dia a dia que nós não somos um projeto, nós precisamos de espaço! Espaço grande. Nós não estamos nos avolumando, não nos cabe mais! Temos regras, norma. A legislação do SUAS está se avolumando e não vai mais nos comportar, especialmente numa metrópole como é a nossa. [...] No município como o nosso, a tendência é que a gente vá ganhando espaço. É claro que, num contexto como o nosso [...], é luta diária, é espaço diário. Espaço é luta por poder. É luta por dinheiro. É luta miúda, do tipo. Essa sala? É da Assistência ou dos Direitos Humanos? E o CRAS? Não posso colocar uma sala não sei de que nele? Ou ele descaracteriza o CRAS? [...] O controle social não pode dormir, senão a gente perde. Não é à toa que um grupo específico de servidoras foi convidado e decidiu estar (Sujeito 3).

Nas narrativas a seguir registramos a percepção dos profissionais que atuam nos CRAS. Captamos elementos que demonstram que a posição em áreas de menor poder de decisão, em área de execução da Política, implica na produção de percepções menos nítidas dos processos político-institucionais da gestão. Em ambos os depoimentos os profissionais admitem que não detêm conhecimento aprofundado sobre as mudanças e justificam que isso ocorre porque as alterações são muito recentes. Conseguiram, porém, apreender a mudança de nomenclatura da secretaria e identificar intenções direcionadas à políticas de trabalho. Ao mesmo tempo, reconhecem a relevância da gestão anterior e percebem nesta nova gestão compromisso com o aprimoramento da PNAS em Fortaleza.

[...] Teve mudança sim, e acredito que a outra gestão teve coisas boas. E, agora assim, não dá pra você avaliar muito ainda. Tá muito recente, mas eles têm muita boa vontade, de botar a coisa pra funcionar. [...] Acho que muito nas questões das capacitações, na questão de emprego, nessa área, eu tô vendo muito eles preocupados com isso! (Sujeito 16).

As mudanças ainda não são perceptíveis aos profissionais do CRAS:

[...] Ainda tá muito novo pra perceber essas mudanças. Não mudamos nada de estrutura. [...] Estamos ligados a uma secretaria de Trabalho, que tem esse viés, que coloca pra gente todo esse olhar de encaminhamento, Pronatec... Uma visão mais voltada para o trabalho. Isso é que começa a aparecer para gente que tá aqui. A gente está tentando se adaptar a essa nova estrutura (Sujeito 20).

3.6.2 Considerações sobre os movimentos e os sentimentos dos trabalhadores do SUAS ante ao cenário de mudanças da SETRA

Neste item nossa intenção é trazer para análise três aspectos que implicaram diretamente na movimentação dos trabalhadores do SUAS no interior da dinâmica da SETRA, quais sejam: 1) A extinção dos Distrito de Assistência Social; 2) A alteração da forma de gestão das relações de trabalho; 3) A ampla rotatividade dos trabalhadores contratados e as alterações de função dos trabalhadores efetivados por concursos públicos.

Em relação ao primeiro tópico, registramos que a criação dos Distritos de Assistência Social, DAS, figurou como uma proposta de cogestão da Política de Assistência Social, implementadas nas Secretarias Executivas Regionais – SERs. Este modelo foi implantado pela gestão anterior (SEMAS) e contava, em sua maioria, com a participação de técnicos integrantes do quadro de servidores municipais, tendo apenas os coordenadores nomeados por cargos comissionados, e não integrantes dos quadros efetivos. A ideia era que os DAS pudessem facilitar o acompanhamento dos serviços socioassistenciais inscritos em sua área abrangências territorial. Os DAS tinham o objetivo de descentralizar as ações da SEMAS e fortalecer os suporte de infraestrutura e técnico das unidades de atendimento inscritas nas SERs conferindo mais agilidade e resolutividades para o gerenciamento dos serviços. No entanto, com a “reestruturação da Secretaria” a nova gestão municipal tornou extinto os DAS. Sobre os impactos dessa alteração, sobretudo os impactos junto aos servidores municipais, registramos os seguintes depoimentos:

(...) Em toda Fortaleza, eu tô falando servidoras da Assistência Social, na saúde até tem mais que a SETRA, são cerca de 50 [assistentes sociais]. Eu acho que não chega nem a 50. Essas profissionais estavam distribuídas também nas Regionais, nos antigos Distritos de Assistência Social. Outra mudança é que nós não temos mais, com a reforma administrativa, são os antigos Distritos de Assistência Social. [...] Eu entendia os Distritos de Assistência Social como um papel de cogestão da Secretaria, o que pra mim nunca funcionou! Eu avalio, [...] no nível central de gestão, isso é uma mudança! (Sujeito 1).

Com a extinção dos DAS, todos os servidores municipais lotados na gestão da Assistência Social na SERs foram convocados a optar se queriam atuar ao nível da gestão ou na execução dos serviços, nas unidades de atendimento. A grande maioria optou por ocupar cargos e funções no nível central da gestão. Sendo assim, ocorreu um movimento oposto ao observado no período da Semas. Ora, na Semas, observou-se uma ampliação do número de trabalhadores terceirizados que ocuparam todos os níveis da gestão ao passo que os servidores

são convidados a um movimento de descentralização, ocupando os DAS. Sobre este movimento, a coordenadora da PNAS considera:

Porque todos que estavam lá [no DAS], vieram pra cá [SETRA]. Não é um acréscimo. É o mesmo quantitativo, só que eles mudaram de posição. [...] Eu acho que é um ganho pra Política você ter servidores de carreira e na Assistência não seria diferente! Pra gente a rotatividade de profissionais é um problema. A gente capacita um profissional e com pouco tempo esse profissional [vai embora]. É altamente positiva essa decisão! [...] A cogestão fragilizava o comando único da Assistência. [...] A motivação foi um entendimento realmente do prefeito que veio ao encontro do eu pensava. Em razão disso, eu acho que a definição foi em função do que ele queria para as regionais, [...] que ficassem mais atuantes, próxima dessa parte de manutenção, de infraestrutura dessa parte, que inicialmente foi o que se propôs na realidade. Inicialmente pelo menos o que a gente sabe esse era grande objetivo das regionais, e ao longo do tempo foi se perdendo. Ele, pelo visto, queria retomar isso! Mas veio ao encontro do que eu concebo [...]. Acho que [com] os Distritos nós não conseguíamos [...] fazer a cogestão.

Dessa forma, observa-se um movimento político e estratégico de concentração dos servidores públicos ao nível central da gestão. Conforme assegura a entrevistada, esse movimento revela a intenção de valorizar os funcionários públicos e promover o enfrentamento da precarização das relações de trabalho, principalmente pelos prejuízos que a rotatividade de profissionais provoca aos serviços públicos. Além disso, ela alega que há um compromisso político do prefeito em realizar concurso público para a área da Assistência Social em Fortaleza. Essas mudanças revelam processos de resistência organizados pelos trabalhadores efetivos do SUAS, no interior da SETRA.

Hoje nós temos na Proteção Social Básica um perfil diferenciado. Nesse sentido da relação de trabalho, hoje nós temos mais servidores do que terceirizados. [...] Pela precariedade realmente desse vínculo trabalhista [...] claro que é um ganho você ter servidores não só na gestão. Na verdade, a busca que tem que ter é por servidores de carreira para as políticas públicas. É um ganho, sim, que nós termos, mas eu só queria deixar claro que houve só uma mudança. Não houve um acréscimo no número de servidores nesta gestão, uma mudança de local, eles estavam lá e agora eles vieram pra cá. [...] Há uma perspectiva de que o gestor [...] em todo lugar público que ele se compromete com a realização nesta gestão de um concurso público para Assistência Social.

A segunda mudança significativa ocorrida no campo das relações de trabalho diz respeito à contratação dos profissionais sem vínculo efetivo. Na gestão anterior os contratos eram terceirizados por empresas prestadoras de serviços, por meio dos quais eram garantidos os direitos trabalhistas, contratos com carteira assinada. Com a criação da SETRA, todos os profissionais com contratos com carteira assinada são demitidos e convidados a prestar concursos de seleção pública. Os aprovados passam a ter vínculo de contrato direto com a

SETRA.

Contudo, embora tenha havido um esforço de concentração de servidores públicos na gestão, isto não foi capaz de alterar a intensa alteração de equipes e de funções. No prazo de 6 meses, a equipe dos serviços PAIF mudou mais de 3 vezes, devido aos ajustes da reestruturação da SETRA e à análise do perfil dos servidores e profissionais contratados. Além disso, tais iniciativas não extinguiram por completo os contratos por terceirização. Outro aspecto é que muitos servidores, já inseridos ao nível da gestão desde os governos anteriores, experimentaram significativa ascensão funcional, ocupando a cargos de maior poder de decisão na Gestão da PNAS. Quanto à intensa mudança de função vivida por alguns agentes públicos, vejamos o depoimento a seguir em que a assistente social relata que em pouco mais de sete meses passou por mais de 5 cargos na Gestão:

[...] Desde que começou a atual administração, em 2013, eu já passei por algumas funções: [...] da assessoria institucional do gabinete passei dois meses na Coordenadoria Administrativa Financeira (coordenação interina), de lá passei dois meses como técnica do gabinete, porque eu perdi o cargo comissionado, depois passei um mês coordenando a Proteção Social Básica. E depois fui convidada para compor a Assessoria de planejamento e Desenvolvimento Institucional da Secretaria como um todo, vinculado ao Gabinete. É lá que eu estou há mais ou menos dois meses. [...] Foi de maio pra junho publicado o decreto com o novo desenho institucional da Secretaria. [...] Não tem explicitamente de cada setor sua atribuição. Tem nas linhas e entre linhas e nos processos de trabalho que a gente tá começando a desenvolver (Sujeito 3).

Ela segue:

[...] A ansiedade é muito grande [...]. Fui do movimento estudantil. Tenho clareza do Projeto Ético-Político de que faço parte. [...] Faço parte do movimento de servidoras. [...] Optei em estar, construir por dentro esse caminho, porque se não for a gente, quem é que vai ser? [...] Tem questões pessoais, eu também preciso do dinheiro, e pensando nessa ansiedade toda, de ver as coisas acontecendo, eu já visualizei que tem sete gestões até me aposentar. [...] Tem um monte de coisa pra fazer história ainda. [...] Minha história é fazer história. Eu decidir fazer! Pensando nos desenhos, é lógico que tá muito no começo. [...] É um baque muito grande a gente ter perdido a Secretaria de Assistência, mas a gente preferiu tá aqui pra fazer a Coordenadoria de Assistência, mas pra não perder as conquistas que já tiveram. [...] Uma coisa eu tenho certeza: o SUAS não vai deixar que a gente tenha as perdas. O SUAS está no Brasil [...]. O que pode acontecer é uma desaceleração do SUAS em Fortaleza, especialmente onde não tenho mais alguém que olhe exclusivamente pra Assistência (Sujeito 3).

O vínculo construído na história de luta e resistência do movimento de servidoras públicas na Gestão da PNAS em Fortaleza:

[...] Nós fomos convidadas como coletivo convidado? A gente conversa muito! Porque por mais que a gente seja convidada individualmente, o que passa é [...] o fato de a gente ter ganhado todas R\$ 300 e se fortalecido na luta. Criou uma identidade nossa. A gente acabou criando uma identidade que acabou fortalecendo.

De certa forma, eu acho que foi uma decisão até pra nos resguardar. Inclusive dentro do próprio grupo de servidoras. [...] A gente se reforça muito uma a outra, para ter tomado determinadas decisões, porque a gente se responsabiliza pelos processos que faz. Ter decidido estar em tal canto significa dizer não pra outras coisas. Há pouco tempo a gente teve uma reunião e a gente continua com a nossa reunião de movimento. [...] Quando alguém pira [risos] e chama o grupo! [risos]. Gente! Nós vamos fazer o que? E aí? Uma traz um mote a outra traz outro [...]. Tem as com mais influência lá em cima, as com menos influência. O que é que o grupo tá pensando lá por cima? [...] Na gestão anterior, quando a gente sugeria um nome, [...] tinha uma pessoa nossa na Justiça, na Segurança Alimentar, no Trabalho. “Gente, é importante botar gente aí”. E as meninas da outra gestão tinham esse respeito também. Se não tem ninguém que saiba do Cadastro Único, como se mantém de uma gestão pra outra? Deixa a colega lá! (Sujeito 3).

3.6.3 Considerações sobre a gestão dos serviços socioassistenciais na Proteção social Básica: Novos critérios para atuação dos CRAS

A coordenadora da PNAS em Fortaleza revelou desafios e seu horizonte de atuação para a gestão da PNAS no interior da SETRA. Entre outros aspectos, sublinhamos: 1) Estabelece o desafio de criar e fortalecer fluxos que viabilizem o trabalho intersetorial junto as políticas de Trabalho e SAN, especialmente, porque há uma enorme confluência entre o público-alvo das três Políticas, de forma a potencializar os resultados alcançados junto população demandatária da Assistência Social; 2) Aprimorar e expandir a rede de atendimento socioassistencial no município, articulado ao compromisso continuado de buscar a oferta qualificada dos serviços públicos ofertados.

Essa relação SAN e Trabalho precisa de diálogo muito próximo. [...] O público que acessa a Política de SAN é o mesmo da Assistência Social e do Trabalho e Qualificação Profissional. A grande maioria é público que demanda pela Assistência Social, [...] Nós estamos redesenhando esses fluxos. [...] Nós estamos ampliando serviços de Básica e de Especial, [...] principalmente na Proteção Social Especial. Nós ampliamos mais um CREAS, tínhamos quatro, agora estamos com cinco, às vésperas de ter mais um, o sexto. Fizemos um aceite de mais três. Então, até março do ano que vem, nos estaremos com nove CREAS em Fortaleza e mais um Centro POP. Tínhamos um e agora temos mais um. E [sobre] Espaço de Acolhimento para a População de Rua foi feito um aceite ainda no ano passado. Vão ser implantadas mais 150 vagas de acolhimento institucional e também um aceite pra residência inclusiva (acolhimento institucional para pessoas com deficiência). Na básica, nós estamos com um aceite para implantar mais um CRAS (Sujeito 1).

Quanto à rede de atendimento socioassistencial, registramos a seguir, dados atualizados extraídos do site oficial da SETRA. A Rede de Proteção Social Básica possui **26 Centros de Referência da Assistência Social**, assim distribuídos nas Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza: **Regional I** – Centro Comunitário Cristo Redentor (CRAS Pirambu),

CRAS Barra do Ceará; **Regional II** – CRAS Mucuripe, CRAS Serviluz, CRAS Lagamar, CRAS Praia do Futuro; **Regional III** – CRAS Bela Vista, CRAS Quintino Cunha, CRAS Antônio Bezerra; **Regional IV** – CRAS Vila União, CRAS Serrinha, CRAS Couto Fernandes; **Regional V** – CRAS Granja Portugal, CRAS Aracapé, CRAS Canindezinho, CRAS Bom Jardim, CRAS Mondubim, CRAS Genibaú, CRAS Conjunto Esperança; **Regional VI** – CRAS Conjunto Palmeiras, CRAS Jardim das Oliveiras, CRAS Castelão, CRAS João Paulo II, CRAS Dendê, CRAS Presidente Kennedy, CRAS Messejana.

A Rede de Proteção Social Especial dispõem de seis Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e dois Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop). Apresentando a seguinte disposição por regional: CREAS Monte Castelo (Regional I), CREAS Luciano Cavalcante (Regional II), CREAS Mucuripe (Regional II), CREAS Alvorada (Regional III), CREAS Conjunto Ceará (Regional IV), CREAS Rodolfo Teófilo (Regional VI) e 2 Centros Pop (Centro e Benfica).

Percebemos que o movimento de mudanças do SUAS em Fortaleza ocorre por avanços e recuos, por ondas de expansão e retração. São processos dialéticos que se expressam no decurso da história, atravessado por contradições e eivados de resistências atinentes às expressões da questão social que é inerente à sociabilidade capitalista e às demandas que estas impõem às políticas sociais. Sendo assim, alguns fenômenos acabam revelando um potencial maior de conexão com a conjuntura mais ampla, sobretudo pela centralidade que alcançam. Talvez por isso o movimento do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, ao longo de 10 anos de implantação da PNAS, tem sido emblemático e alvo da atenção de muitos analistas. Dessa forma, consideramos necessário evidenciar as impressões a seguir, especialmente por versarem sobre as inflexões estratégicas ocorridas com o Cadastro Único e o Bolsa família no interior da dinâmica institucional da PNAS, conduzida pela SETRA.

O Cadastro hoje passou a compor a Gestão do SUAS e não é uma coordenação específica como era antes, por um entendimento de que [...] o principal objetivo dele é subsidiar as informações para a vigilância, para implantação dos novos serviços, para análise técnica, para análise de território e também para os programas de transferência de renda, programas sociais, do governo federal. Mas hoje ele não tem na secretaria uma coordenação específica. O programa Bolsa Família está na gerência de benefícios e o Cadastro está com uma equipe específica da gerência da gestão do SUAS (Sujeito 1).

Neste caso, o depoimento revela que o Cadastro Único volta a ocupar a posição inicial que apresentava em 2007, com a criação da SEMAS. Contudo, é ainda na gestão anterior que ele experimenta forte expansão e se torna uma coordenação exclusiva. Ao que

parece, no novo organograma da SETRA ele é alvo de uma tendência de refreamento, alterando estrategicamente sua função no SUAS em Fortaleza. Ou seja, volta a assumir o lugar de ferramenta da vigilância socioassistencial, passando a ser gerenciado no interior da Gestão do SUAS. Esta mudança abriga a intenção de que o mesmo possa colaborar com o aprimoramento das proteções sociais, e não apenas alimentar sua autoreprodução e seu processo expansionista ainda em curso. No caso do Bolsa Família, este foi alocado numa nova gerência, a de benefícios e programas socioassistenciais de transferência de renda. Contudo, diante dessas alterações, permanece o interesse de compreender como estas mudanças impactarão na dinâmica dos CRAS.

Ainda sobre o movimento do SUAS, observamos também acomodações e adaptações mais suaves, além de constância e aprimoramento. Ora, na narrativa a seguir, a profissional considera que as mudanças no organograma institucional não atingiram a gestão dos serviços socioassistenciais, sendo mantida a mesma proposta metodológica implantada na gestão anterior (SEMAS). Especialmente no que diz respeito ao acompanhamento das ações e serviços desenvolvidos nos CRAS. Um exemplo disso são as chamadas oficinas integradas metodológicas, que acontecem a cada dois meses e tem como objetivo oferecer suporte teórico-metodológico para a construção de planejamentos e intervenções necessárias ao desenvolvimento do trabalho social nos CRAS, especificamente a condução dos grupos socioeducativos do PAIF dos serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Não foi quebrado o que a gente tinha de acompanhamento dos serviços, de realização de oficinas metodológicas. Hoje tá acontecendo uma inclusive. A gente tá fazendo para todos os serviços. A gente faz juntas, inclusive pro grupo de famílias que era do PAIF.

3.7 SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

A interlocução com as profissionais que atuam no nível da gestão da Política de Assistência em Fortaleza, ocorridas na primeira etapa da fase de campo, nos permitiu realizar uma aproximação das transformações político-institucionais mais recentes e, ao mesmo tempo, antever as estratégias mais atuais de aprimoramento da gestão do SUAS preconizadas pelo MDS. Desta forma, observamos que os profissionais da Gestão Municipal da Assistência Social, na ocasião das entrevistas (de junho a agosto de 2013), estavam em sua grande maioria mobilizados para atender as diretrizes e critérios necessários para a obtenção de cofinanciamento federal para execução dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de

Vínculos – SCFV nos CRAS. Este processo é identificado como Reordenamento dos Serviços Socioassistenciais.

Os critérios do chamado Reordenamento foram previstos na Resolução Nº 01, de 21 de Fevereiro de 2013, aprovada pelo CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 18 a 21 de fevereiro de 2013. Registramos alguns esclarecimentos e interpretações dos profissionais acerca dos objetivos e impactos esperados por tal regulamentação. A coordenadora da PNAS em Fortaleza adiantou que este movimento de aprimoramento dos SCFV começou desde 2012 e muitas capitais, inclusive Fortaleza, foram convidadas para a construção de tais diretrizes.

De acordo com o Art. 6º da referida Resolução, o financiamento será realizado por meio de PISO, que utilizará “para cálculo o valor mensal de referência de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por usuário e será aferido com base na capacidade de atendimento do município e do Distrito Federal” (CNAS, resolução de 1 de fevereiro de 2013)

Por sua vez, o art. 7º da mesma resolução informa que o critério de repasse de recursos está condicionado a capacidade de atendimento e oferta já instalada no município, indicadas pela base de dados municipais do Cadastro Único, calculados por faixa etária. Fortaleza se compatibilizou com os critérios do item B, previstos a seguir, e conforme informações da própria Coordenação da PNAS, Fortaleza atenderá 9.940 pessoas inscritas, entre crianças, adolescentes e idosos.

A capacidade de atendimento do SCFV será calculada tendo como base: I - as informações do Cadastro Único sobre o quantitativo de pessoas na faixa etária de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos e maiores de 60 (sessenta) anos, de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, observados os seguintes parâmetros: a) até 3.000 (três mil) pessoas aplica-se o percentual de 6 % (seis por cento) de atendimento que corresponde a 180 (cento e oitenta) usuários; b) de 3.001 (três mil e um) a 10.000 (dez mil) pessoas aplica-se o percentual de 4% (quatro por cento) de atendimento; c) acima de 10.000 (dez mil) pessoas aplica-se o percentual de 2% (dois por cento) de atendimento. II – o referenciamento do SCFV ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, observados os seguintes parâmetros: até 600 (seiscentos) usuários por CRAS para os municípios de Pequeno Porte I; até 800 (oitocentos) usuários por CRAS para os municípios de Pequeno Porte II; c) até 1.000 (mil) usuários por CRAS para municípios de Médio, Grande Porte e Metrópole (CNAS, Resolução de 1 de Fevereiro de 2013).

Em linhas gerais, conforme aponta a resolução acima mencionada, o reordenamento dos Serviços Socioassistenciais tem como objetivo repassar recursos para municípios que executam o SCFV destinado às crianças, adolescentes e idosos. A medida visa, entre outras coisas, qualificar a oferta dos serviços ofertados e redimensionar metas e critérios de atendimento à população. Para tanto, foram criados pisos específicos para cada

público atendido. Os critérios de partilha de recursos pretendem estimular a ampliação da oferta e a inclusão de públicos prioritários, tais como a população-alvo dos benefícios de transferência de renda e aquelas pessoas encaminhadas pela Proteção Social Especial via contrarreferência. Além disso, pretendem estimular o estudo dos territórios de abrangência do CRAS, com base em buscas ativas organizadas mediante relatórios populacionais emitidos pelo Cadastro Único municipal.

Outro objetivo importante é permitir que os municípios ofereçam serviços compatíveis com a demanda real dos territórios. Pretende-se ainda alcançar maior unidade dentro do SCFV, evitando ainda a segregação tanto em termos de financiamento como na execução dos serviços. Ao que parece existiam financiamentos diferentes para cada segmento: adolescente, criança etc., além de sistemas de informação diferentes. Com o reordenamento, passa a existir um piso de financiamento unificado. O MDS está preparando um sistema de informação também integrado. Sobre tais considerações, vejamos as colocações da coordenadora municipal de Assistência Social:

[...] Essa reorganização dos serviços de convivência não se deu não em função da mudança da secretaria. [...] Esse processo de reordenamento se deu a nível nacional. Com isso, a Básica teve que se reorganizar. Você ainda tava na Básica quando a gente percebia um distanciamento entre os serviços que estão postos nos CRAS como se fossem caixinhas [...]. Sempre houve uma tentativa de retirar essas caixinhas, de integrar mais (Sujeito 1).

A seguir a Coordenadora comenta sobre o contexto de criação do reordenamento do SCFV no Brasil:

[...] A organização da oferta desse serviço [...] está num processo de mudança. De julho a outubro “estartou” esse processo, no ano passado. Foram convidadas algumas capitais para esse primeiro momento. Fortaleza foi convidada. Tava iniciando a discussão [...]. Houve esse primeiro momento, foi pra CIT [Comissão Intergestora Tripartite]. [Houve] Discussão porque a CIT tem a representação dos Estados e dos municípios, a partir dessa discussão saiu a resolução da CIT aprovando o Reordenamento. [...] O processo se inciou ano passado, mas a regulamentação se deu em abril desse ano (2013). [...] O Ministério está pensando num SIS... [...] Houve uma mudança no cofinanciamento porque os serviços que eram cofinanciados de Convivência, Projovem adolescente, idosos e crianças e o Serviço de Convivência dos meninos advindos do trabalho infantil, passa a ser um piso só. Então, o município vai receber um cofinanciamento dos serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (Sujeito 1).

Conforme o art.3º da resolução do CNAS, que versa sobre o Reordenamento do SCFV, considera-se público prioritário:

Art. 3º - Considera-se em situação prioritária para inclusão no SCFV, as crianças, adolescentes e pessoas idosas: I - em situação de isolamento; II - trabalho infantil; III - vivência de violência e, ou negligência; IV - fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; V - em situação de acolhimento; VI - em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; VII - egressos de medidas socioeducativas; VIII - situação de abuso e/ ou exploração sexual; IX - com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; X - crianças e adolescentes em situação de rua; Art. 3º Considera-se em situação prioritária para inclusão no SCFV, as crianças, adolescentes e pessoas idosas: I - em situação de isolamento; II - trabalho infantil; III - vivência de violência e, ou negligência; IV - fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; V - em situação de acolhimento; VI - em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; VII - egressos de medidas socioeducativas; VIII - situação de abuso e/ ou exploração sexual; IX - com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; X - crianças e adolescentes em situação de rua (CNAS, Resolução nº 01 de fevereiro de 2013).

Na narrativa a seguir a profissional avalia que as novas exigências de inclusão de públicos prioritários, estão baseadas em relatórios de atendimentos mensais enviados ao MDS. Ela acredita que estes relatórios acabaram por revelar a dificuldades que as unidades de proteção social básica apresentam para alcançar os referidos públicos. Além disso, considera que o atrelamento de recursos ao atendimento da demanda pressionará os municípios a se empenhar para atingir os indicadores já preconizados pelo Protocolo Integrado de gestão.

O ministério fez uma análise em cima de dados e utilizou base do Cadastro Único, capacidade de atendimento, quantidade de CRAS, população. Estabeleceu uma meta por município. A meta para Fortaleza hoje para o atendimento dos Serviços é de 9.940 pessoas. [...] Pessoas nessa faixa-etária, crianças, adolescentes e idosos [...]. Nós só temos [...] estabelecido como uma forma de pressionar [...] o relatório da CIT que a gente preenchia todo mês [...]. É uma avaliação minha! Todo mês coloca o número de atendimento de CRAS, número de famílias atendidas. Dessas famílias quantas são beneficiárias do BPC? Quantas são do programa de erradicação do trabalho infantil? E ali não conseguia as famílias da transferência de renda, do protocolo. [...] Você pode ter tantos grupos de idosos, tantos grupos de acordo com o território, mas você tem que incluir nesses grupos o público prioritário estabelecido [...]. É uma forma de a gente por em prática o protocolo de gestão integrada. Quando a gente atrela as transferências, os benefícios e os serviços socioassistenciais os serviços também tão postos para público tem que tá incluindo nesses serviços o público de crianças do trabalho infantil, idosos vítimas de violência, [...] exatamente o público da Proteção Social Especial [...] Na Básica! Na contra-referência [...]. O público que chegou a PSE, pra eles egressos das medidas socioeducativas, os adolescentes que estão em cumprimento de medidas socioeducativas, eles devem estar... O protocolo fala muito da transferência de renda, já é uma ampliação. Pra gente atender nos serviços de convivência esse publico que passou por violação de direito (Sujeito 1).

Diante desse cenário de mudanças e redimensionamentos dos Serviços, indago a coordenadora da Proteção Social Básica qual seria a maior preocupação para a Gestão dos serviços. Ela reconhece as contradições que as equipes de profissionais enfrentam no cotidiano de atuação nos CRAS e revela que sua preocupação central está concentrada na

capacidade real de realizar acompanhamento familiar, retomando mais uma vez a contradição mais visível posta nos CRAS, qual seja o a predominância nas ações do Bolsa Família sobre os serviços socioassistenciais, em especial do acompanhamento familiar preconizado pelo Serviço PAIF. Para tanto, aponta três aspectos do problema: 1) A perda de sentido dos serviços socioassistenciais, cada vez mais identificados com operações do cadastro único e bolsa família; 2) A sobrecarga que as operações de transferência de renda impõem às equipes de CRAS, minando a energia para a execução dos serviços socioassistenciais, 3) A coisificação ou perda de qualidade dos processos de atendimento técnico, especialmente o acompanhamento familiar realizado pelo município.

CRAS como mero repassadores de Transferência de renda:

Estou preocupada como a gente pode se aproximar mais dessas famílias, [...] fazer um atendimento mais qualificado. [...] É um atendimento hoje muito mecânico. [...] Tenho medo de a gente se transformar os CRAS [...] meros repassadores de transferência de renda e de operadores desse programa Bolsa Família. Quando eu digo isso [...] em nenhum momento eu tô descartando a importância dele, mas a gente não pode se resumir a ele. [...] Não é algo específico de Fortaleza.

Começa a se construir um consenso entre gestores e trabalhadores dos SUAS acerca da sobrecarga imposta pelo PBF aos CRAS, e os desafios aos profissionais e a deturpação do trabalho social com famílias:

É algo que eu percebo em encontros que a gente vai, momentos que tem a possibilidade de dialogar com pessoas de capitais [...] o quantitativo Fortaleza por exemplo como eu já te disse, 300 mil famílias, inscritas no cadastro único, cerca de 200 mil recebendo o bolsa família, é um programa que ele exige uma rotina operacional muito, muito forte! exige muito! Ocupa muito o trabalho dos profissionais, a aí muitas dessas questões elas são do profissional de nível superior, [...] mas quando vem, a maioria das famílias quando vem, esse é o grande mote, as famílias geralmente vão ao CRAS porque aconteceu alguma questão com o seu bolsa família, [...] foi bloqueado, [...] há um atendimento com o técnico, assistente social ou psicólogo [...] que a gente consiga ir para além disso, ver o que traz [...]. Ou a gente simplesmente diz que tá fazendo acompanhamento familiar.

Os principais desafios lançados a PSB 1) Enfrentar as ameaças à perda de sentido do PAIF, do acompanhamento familiar ante a lógica coisificantes das operações de transferência de renda e qualificar o atendimento; 2) Ampliar a compreensão teórico-metodológica para o desenvolvimento do trabalho social com famílias, especificamente do SCFV, aprofundar o entendimento sobre os novos conceitos, quais sejam, convivência, vínculo entre outros:

Se objetivo do PAIF é a proteção integral a essa família, eu não dou uma proteção integral quando eu simplesmente faço uma transferência de renda. A grande preocupação é qualificar melhor esse atendimento esse acompanhamento familiar no caso específico do PAIF, eu vou me resumir à básica. E, no caso dos serviços de convivência, a gente também entender o que é a gente discutir e aprofundar mais o que é acho que é inclusive objeto do seu estudo o que é, entender melhor o que é esse serviço de convivência, quais os objetivos que a gente quer alcançar, com eles, eu acho que hoje no caso da proteção social básica... (Sujeito 1).

Desta forma, questionamos se as medidas de aprimoramentos da gestão dos serviços, pautadas na emissão de resoluções com incentivos financeiros, protocolos integrados de gestão, e classificações são capazes de propor enfrentamento à centralidade das operações de transferência de renda que invade os CRAS? Porque, apesar de todas estas medidas, o Bolsa Família não se move, não altera sua dinâmica nos CRAS? Diante de tais desafios, partimos para análise dessas contradições a partir do olhar dos profissionais dos CRAS. Atentamo-nos de modo mais concentrado ao Serviço PAIF e ao acompanhamento familiar, seguindo a trilha já posta pelos profissionais da Gestão.

4 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: CONFRONTOS E RESISTÊNCIA NA LUTA POR DIREITOS

S8.: [...] Ela valoriza muito o CRAS. Ela usa até pra fazer a pressão na reforma na casa dela.

P.: E pra mudar por que... quando você começou (acompanhamento), ela tava no andar de cima. Ela não percebia a questão da acessibilidade?

S8.: [...] Ela dizia: “Não, eu subo, eu subo!” Aí, eu dizia: “Mas como é que tu consegue, mulher?! [...] é muito íngreme!”. Quando eu vou fazer a visita, até pra eu subir é complicado. Não tem onde você se segure, não tem corrimão, não tem nada! Eu fico imaginando como é que ela conseguiu subir. Ela começou a ter noção sobre os direitos de acessibilidade a partir dessas intervenções na vida dela. Hoje, quando começa a ficar perto da menina ir para o Sarah, ela já liga pra pessoa da Regional e diz: “Olha, tudo certo? Carro vai vir?!”. [Risos]. [...] Agora o telefone já tá com ela, ela já tem telefone, ela já tem acesso às pessoas. [...] Ela tem autonomia, empoderamento. Ela não depende mais de mim. Ela tinha que vir aqui para ligar até pro Sarah para saber se o exame tava pronto. Ela não precisa mais, ela liga, ela vai atrás. Quando eu fico sabendo, ela já foi resolver!

(Entrevista com o sujeito 8 realizada em outubro de 2013)

Com o intuito de realizar uma aproximação mais clara do objeto, estabelecemos como cenário mais abrangente, algumas contribuições analíticas acerca da concepção do trabalho social com famílias no âmbito das Políticas Sociais, em especial da Política de Assistência Social. Após tais considerações, dedicamo-nos, de modo mais específico, ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, desenvolvido nos CRAS do município de Fortaleza.

Nessa perspectiva, elegemos como escopo central de análise, compreender os sentidos que os profissionais (Assistentes Sociais e Psicólogos) atribuem à questão do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, tendo em vista que tal objetivo é posto como horizonte para todas as ações programáticas implementadas pela Proteção Social Básica. Para tanto, dividimos este capítulo em quatro partes. Na primeira, abordaremos algumas reflexões que apontam as principais tendências e contradições atinentes ao trabalho social com famílias presentes no debate contemporâneo e seus impactos na concepção da Proteção Social no Brasil. Na segunda parte, trataremos sobre os sentidos dados ao Serviço PAIF a partir da intervenção profissional nos CRAS, procurando visualizar consensos, confrontos e tensões ante às normativas e orientações técnicas contidas na PNAS e emitidas pelo MDS em função do aprimoramento da gestão do SUAS. Na terceira parte, nos deteremos à questão do significado dos vínculos sociais no âmbito da execução dos serviços socioassistenciais a partir da relação entre profissionais e sujeito-usuários, registrada nas narrativas que remetem às expressões da questão social vividas nos territórios de CRAS. E, no quarto e último momento, apresentaremos as narrativas de memórias de acompanhamentos familiares realizados pelos

profissionais dos CRAS nos seis territórios de Fortaleza, com o intuito de visualizar de que forma a prerrogativa do Fortalecimento de Vínculo se expressa por meio desta atividade, com vistas a identificar os limites, possibilidades e a pertinência existente entre os parâmetros oficiais da PNAS e a realidade vivida pelos agentes públicos nos espaços socioocupacionais da Política de Assistência Social. Este esforço de análise encerra ainda a intenção de fortalecer elementos de referência para a afirmação dos direitos socioassistenciais e, sobretudo, registrar o legado de construção teórico-metodológico deixado pelos profissionais.

4.1 O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA

Neste momento, buscaremos elencar alguns elementos ou referências analíticas que conferem subsídios para compreensão das contradições atinentes à inserção da família nas estratégias de Proteção Social brasileira. Tais considerações serão realizadas a partir dos apontamentos de: Pereira (2010), Miotto (2010), Teixeira (2011), Osterne (1991), Singly (2011) e Rocha (2010).

Pereira (2010) elabora ensaio no qual problematiza a inserção da família nos chamados **esquemas de proteção social** de orientação neoliberal. Para isto, considera prioritária a abordagem de três questões, são elas: 1) A tese que considera a família como um importante ente privado capaz de substituir o Estado na provisão de bens e serviços sociais; 2) O contexto sociopolítico de alterações estruturais que permitiram a montagem de um modelo misto e plural de proteção social, denominado pluralismo de bem-estar, capaz de impor gradualmente à família novos acordos e responsabilidades de autogestão e autoproteção; e 3) Os efeitos da posição da família no centro deste modelo, observando criticamente os equívocos políticos e conceituais.

Em relação ao primeiro tópico, a autora argumenta que ocorreu uma **redescoberta política** da Família como um importante agente de proteção social desde a crise econômica mundial observada no final da década de 70. Neste momento, evidenciou-se em todas as agendas governamentais dos países de economia central a proposição de medidas de apoio familiar, especialmente, voltadas à infância, tais como: programas de redução da pobreza infantil, aconselhamentos, tentativas de redução dos riscos de desagregação familiar, combate à violência intrafamiliar, entre outras iniciativas focadas, especialmente, em famílias monoparentais. Esta tendência mobilizou o interesse para a ampliação de pesquisas e estudos científicos direcionados à análise de tal fenômeno, especialmente para a análise da relação

entre a entidade familiar e o Estado promotor de políticas públicas.

Ora, mesmo diante de tais tendências, Pereira (2010) constata que não há nos países centrais ou periféricos do capitalismo contemporâneo, estratégias que alcancem o status de Políticas Sociais para famílias, isto porque, para Hantrais e Letablier, citados por Pereira:

Um conjunto de ações deliberadas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como deveres de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e estrutura da família (2010, p. 27).

Somada à imprecisão ou fragilidade conceitual e política, Pereira (2010) argumenta que não há um modelo único ou padrão homogêneo das chamadas **políticas de família** porque são submetidas às especificidades culturais, padrões diversos de *welfare state* e políticas sociais, verificando-se um conjunto variado de intervenções nos Estados Nacionais. Contexto iniciado em 1980 (pós-guerra), cujo cenário social, econômico cultural e político permitiu à instituição família começar a adquirir centralidade no âmbito político-institucional.

No entanto, esta centralidade ou redescoberta política da família, foi acompanhada por um conjunto de contradições e desafios entre eles. Pereira (2010) anuncia: 1) a produção de conhecimento e de métodos incapazes de provocar a desconstrução de falsas visões sobre família, compreendidas como entes capazes de promover sua autoproteção a partir da veiculação de versões idealizadas e distantes da realidade. Descartando-se, desta forma, contradições e profundas mudanças ocorridas na dinâmica familiar contemporânea. Para tanto, adverte que:

[...] a família deve ser considerada não como um nirvana recuperado pelos conservadores, mas como uma instituição contraditória, que, a par de suas características positivas, poderá funcionar como um fator de reprodução de desigualdades e perpetuadora de culturas arcaicas (PEREIRA, 2010, p. 28).

Nesse sentido, de acordo com Pereira (2010), no Brasil, assim como em todos os países que experimentaram ou tiveram como horizonte a construção de Estados de Bem-Estar, a instituição família sempre fez parte das propostas de proteção social, na qual a proteção ao modelo familiar era viabilizada pela participação masculina no mercado de trabalho e garantia de inserção no sistema previdenciário e da participação feminina nas ações de apoio, educação e cuidado dos membros dependentes no ambiente privado e doméstico, sem remuneração.

É por esta razão que Pereira (2010) sustenta a impossibilidade de reconhecer

dentro do Estado Brasileiro a existência de Políticas de Família. Menos pelo fato dos governos desconsiderarem a família e, sobretudo, porque estes se beneficiam da elaboração de propostas onde as famílias incorporam a visão de autoproteção, baseada na participação autonomizada e voluntarista na provisão de bem-estar para seus membros, sendo tal proposta bastante ineficaz para produzir impactos positivos na vida das famílias.

Assim, assume lugar central na análise de Pereira (2010) a relação entre estado e sociedade civil, especialmente no âmbito do chamado pluralismo de bem-estar, tendo seu surgimento demarcado nos anos 80 do século passado, pautado em mudanças histórico-culturais entre as quais podemos citar: alterações nas relações de trabalho com o declínio do pleno emprego em decorrência da crise do modelo de produção industrial em massa, desencadeando o arrefecimento das lutas dos trabalhadores e a perda de conquistas sociais, mudanças demográficas, transformações das famílias, surgimentos de novas economias globais, desequilíbrios fiscais, desaceleração do crescimento econômico e perda de legitimidade das políticas sociais públicas, tornando o modelo de Estado, desenvolvido até então, insustentável para a reprodução das demandas atuais do capital.

Desta forma, para atender tais demandas, o Estado se reformula e, junto com ele, o modelo de provisão social, sendo compartilhada sua responsabilidade com três fontes, segundo Pereira (2010): Estado; Mercado; e organizações voluntárias e caritativas, e a rede familiar. Cada fonte participando de forma peculiar: O Estado por meio de sua autoridade coercitiva; o mercado com provimentos do capital; e a sociedade, na qual se inclui a família, com os chamados recursos de solidariedade. Tal modelagem Estatal é seguida de um discurso moralizador que garante a inibição da ingerência do Estado, caracterizado estrategicamente como ineficiente, concentrador e corrupto. Descolocando o sentido da crise do Capital para o Estado, ganhando, assim, ampla adesão social. Conforme afirma Mishra, citado por Pereira (2010, p.28)

Grande parte da opinião pública deixou se impressionar pelo que dois teóricos do pluralismo de bem-estar (Rein e Rainwater) designaram de desvanecimento das fronteiras de esfera pública e privada para defenderem uma abordagem holística que examinasse todas as formas de proteção, independente da esfera que administra, financia ou controla.

Ora, de acordo com Pereira (2010), acatar tais preceitos, traz graves implicações políticas à medida que promove o esvaziamento da política social como direito de cidadania, uma vez que o chamado o **desvanecimento das fronteiras** entre as dimensões públicas e privadas amplia a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, incidindo

diretamente na garantia de direitos sociais.

A novidade trazida pela doutrina do pluralismo de bem-estar não está na partilha de atores na provisão social, mas, sobretudo, porque no lugar da conhecida disputa pela hegemonia entre Estado, sociedade e mercado, assume-se agora um compartilhamento dinâmico e flexível entre as três instâncias (ABRAHAMSOM *apud* PEREIRA, 2010).

Com isto, acata-se um novo pacto social pautado na diluição dos conceitos de classe social, mediante modelos amorfos de Estado, mercado e sociedade. É com base nesta doutrina que inserem-se novos conceitos no âmbito das políticas sociais, dentre eles, destacamos: descentralização, participação, controle social, parceria, co-responsabilidade, solidariedade, relação público-privado. Dentre estes, são essenciais à análise, os seguintes, conforme descrição dada por Pereira a seguir:

Descentralização: sentido de flexibilizar a administração e a execução de bens e serviços [...] entre o governo central e local e a esfera pública e privada. O primeiro caso desponta uma novidade, isto é, a descentralização secundária viabilizada pela criação de um sistema de pequenas áreas (*pach sistem*), nas quais pequenas equipes de trabalhadores sociais atuam em localidades de até 10.000 habitantes. Com isso, espera-se que os trabalhadores sociais possam conhecer mais de perto a população com a qual trabalham e fiquem mais informados a respeito das fontes de ajuda informal e voluntária. No segundo caso, a descentralização implica redução do poder a nível central e maior comprometimento do mercado e da sociedade com a provisão social, [...] estas duas modalidades de descentralização constituem um pré-requisito à participação. [...] A co-responsabilidade parceria ou solidariedade indica a aglutinação de forças e recursos públicos e privados com expressivo reconhecimento do trabalho voluntário e doméstico. Trata-se mais exatamente de redes informais e comunitárias para a prestação de uma assistência social não institucionalizada. (PEREIRA, 2010, p. 58).

Observamos que tais características atinentes ao processo de descentralização e participação espelham, de modo bastante aproximado, a dinâmica de provisão de acesso a serviços sociais e direitos previstos pela PNAS e vividos nos territórios dos CRAS. Não é por um acaso que 100% das interlocutoras desta pesquisa afirmaram que a intersetorialidade é um dos maiores desafios na execução dos serviços socioassistenciais. Ora, a fluidez e/ou diluição de responsabilidades do provimento social entre Estado, mercado e sociedade civil, geram uma sobrecarga nos chamados territórios de gestão do CRAS e uma absoluta descrença e falta de confiabilidade nos procedimentos atinentes a encaminhamentos para acesso às demais políticas públicas.

Ademais, nota-se uma correlação entre os novos conceitos apontados pelo chamado pluralismo de bem-estar e os eixos nos quais se estruturam a própria PNAS (2004), são eles:

(...) O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação; o monitoramento; a avaliação (BRASIL, 2004, p. 39).

No caso da descentralização, ao que parece, esta tem como foco as ações no território e o arranjo de forças locais para a provisão e o acesso a serviços sociais, realçando a ideia deste novo pacto social, previsto pela doutrina do pluralismo de bem-estar, vejamos em outro trecho extraído da PNAS, 2004:

[...] os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural de quem vive neste território [...]. A perspectiva de totalidade, de integração entre setores para uma efetiva ação pública, [...] vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais (KOGA *apud* BRASIL, 2004, p. 44).

Tal como apontou Pereira (2010), no trecho acima, não fica claro quem é o responsável pelo acesso à provisão social. Ora, a fluidez na definição de responsabilidades é evidenciada pela concepção de que o acesso aos direitos e provisões sociais se dará nos territórios e deve ser fruto dos pactos setoriais possíveis no local, o que Koga chama de **embate relacional**, a partir do qual se deve resultar o acesso aos direitos sociais. Ocorre que os CRAS estão situados em territórios com severa pobreza e baixíssimo acesso a bens e serviços público, com pouca vivência de cidadania, entre outras expressões da questão social, tais como: violência, estigmatização social e territorial etc. Tais características, via de regra, especificamente no caso do município de Fortaleza, faz com que a tentativa de forjar os chamados pactos relacionais entre os diversos atores e setores nos territórios, resulte em níveis precários, ineficientes e escassos de acesso a serviços sociais públicos, ou seja, não produza a **sinergia** proposta pelos mentores da PNAS.

Além disso, a busca por tais acessos, os chamados encaminhamentos do serviço PAIF, tornam-se, na maioria das vezes, procedimentos técnicos que geram nos trabalhadores sociais e na população a sensação de frustração, incerteza e desconfiança, esvaziando o conteúdo de política pública.

E, por fim, Pereira (2010) aborda os desafios relacionados à eleição da família como fonte privilegiada de proteção e como referência para a elaboração de políticas sociais no âmbito do pluralismo de bem-estar. Adverte que esta perspectiva encerra ilusões e desafios porque a família guarda um caráter contraditório:

[...] uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte porque ela, de fato, é um *locus* privilegiado de solidariedades, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e insegurança da existência. Forte ainda porque é nela que se dá, via de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças, a transmissão de ensinamentos que perduram a vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas. (PEREIRA, 2010 p. 37)

Um segundo fator determinante para o desafio da elaboração de políticas públicas para famílias diz respeito ao fato de ser difícil definir o setor informal no qual a família se insere. Pois, as discussões de políticas sociais dirigidas à família é constantemente enquadrada como campo de provisão privada de maneira generalizada. Por isso, Pereira (2010) alega ainda que esta perspectiva é fortemente criticada por grupos feministas à medida que reforçam o fato de que as relações familiares não estão separadas de estruturas socioeconômicas mais amplas.

Como terceiro fator, em consonância com os dois últimos argumentos, Pereira (2010) adverte que não parece adequado dizer que os cuidados e provimentos vividos na intimidade familiar estejam isentos de controle, vigilância pública e ordenamentos jurídicos. Ora, até mesmo o suporte e auxílio advindo do setor público prevê a reciprocidade. Viabilizando a solidariedade explorada pelas políticas sociais neoliberais.

Outro aspecto é a pluralidade de tipos de família na contemporaneidade, inviabilizando a recorrente iniciativa de apontar como referência o modelo nuclear composto por: união oficial e estável de cônjuges; dois ou três filhos; homem provedor de bens; e mulher responsável pelas tarefas do lar. Tendo em vista que este modelo passa por franca extinção, provocada, sobretudo, pela ampla participação da mulher no mercado de trabalho, além de outras alterações importantes ocorridas no campo da sexualidade, conjugalidade, especificamente na dinâmica vincular das famílias.

E, por último, Pereira (2010) ratifica que eleger a família como fonte privilegiada de proteção social, sem levar em conta as referidas mudanças ocorridas na sua gestão, organização e estrutura das famílias, parece um grave equívoco observado em planos e programas de assistência à família contemporânea. Sobretudo, porque a família, especialmente entre os segmentos mais pauperizados, passou a ser gerida por mulheres. Sendo

assim, não é por um acaso que as propostas de atendimento à família têm suscitado críticas feministas em decorrência da sobrecarga causada às mulheres, facilmente observadas em programas e iniciativas públicas de apoio à família.

Assim, tal como suscitou Pereira (2010), no modelo misto de bem-estar, prevalece a visão tradicional da família, colaborando para que recaia sobre as mulheres a renúncia do trabalho e da cidadania social. Tonando-se, portanto, sujeitos estratégicos para a manutenção da premissa da autoproteção familiar. Sendo assim, às políticas sociais dirigidas à família, organizadas dentro do regime misto de bem-estar, cabem os seguintes desafios: reprofissionalizar a política; fortalecer a participação cidadã das pessoas; e, principalmente, retomar o papel prioritário do Estado, ente garantidor de direitos. Isto, por sua vez, não nega a existência e a participação das redes de solidariedade do setor informal. Contudo, não pode deixar a cargo exclusivo dessas forças informais a mobilização da política.

Sendo assim, Pereira (2010) adverte que deve estar no horizonte de gestores e trabalhadores o atendimento às necessidades reais das famílias, livrando-as de desleais demandas e medidas coativas as quais não conseguem assumir, com vistas a garantir de forma responsável, confiável e controlável o acesso aos direitos sociais, quesito considerado essencial ao estatuto de política pública.

Em síntese, ao que parece, na execução dos Serviços Socioassistenciais dirigidos às famílias na PNAS, tais desafios são nitidamente vivenciados pelos trabalhadores do SUAS e pela população, senão vejamos: Nos CRAS, as famílias são submetidas aos ajustes de condicionalidades do Programa Bolsa família e tais ajustes não são capazes de fortalecer a cidadania das mesmas e, nem tão pouco, recompor, na essência, a função protetiva das famílias, ao mesmo tempo que não são eficientes para efetivar os acessos às políticas públicas de Saúde e de Educação para as quais são condicionadas a participar. Esta participação resume-se na maioria das vezes em contatos meramente instrumentais e esvaziados de sentido emancipatório, porque visam, via de regra, à manutenção das ações de segurança de renda.

Os CRAS e suas equipes de trabalhadores são denominados como gestores da rede socioassistencial do território de abrangência, à qual, legalmente, devem referenciar e organizar a vigilância social de mais 5000 famílias. Ou seja, são nestes territórios que o chamado embate relacional, nos dizeres de Koga e do SUAS, deve acontecer ou, porque não dizer, no pacto misto-plural na visão de Pereira (2010), devem surtir os efeitos de cidadania.

Ocorre que a pesquisa em tela evidenciou, a partir da interlocução junto aos profissionais, que os altíssimos níveis de desresponsabilização estatal registrados neste territórios, somados a rarefeita experiência de cidadania e participação popular das redes

informais (famílias e ONGs), produzem resultados de cidadania muito inferiores à demanda solicitada. Isto, por sua vez, não nega o esforço realizado pelos agentes públicos, lideranças comunitárias e famílias. Porém, deixa evidentes os equívocos conceituais e metodológicos traduzidos por tais estratégias.

Assim, não é por um acaso que 100% das interlocutoras da pesquisa, sejam aquelas que atuam no nível da gestão ou aquelas que trabalham na intervenção direta junto a população, remetem-se aos seguintes desafios: 1) intersetorialidade: relacionada ao baixíssimo resultado de acesso à direitos sociais, gerados por falta de resposta aos atendimentos e encaminhamentos realizados pelos trabalhadores às demais políticas públicas, dentro ou fora do território; 2) Centralidade do Bolsa Família ante aos Serviços Socioassistenciais: relacionado à sobrecarga do trabalho técnico-profissional fortemente capturado pelas operações do Cadastro Único e do Bolsa Família em detrimento das atividades típicas do Serviço PAIF, tal como acompanhamento familiar, entre outras, e/ou do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, além do desequilíbrio entre a demanda da população e as unidades de atendimento básico (CRAS). Nas narrativas a seguir, podemos sentir a intensidade dos desafios já citados.

Tal como apontou Pereira (2010), as intervenções de Proteção Social direcionadas para as famílias continuam reeditando estratégias que sobrecarregam a mulher, posta como protagonista da função protetiva das famílias num contexto de participação coagida forjado na dinâmica de execução do trabalho social com famílias dos CRAS. Vejamos:

Outra questão que elas [mulheres do grupo PAIF] falaram que só teriam disponibilidade uma vez por mês, mas a SETRA quer duas vezes. Aí, eu vou tentar fortalecer o grupo para fazer dois grupos. [...] Eu entendo porque elas são donas de casa, cuidam de filhos, às vezes trabalham, realmente, eu entendo quando elas dizem que não podem estar de 15 em 15 dias aqui. Se você trabalha com grupo de idosos, crianças e adolescente... aí, eu concordo [...]. Mas, num grupo de adultos responsáveis por suas famílias, eu acho que eu tenho é que ouvir a disponibilidade delas... mas, na última reunião, eu coloquei isso, mas a Secretaria disse que seria duas vezes (Sujeito 9).

Neste outro trecho, denotou-se a centralidade do cadastro único/PBF em detrimento dos serviços socioassistenciais, descrito com uma atividade que **suga** a energia dos trabalhadores:

[...] na verdade, era mais forte isso, o técnico de referência com reuniões mensais, entrega de relatórios, eu cheguei a participar de capacitações do Estado – ser multiplicadora, então, era algo que sugava mais... [risos]. Essa questão do Cadastro não deixou ainda de ser porque é o serviço que mais suga! São as demandas do Cadastro. São as demandas que chegam (Sujeito 10).

Sobre o desafio da intersectorialidade, ou, em outras palavras, sobre **embates relacionais** no território e fora dele, que deveriam garantir acesso a direitos, mas que não funcionam, vejamos as impressões da psicóloga:

[...] dentro da Assistência, eu vejo a questão da rede... é muito fragilizada. A gente entra em contato, mas ela não funciona no tempo. A gente entra em contato com a Saúde, com a Educação, mas não funciona no ritmo das pessoas que estão aqui. A gente sente falta disso [...]. Eu vou encaminhar uma pessoa pra outra Política fora... aí, ela não tem isso respondido no tempo hábil. [Em seguida a mesma profissional cita exemplo] [...] Eu tenho uma demanda de um usuário de droga, eu tenho que acessar a Saúde e eu não consigo acessar a Saúde... não consigo acessar! A Saúde também tem suas dificuldades, não tem médicos, encaminhamentos para internação. Eu faço um encaminhamento, mas não recebe. E, às vezes, é aquele encaminhamento que a gente conhece a pessoa, sensibiliza a pessoa, aquela coisa de amiga... aí, funciona. Mas não é um fluxo oficial (Sujeito 17).

Neste caso, a assistente social considera que, no território, as pactuações são fracas. No caso específico da Política de Saúde, consegue-se um resultado pífio, reduzido à entrega de um atestado de desnutrição para garantir sua participação no Programa de Leite, que é direcionado aos usuários do grupo PAIF:

São pactuações maiores, sabe [...] até mesmo a gente tá falando da habitação, mas a saúde, eu vou pra escola [...]. Nos equipamentos que tem no território as coisas pudessem fluir [...]. Assim, alguns fluxos que precisam ser pactuados... Por exemplo, a história agora do PAA leite, a gente teve muita dificuldade com os Postos [Estratégia de Saúde da Família] [...]. Teve que passar pro posto como é que ia acontecer. Veio lá de cima e a pactuação foi fraca, sabe. Não tava fortalecido, no sentido de aquela política se envolvesse como parte daquele programa... [...] simplesmente como alguém que vai só tá encaminhando um atestado para aquela pessoa (Sujeito 10).

Nesta direção, Miotto (2010) também parte da relação entre Estado e família, direcionando sua análise para as linhas que fundamentam os programas socioassistenciais de apoio à família desde a década de 90 do século passado. Esclarece que, desde o surgimento da família moderna, a relação com o Estado é marcada por contradições e conflitos, a partir dos quais se registram duas posições opostas, quais sejam: uma que considera o Estado como um invasor da intimidade familiar, com forte controle dos indivíduos, desconstruindo seus sistemas de valores; e outra que admite o Estado como ente protetor capaz de realizar intervenções necessárias para garantir direitos, enfrentar poderes tradicionais, movidos por solidariedades hierarquizadas e coativas que ocorrem no centro dinâmico das chamadas redes informais (família, igrejas e comunidades).

A partir de suas pesquisas, Miotto (2010) assegura que, no centro desta

contradição, emanam três vertentes que direcionam a intervenção do Estado junto às famílias, são elas: a da legislação, que regula e cria parâmetros para os relacionamentos familiares, tais como a lei do casamento civil, os deveres e as responsabilidades dos pais, entre outras; a vertente das políticas demográficas, na qual se insere os programas de controle de natalidade etc.; e àquela que defende a intervenção de especialistas regida por normativas técnicas, controle e vigilância social, sobretudo, junto às classes subalternas.

Assim, Miotto (2010) reforça que este caráter paradoxal atravessa a inter-relação entre Estado e família e, embora no Brasil, a centralidade da família tenha sido constitucionalmente reconhecida, notadamente, no campo da Seguridade Social, com destaque para a Saúde e para Assistência Social (2004), este reconhecimento legal ainda não foi capaz de oferecer enfrentamento à crescente pauperização e queda na qualidade de vida das famílias brasileiras, exigindo, desta forma, um constante exercício de análise crítica e avaliação, sobretudo, porque este resultado revela a reprodução da cultura do pluralismo de bem-estar já assinalada por Pereira (2010), na qual a família só deve ser alvo de investimento do Estado para superar as necessidades que esta não for capaz de suprir através do mercado e/ou de sua rede relacional.

Esta complexa e dinâmica contradição dá vazão a um debate bastante polarizado acerca das intervenções públicas junto às famílias na contemporaneidade. Sobre isto, Miotto comenta:

[...] ambas as vertentes reconhecem que o Estado é o agente mais importante na definição das normas e regras às quais a família está vinculada. [...] Estas interpretações tendem a oscilar entre um polo que vê a família constricta a adequar-se às imposições externas e um outro que a vê não apenas um produto, mas como um conjunto de sujeitos que interagem e desenvolvem complexas estratégias de relações entre si mesmos, entre a família e o Estado, e com a sociedade de forma geral. [...] Nesta última posição, [...] o Estado não é visto apenas como um vínculo autoritário, mas também como um recurso. [...] Nesta definição, se encaixa todo o processo [...] de garantia de direitos individuais dos membros mais frágeis – crianças, idosos, mulheres. [...] E permite que os mesmos não sejam mediados apenas pela sua família de pertencimento (MIOTTO, 2010, p. 49).

Contudo, Miotto (2010) ressalta que o Estado não pode limitar-se apenas à garantia dos direitos individuais, mas elaborar políticas sociais que ofereçam proteção e bem-estar à família. Isto, por sua vez, recoloca em conflito dois direitos: o direito à privacidade e à proteção, sendo estes tanto mais tensionados quanto maior for o nível de pobreza e vulnerabilidade social das famílias. Esta tensão é bastante recorrente no cotidiano das intervenções profissionais vividas nos CRAS pelos trabalhadores do Serviço PAIF em Fortaleza, sobretudo, quando da realização de visitas domiciliares entre outros procedimentos

técnicos, tal como visualizado na narrativa a seguir:

[...] o próprio cadastro diz que os dados são autodeclaratórios, mas, ao mesmo tempo, quando a pessoa vem fazer o cadastro, se tiver algum tipo de dúvida, manda para assistente social pra saber se o marido tá compondo a família... eu acho que esse aí não é nosso papel... [...] manda a gente saber se ele está na composição ou não. Aí, eu faço a visita [...] faço meu relatório de acordo com o que a usuária está me dizendo, porque, mesmo ela tendo um marido lá na casa dela, mesmo eu fazendo uma visita domiciliar, não vai me assegurar que ela tenha ou não [...]. Fico incomodada porque este tipo de ação desqualifica mais as pessoas do que emancipa, tá entendendo?! É como se estivesse na casa do usuário... e dissesse... eu vim aqui pra saber se a senhora está mentindo ou não! Por quê? Por que é pobre?! Eu tenho o direito de entrar na casa dela pra poder investigar?! Eu não sei se deveria ter um profissional para fazer isso, mas eu não me sinto à vontade. [Risos] Mas quem sou eu pra questionar as normativas do Cadastro que diz que o técnico que tem que fazer a visita para estes tipos de caso (Sujeito 9).

No trecho acima, fica evidenciado o requerimento de uma intervenção especializada que aciona trabalhadores do SUAS (assistentes sociais e psicólogos), articulado à investigação da privacidade das famílias pauperizadas orquestrada pelas operações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, considerado o carro-chefe do CRAS.

As pessoas mais pobres, mais vulneráveis, têm como público-alvo. [...] O Bolsa Família é o nosso carro-chefe... acho que de todos os CRAS. [...] Eu leio a política de forma positiva [...], pela questão do direito, por ela tá para os mais vulneráveis. Transformar no âmbito do direito (Sujeito 11).

No fragmento a seguir, observa-se que as intervenções prioritárias às famílias são fortemente influenciadas pelos problemas no campo das violações dos direitos individuais, tal como antecipado por Mioto (2010). Recompondo uma modelagem contraditória, baseada na articulação entre intervenção especializada, controle e vigilância das famílias mais pobres e proteção dos direitos individuais. Na narrativa a seguir, a assistente social explica por meio de exemplos como elege as famílias para o acompanhamento familiar. O critério mais evidente são os chamados indivíduos-problema. Vejamos:

[...] Exemplos práticos: adolescentes fora da escola, adolescente envolvido com droga, violência, violação de direito, negligência [...], automaticamente a gente insere no acompanhamento familiar. Que pra tá realmente olhando aquela família mais de perto. [...] Cadastro Único! (Sujeito 11).

Este modelo de intervenção, observado nos dados empíricos trazidos pela pesquisa e ancorados na análise de Mioto (2010), revela ainda outro aspecto problemático dos programas assistenciais de apoio à família, qual seja: a lógica classificatória que divide as famílias em núcleos capazes ou incapazes de proteger e cuidar de seus membros. Classificação esta não só difundida por políticos como também por técnicos responsáveis pela

elaboração e execução dos serviços socioassistenciais. Sobre isto, esta autora registra:

[...] a hegemonia deste tipo de leitura sobre as famílias se faz presente no cotidiano dos serviços. [...] A vigência de tal leitura pode ser observada através da identificação de alguns princípios que tem norteado a condução das ações relacionadas às famílias. Esses princípios seriam a predominância de concepções estereotipadas de famílias e papéis familiares, a prevalência de propostas residuais e a centralização em situações-limites e não em situações cotidianas (MIOTO, 2010, p. 52).

É preciso realçar que se somam ao processo de estereotipia o julgo moralizante que os profissionais emitem sobre as famílias. Embora, contraditoriamente, tenha se instalado consenso quanto às transformações ocorridas na dinâmica das famílias no que tange à diversidade dos arranjos familiares, ao caráter temporário dos vínculos conjugais, entre outros. Tais visões incidem diretamente nas intervenções do acompanhamento familiar do Serviço PAIF. No relato a seguir, registram-se circunstâncias em que a assistente social relata o acompanhamento familiar realizado junto a uma família, que, segundo a profissional, extrai sua renda das operações do tráfico de drogas em umas das áreas de abrangência do CRAS de Fortaleza. Vejamos.

No trecho a seguir, ela posiciona a mulher no centro das relações familiares, responsabilizando-a pelo êxito ou fracasso da vida familiar, pelo cuidado dos filhos e pela construção e manutenção de vínculos sociofamiliares. E declara, com tom de reprovação, o fato da mulher não manter estabilidade em seus vínculos conjugais, circunstância que avalia como grave.

Ao que parece, ela lança mão do modelo nuclear burguês, pautado na estabilidade conjugal e na orientação educacional dos filhos, para julgar e classificar as famílias como capazes ou não de cumprir sua função protetiva. Outra visão condenatória produzida pela profissional diz respeito à avaliação do comportamento sexual da usuária, articulando-o com função reprodutiva e obscurecendo o papel do homem, reeditando padrões fortemente conservadores.

A mulher, no centro das relações familiares, não quer vínculo com ninguém... Isso é o mais grave, não é o estatuto [ECA], que ele é a coisa mais linda! Da autoridade e do limite, a questão das regras mesmo que mudou... o que é família mesmo? A questão dos vínculos. A mulher... ela dorme com um companheiro, mas ela não quer vínculos com ele. Isso é problema porque ela é geradora de vida. Ela faz vida, minha amiga, então, isso é um problema! Qual a concepção de vida que essa mulher tem? [...] A questão do trabalho... (Sujeito 7).

Neste outro trecho, a referência para a análise baseia-se, não em pesquisas ou

estudos na área de família, mas no campo religioso (catolicismo), reforçando a intervenção moralizante. Contudo, não queremos negar a importância da religiosidade e da busca da espiritualidade como recursos, muitas vezes, fundamentais para o desenvolvimento humano e cultural das pessoas. O que se questiona aqui é, absolutamente, a apropriação equivocada de fundamentos e/ou conceitos religiosos para a reprodução de crenças e julgamentos que comprometem os preceitos éticos da atuação profissional, sendo inadequados como referência teórica para a intervenção.

[...] eu tava até assistindo à palestra do Padre Fábio... as pessoas procuram o que é mais fácil... as pessoas não querem mais ter dificuldade pra nada. [...] Você não tem dimensão, porque não tem filho! Você não tem casando, você não tem pelo seu pai e pela sua mãe, você só tem quando tem filho! Porque o filho não é a dádiva que tu vai deixar pro mundo?! Quando tu morre, ele é reconhecido pelo teu nome (Sujeito 7).

Outro aspecto importante diz respeito às construções e expectativas em torno da identidade materna. Compondo o arcabouço de crenças que os profissionais acionam durante suas intervenções, conforme aponta Souza (*apud* Miotto, 2010, p. 53):

A identidade materna tem sido considerada como central no contexto dos serviços de proteção infantil. [...] Uma identidade materna constitui um fator de risco no discurso da proteção infantil e contribui para o fortalecimento de um estereótipo de comportamento materno positivo, que tem como ingredientes principais: a dedicação integral aos filhos, a afeição e o *insight*.

Neste sentido, recuperamos trechos da entrevista em que a profissional estabelece uma comparação entre ela e a usuária, colocando, como referência, sua própria capacidade protetiva, seu modelo de ser mãe, dando seguimento a sua perspectiva condenatória, apressando-se em julgar a usuária como negligente.

[...] porque você foca mais na relação mãe e filho. Quatro meses que o Gabriel não foi pro colégio. Se a minha filha tiver nota baixa, eu vou ficar sabendo em uma semana. [...] Negligência, amiga... educar! Educar é um negócio difícil! Educar é todo dia, toda hora, todo minuto. O que tu fala, tua filha reproduz... o que tu é, tua filha reproduz. Eu vou focar no problema de drogas do Sandro. Eu não tenho como internar o menino, não! Eu tenho que focar na relação dele com ela. Trabalhar a questão da negligência e do vínculo. Se ela não se importar com o filho, o que é que eu vou fazer com ele? Pra tu ter uma ideia, a Ana, com quase dois anos, sem certidão de nascimento (Sujeito 7).

No caso deste atendimento, o foco da intervenção foi o encaminhamento do homem para o mercado de trabalho, na busca de ajustar a família acompanhada ao modelo familiar idealizado pela assistente social em questão, reconduzindo o homem ao lugar de

provedor e a mulher como responsável pela função protetiva dos membros dependentes.

Este plano idealizado na cabeça da profissional corroborou para que a mesma desencadeasse um conjunto de atitudes junto à família. Na narrativa a seguir, a profissional esclarece os encaminhamentos que realizou junto ao homem que compunha o casal em acompanhamento. É interessante notar como a profissional se refere ao sujeito-usuário, utilizando a expressão **ele é tudo de bom**. Especialmente, porque oferece encaixe ao modelo familiar que traçou. Ao contrário da mulher, para quem emite avaliações de desajustes constantes, avaliando-a negativamente por expressar um padrão desconcertante, inadequado e incapaz de cumprir sua função na vida familiar. Vejamos:

[...] O marido tirou, se inscreveu nuns cursos aqui que não era Pronatec... foi bem no começo depois que virou pronatec. Eu disse: “Olha, tu tira o teu documento que eu vou te encaminhar”. Eu encaminhei pro IDT para ele fazer a ficha lá. A maioria tem ficha na Polícia, ele não tinha. Encaminhei pra Habitafor, tirou a documentação, ele foi tudo de bom! Ele se inscreveu no curso, ela foi mais resistente e disse que só ia pro Caps... Agora, o que é mais difícil trabalhar é a história do vínculo (Sujeito 10).

No caso específico deste acompanhamento familiar, tivemos a oportunidade de realizar a técnica de observação simples no momento em que a profissional realizava o referido atendimento no CRAS. Sendo assim, além das observações já registradas, dois fatores chamaram a atenção. O primeiro diz respeito aos indícios de que a mulher, protagonista da história, ocuparia posições de poder relacionada a suspeitas de que a mesma mantinha ligações com o tráfico de drogas local.

Outro detalhe é o fato da usuária em questão ser identificada na comunidade com o nome de uma famosa apresentadora infantil de televisão, nome que indica a forma como ela e a comunidade na qual se insere se reconhecem e angariam poder e popularidade. Ao mesmo tempo em que deslegitima seu pertencimento étnico-racial, tendo em vista que a usuária em questão é negra e a apresentadora de quem ela toma emprestado o nome é branca. Contudo, durante os atendimentos com a profissional, ela é tratada pelo seu nome de registro civil.

Outro aspecto que contradiz ao modelo familiar projetado pela profissional é o fato de que, na família em questão, é a mulher quem, mesmo por via marginalizante, exerce a função de provedora. Além disso, sofre de dependência química, ocasionada por uso de drogas, com forte resistência ao tratamento de saúde, oferecendo indicativos de sofrimento e exaustão social ante às expressões da questão social que enfrenta cotidianamente.

Contudo, é preciso ressaltar que, embora a grande maioria das famílias acompanhadas sejam negras ou pardas e esta temática atravesse a dinâmica das famílias, não

notamos, da parte dos profissionais, referência ou necessidade de aprofundamento ou mesmo encaminhamentos que assegurem estratégias ancoradas em estudos fundamentados na questão étnico-racial e/ou políticas de ação afirmativa, revelando-se como franca demanda para o trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social.

As ações dirigidas ao tratamento da questão ético-racial nos CRAS ainda possuem um caráter residual, sendo observadas apenas nos serviços coletivos por meio de capacitações com líderes do movimento negro, direcionadas aos profissionais que atuam nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo. Contudo, são desenvolvidas de modo pontual, mobilizadas por eventos descontínuos, que decorrem de datas comemorativas nacionais e municipais, mas não se constituem nem mesmo como um projeto.

Outro fato ainda relacionado ao acompanhamento em tela diz respeito ao perfil do homem, pois, neste caso, é ele quem apresenta as maiores condições de cumprir a função protetiva, tendo em vista que os encaminhamentos atinentes à certidão de nascimento da filha do casal só foram conseguidos por empenho dele. Além disso, ele que se vinculou ao serviço primeiro, outro papel geralmente exercido pelas mulheres nos CRAS. Sendo capaz de atrair sua companheira para participar das ações do acompanhamento familiar.

Assim, mesmo diante desta complexa e emaranhada trama de relações, a profissional manteve sua perspectiva moralizante, sobretudo, ante à forma como a referida família organiza sua estrutura, suas funções e seus vínculos na dinâmica interna da vida familiar, principalmente, por conta das crenças e valores que utiliza para conduzir sua intervenção profissional.

Contraditoriamente, é importante assinalar que, mesmo compartilhando de valores e princípios morais conservadores e estigmatizantes, isto não a impediu de construir uma relação de confiança com a família e buscar caminhos para o acesso aos direitos sociais junto à família. E, sobretudo, de buscar construir/instalar novos valores e atividades de cuidado e proteção, principalmente, junto às crianças. Contudo, tais visões constituem-se como graves obstáculos na análise e no atendimento de outras demandas, que acabam ficando obscurecidas no universo familiar apresentado.

Supomos ainda que os julgamentos compartilhados durante a entrevista pela profissional não foram emitidos diretamente junto aos membros da família. Fato que, talvez, tenham aberto maior possibilidade de vinculação entre a profissional e os usuários.

Diante desse contexto, não nos custa registrar a síntese organizada por Miotto (2010, p. 53):

[...] Nos leva a supor que consenso existente sobre as funções da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. O mesmo parece não acontecer quando se trata das funções familiares. Apesar das mudanças na estrutura, a expectativa relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada, ou seja, espera-se um mesmo padrão de funcionalidade independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcadas em postulações culturais tradicionais referentes ao papel paterno e principalmente o maternos.

Mioto (2010) considera que, em geral, a diretriz dada ao trabalho social com famílias apresenta dois níveis de intervenção. O primeiro, em que a família é tomada como referência auxiliar para diagnósticos de problemas individuais. O segundo caminho de intervenção diz respeito à estratégia de transformar a família como um problema, tornando-a um objeto de intervenção terapêutica. Em ambos os casos, a autora aponta o problema da desconexão com fatores sociais mais amplos, enclausurando os problemas no âmbito privado/doméstico da vida familiar.

E, por fim, a Mioto (2010) adverte que, para alcançar a perspectiva de apoio integral no âmbito do trabalho social com famílias no campo assistencial, são necessárias duas revisões estratégicas, quais sejam:

Compreender que existe uma conexão direta entre proteção das famílias nos seus mais diversos arranjos e proteção aos direitos sociais e individuais de crianças e adolescentes, dessa forma tem o direito de ser assistida para que possa desenvolver com tranquilidade sua tarefa de proteção e socialização de novas gerações e não penalizada por suas incapacidades. [...] Mudanças especialmente de profissionais ligados à área [...], desvencilhar-se de distinções de famílias capazes e incapazes (MIOTO, 2010, p. 57).

Isto significa iniciar a possibilidade de construir um novo olhar sobre as famílias e novas relações entre elas, os agentes públicos e os serviços ofertados; Assim, após a apresentação de alguns parâmetros mais amplos para a análise do trabalho social com famílias, passamos no item seguinte a observar, de modo específico, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, posto como principal estratégia de atendimento às famílias no âmbito da PNAS, ofertado no nível da Proteção Social Básica.

Nesse sentido, faremos a seguir uma incursão ainda mais aproximada ao nosso objeto, traremos problematizações e análises que tratam da perspectiva do trabalho social com famílias contida na PNAS, com vistas a alargar o escopo de análise proposto e captar mais elementos para compreensão do Serviço PAIF.

Assim, é oportuno recuperarmos que a Assistência Social tem como objetivos **a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice**. Deve ser

realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais (LOAS/ 1993). A Lei Orgânica da Assistência Social elege a família como um dos focos desta política pública. A proteção à família aparece, assim, como eixo importante a ser considerado pela política setorial da Assistência Social. Na PNAS, encontramos o seguinte pressuposto para a compreensão da família:

[...] que a família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão e, por outro lado, que o Estado tem o dever de prover proteção social respeitada à autonomia dos arranjos familiares (BRASIL, 2005 p. 28).

O principal Serviço de Proteção Social Básica do SUAS é o PAIF e, de acordo com as definições registradas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, seu principal objetivo é executar o trabalho social com famílias. Possui caráter continuado e tem a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos, e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Preconiza o desenvolvimento de potencialidades e aquisições pelas famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo no âmbito da Proteção Social Básica.

Segundo informações atualizadas extraídas do site oficial do MDS, coletadas em agosto de 2014, a origem do PAIF está vinculada ao Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF – 2001) e ao Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF – 2003). Em 2004, esta proposta passa por aprimoramentos da gestão do SUAS, que culminam com a elaboração do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Contudo, em 19 de maio de 2004, por meio do decreto 5.085 da Presidência da República, o PAIF ganha status de **ação continuada da Assistência Social** e passa a compor a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo governo federal.

Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Programa de Atenção Integral à Família passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, mas preservou a sigla PAIF. Esta mudança de nomenclatura retifica o conceito de ação continuada, estabelecida em 2004, bem como corresponde ao previsto no Art. 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Em publicações recentes formuladas pelo MDS em 2012 e intituladas: Orientações Técnicas sobre o PAIF, Volumes I e II, encontramos a confirmação da relevância

pública alcançada pelo Serviço PAIF em função de sua expansão pelo País, além de esclarecimentos quanto à perspectiva política da oferta do serviço para o alcance dos objetivos da PNAS no âmbito da Proteção Social Básica. As publicações trouxeram como objetivo central orientar as equipes técnicas quanto ao desenvolvimento do trabalho social com famílias nos CRAS, onde consta:

No Brasil, a partir dos dados do Censo SUAS/CRAS 2010, observa-se um quantitativo de 6.801 CRAS, em um total de 4.720 municípios. Estima-se que em 2011 (fonte: CadSUAS – relatório extraído em 16/09/2011), este número passe para 7.562 CRAS. Os dados do Censo SUAS/CRAS 2010 apontam que 1.976.243 famílias são atendidas pelo Serviço PAIF. O primeiro Censo SUAS/CRAS, realizado em 2007, indicava um número de 4.195 CRAS em território brasileiro (BRASIL, 2012, p. 5).

[...] O PAIF inova ao materializar a centralidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e a melhoria da qualidade de vida. Lançar esta publicação sobre o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF não é fazer apelo para a ideologia de culpabilização ou de responsabilização natural das famílias. É, sim, reafirmar a adoção das ações de caráter estatal destinadas à sua proteção social, previstas constitucionalmente no art. 203, I, e no art. 226 *caput* e § 8º, como dever do Estado junto às famílias no âmbito da política de assistência social (BRASIL, 2012 p. 5).

Registramos ainda que, no referido documento, encontramos definição que descreve o conceito sobre o trabalho social com famílias acatado pelo PAIF, sendo este bastante oportuno para a análise aqui encetada. Vejamos:

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

Sendo assim, realizaremos apontamentos e reflexões com o intuito de oferecer elementos críticos para a análise dos parâmetros e propostas de proteção social à família anunciadas pela PNAS e materializadas pelo Serviço PAIF nos CRAS.

Assim, de acordo com as reflexões de Teixeira (2011) e Miotto (2004), a adesão e o reconhecimento jurídico-institucional da família e a expectativa desta prover a proteção

social de seus membros tem impulsionado a criação e a implantação de diversos programas que investem na centralidade das ações na família. Tais estudos revelam que o reconhecimento legal e a implementação destes programas não significam rupturas com práticas assistencialistas, que, ao longo de décadas, penalizaram e responsabilizaram a família pelos problemas vivenciados.

Deste modo, a centralidade do trabalho com família, conforme registra Teixeira (2011), tem sido observada, sobretudo, nas ações públicas da Proteção Básica, evidenciando-se modelos de intervenção com concepções relativamente semelhantes, tanto na Saúde, com a Estratégia de Saúde da Família – ESF, quanto na Assistência Social, com o Serviço PAIF, preconizado como estratégia estruturante deste nível de Proteção nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

Neste sentido, Teixeira (2011) traz importantes considerações à medida que seus estudos trazem como objetivo analisar quais direções/projetos estão embutidos no interesse de conferir centralidade à família nas políticas sociais. Tais projetos representam a dimensão de responsabilização ou de proteção social destas, com vista a garantir o direito à vida familiar.

Teixeira e Gronemberger (2011) partilham das análises de Miotto (2004) ao destacar que a incorporação da família nas políticas públicas ocorre de forma bastante tensionada entre propostas distintas, vinculadas a projetos também distintos em termos de proteção social e projeto societário. Identifica duas grandes tendências nesse processo de incorporação: **uma denominada familista e outra protetiva**. Sobre isto, argumenta:

[...] a tendência familista traz a centralidade da família, com destaque para a capacidade de cuidado e proteção, denominada “familista” por Esping-Andersen (1999). Nessa tendência, as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros, enquanto canal natural de proteção social, junto com o Estado, mercado e organizações da sociedade civil. Já a segunda, a tendência “protetiva”, defende que a capacidade de cuidados e proteção da família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas, como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública. Resta-nos analisar em qual projeto societário se coloca a centralidade da família na política social brasileira ou se é possível analisá-los de forma antagônica no contexto atual do Estado brasileiro (TEIXEIRA & GRONEMBERGER, 2011, p. 2).

No decurso destas reflexões, é oportuno ainda registrar, um conjunto de conceitos e concepções sobre família que figuram no debate contemporâneo, vejamos a seguir algumas contribuições.

Miotto, citada por Teixeira e Gronemberger (2011), recupera, para a análise, a concepção de família:

“[...] como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não, por laços consanguíneos”. Ou ainda, como destaca a mesma autora: “estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenhem umas com as outras, de modo contínuo, estável e não-casual [...] quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações.” (TEIXEIRA & GRONEMBERGER, 2011, p. 3)

Osterne (1991), com base em pesquisa desenvolvida com famílias na periferia da cidade de Fortaleza, realiza relevantes contribuições ao desenvolver um conceito de família bastante abrangente, tendo como centro da análise a articulação entre **Unidade de Referência e Dinâmica Afetiva**. Assim, a autora visualiza tendências conceituais que, atualmente são acionadas pelas políticas sociais, em especial pela PNAS (2004) e orientam sua operacionalização e oferta de serviços por meio da articulação família – território. Vejamos:

[...] Família funcionava como Unidade de Referência, fundamental para as pessoas. [...] Por unidade de referência naquele trabalho queria identificar algum lugar, fosse o lar, a casa, o domicílio, o ponto focal, onde se pudesse desfrutar o sentido de pertencer, onde se pudesse experimentar a sensação de segurança, afetiva, emocional, onde se pudesse ser alguém para o outro, apesar das condições adversas e mesmo independentes das relações de parentesco e consanguinidade, algo pensado como local de retorno, o destino mais certo, local para refazer-se das humilhações sofridas no mundo externo, expandir a agressividade reprimida, exercitar o auto-controle, reaprender, vencer o outro, enfim, sentir-se parte integrante (OSTERNE, 2004, p. 25).

Consideramos que ambas as conceituações oferecem visão ampliada e atual de família, posto que as pessoas que convivem em uma ligação afetiva, duradoura, podem ser um homem e uma mulher e seus filhos biológicos, mas também um casal constituído por pessoas do mesmo sexo, ou apenas a mulher com seus filhos legítimos ou adotados, ou outra infinidade de arranjos.

Estas tendências de análise, em certa medida, são compartilhadas por Singly (2010), ao relatar as profundas transformações que passam as famílias contemporâneas. Tais transformações denotam que as relações de parentesco, sanguíneas, ou até mesmo as noções de rígida hierarquia, alteram-se ou perdem força. Quando se trata de caracterizar uma família, aciona-se muito mais a dimensão relacional, tornando-se muito mais influente a qualidade dos vínculos que são tecidos nas dinâmicas das relações familiares.

Sobre a perspectiva do trabalho com família apresentada pela PNAS, Teixeira e Gronemberger (2011, p. 3) defendem:

Que o projeto protetivo expresso na responsabilização do Estado pela proteção social, presente na Política de Saúde e de Assistência Social, convive e está entrelaçado com o projeto familista à medida que a proteção oferecida busca sempre contrapartidas que aumentam as responsabilidades familiares, sobrecarregando as famílias vulneráveis. Portanto, estamos mais próximo do modelo de pluralismo de bem-estar, do *mix* público/privado na proteção social, do que do modelo de proteção estatal/pública.

Teixeira e Gronemberger (2011) consideram que é preciso estar atento aos projetos societários que informam as intervenções com famílias no âmbito das políticas públicas. Seja eles familistas ou protetivos. Em relação ao segundo, identifica-se o compromisso com a dimensão de totalidade social e pressupõe que indivíduos e situações não podem ser compreendidos de forma desconectada da vida familiar e social. Assim, também os problemas e as alternativas de solução não podem ser pensados de forma segregada, debruçando-se apenas sobre os membros da família, contendo a tensão e a contradição somente no espaço familiar. Dessa forma, como os problemas de proteção social não estão restritos às famílias e, portanto, a solução deles extrapola as suas possibilidades individuais.

Teixeira (2011) recupera a análise de Mito (2004) ao assinalar que é necessário fortalecer a família como um sujeito de direitos. A família não é apenas um espaço de cuidados, mas também um espaço a ser cuidado. Sendo assim, a família exerce papel fundante na estruturação da sociedade, tanto em seus aspectos políticos quanto econômicos, além da capacidade de produção de subjetividade. Diante disso, há consenso entre os estudiosos de família comprometidos com a perspectiva crítica ao afirmarem que as políticas sociais devem oferecer apoio à família e não sobrecarregá-la, convocando-a a assumir responsabilidades do Estado.

No entanto, o consenso assinalado não é hegemônico, pois conseguimos identificar produções no campo das Políticas Sociais que consideram não só a tensão e as contradições atinentes aos projetos que acatam a centralidade da família no âmbito das políticas públicas, mas colocam-se essencialmente contrárias à inserção desta categoria (família) como referência para a emancipação dos sujeitos sociais e acesso aos direitos socioassistenciais, pois sustentam o argumento de que a própria escolha e/ou adesão à matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante da PNAS tem se configurado como um equívoco e/ou uma guinada conservadora no âmbito das políticas sociais.

Tais argumentos são trazidos por Rocha (2013) e compartilhados por Paiva (2013) e Carraro (2013), entre outros pesquisadores integrantes do Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA, ligado à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. As análises propostas por Rocha (2013) fazem parte de investigações realizadas junto aos usuários da

Política de Assistência Social desenvolvidas no sul do país.

A referida pesquisa teve como objetivo identificar a apreensão dos profissionais acerca do conceito de matricialidade sociofamiliar e de participação popular no âmbito da proteção social básica. Para tanto, utilizou-se, como roteiro, questões que captaram a apreensão do conceito de matricialidade sociofamiliar, especialmente a forma como se materializa no trabalho social do CRAS, aferindo também questões relativas ao conteúdo de participação presenciado nos espaços do CRAS, tomado como referência para o acesso aos direitos sociais.

Os resultados obtidos revelaram que a grande maioria dos profissionais entrevistados esboçaram uma apreensão sincrética acerca do conceito de matricialidade sociofamiliar, sendo esta desconexa das orientações metodológicas que instruem o trabalho. Além disso, os estudos concluíram que a imprecisão conceitual no campo do trabalho social com famílias decorre de um frágil processo de capacitação, além de estar imersa no campo teórico funcionalista, estranho ao campo crítico, fortemente marcado por uma visão atravessada por concepções ingênuas, tuteladoras e moralistas. Sobre isto, a autora registra:

Há que se ressaltar que não se trata de invocar as técnicas e/ou metodologias socioeducativas ou de desenvolvimento humano ou de empoderamento. Entre tantas fórmulas, este saber é inócuo se não há o domínio do conhecimento teórico crítico, sem o qual as metodologias, por mais modernas que sejam, serão ferramentas de utilidade. [...] A resposta no campo assistencial não pode ser minimizada: a satisfação das necessidades básicas é um projeto grandioso, avesso ao senso comum e ao improviso (ROCHA, 2013, p. 3).

Rocha (2013) defende que o conhecimento mobilizado no cotidiano dos CRAS deve fomentar a capacidade de desdobrar propostas com o real potencial de transformação do cotidiano de famílias e indivíduos nos embates de poder, sejam eles interpessoais ou de subalternização social.

Quanto à questão da participação no âmbito dos serviços socioassistenciais, a referida pesquisa identificou que esta é compreendida em seu sentido restrito, diluída de seu conteúdo político. Sobre isto, Rocha (2013, p. 6) comenta:

A participação é exemplificada pelo fato dos sujeitos de direito se fazerem presentes no CRAS, considerando apenas as frequências, as oficinas e os cursos ofertados nos CRAS. [...] O objetivo é a coesão social. [...] A participação é entendida como estratégia para a realização institucional dos programas, projetos e serviços ofertados, ou seja, como meios desconectados dos fins, preparar cursos e depois convidar é a síntese de uma metodologia esvaziada do protagonismo popular, além de não desalienar, não mobiliza, simplesmente não convence.

Tais constatações evidenciadas por Rocha (2013) e captadas do sul do país encontraram ressonância nos CRAS de Fortaleza, mas ganham adensamentos específicos nesta pesquisa pelo acréscimo de novos elementos, quais sejam: as contradições do Reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, diretrizes recentes de aprimoramento da gestão SUAS e a centralidade do PBF nos CRAS, já assinalados no capítulo anterior e que ganham novas problematizações neste item. Vejamos as nuances da questão da participação nos CRAS nas narrativas a seguir:

[...] a questão das condicionalidades, as políticas não se sentem responsáveis por isso, eu digo a necessidade das pactuações, de responsabilizar as outras políticas porque de fato a Assistência não pode trabalhar só. [...] Inclusive, nós já tentamos com as escolas um movimento [...] para tá esclarecendo como é que aconteceu... a escola nem conhece direito como é que funciona o Bolsa família, nem entende essa história da condicionalidade. Se a gente começou a fazer esse movimento para poder afinar os discursos e tentar criar uma relação. [...] Inclusive uma das falas de uma diretora era assim: “eu tô impressionada com o que vocês fazem aqui no CRAS, eu pensei que o CRAS só servia pra pedir frequência”. Falta informação e capacitação desses profissionais (Sujeito 10).

No trecho acima, tal como sugere Rocha (2013), evidencia-se o baixo teor de participação, não só no interior dos serviços, mas incipiente resultado de mobilização comunitária e articulação entre as Políticas Públicas. Consolidando-se a imagem burocratizada dos CRAS, que passam a ser reduzidos a espaços institucionais com demandas e serviços esvaziados de sentido e relevância pública, tal como assinalado acima, lugares que servem para pedir frequências. Observa-se que o apelo das condicionalidades não é capaz de carrear vontades, não mobiliza ou, como diz Rocha (2013), não convence, tornando o apelo dos profissionais uma luta inglória e solitária.

No depoimento a seguir, outra assistente social também reforça os argumentos encetados anteriormente, porém anuncia que a debilidade e o esvaziamento do sentido da participação são percebidos internamente pelos próprios profissionais, que muitas vezes não entendem porque a participação não se efetiva no CRAS.

[...] O grupo de família lá no CRAS [...] eu ouvi falar que nos outros CRAS há um número muito reduzido... acho que aqui é umas cinco ou seis mães, geralmente que acontece de 15 em 15 dias... o PAIF, que é chamado também de grupo de família. Eu realmente tô pra descobrir porque desse número! É como eu falei, a gente lida com gente. Você não pode obrigar realmente uma pessoa a frequentar aquilo que ela não deseja. E, como no grupo do PAIF a maioria são mulheres, mães, donas de casa, tem filho pra cuidar, donas de casa. Coisas de casas pra fazer, muitas vezes prefere assistir novela do que sair no sol e ir pro CRAS (Sujeito 11).

Na narrativa abaixo, confirma-se mais uma vez o argumento de Rocha (2013) em

que a participação atende aos interesses de reprodução institucional dos serviços e não às demandas reais dos usuários. Além disso, a própria profissional reconhece os equívocos na construção do processo de participação social, porém, recai novamente na armadilha de atender às necessidades do serviço quando alega que a mobilização começava pelos grupos (serviços de convivência) e que agora compreendeu que deve começar pelo PAIF, porque este seria o serviço estruturante.

Eu fiquei logo com o Projovem, né?! Tinha uma pressão muito grande de botar adolescente no grupo. A questão quantitativa... e eu não tinha essa noção realmente que tinha o PAIF, que tinha que começar do PAIF (Sujeito 9).

Isto vinha também da coordenação, porque o que é que eles faziam... porque o que era que eles diziam... vamos reunir os educadores e fazer a mobilização nas escolas... e depois eu fui lendo e fui vendo que a mobilização deveria começar lá do CRAS, dos PAIF que já existiam lá dentro. Mas a nossa loucura... o processo era totalmente ao contrário. Ao invés de sair do CRAS e fazer a mobilização externa. A gente buscava adolescente e depois inseria no PAIF. Hoje, com o meu olhar de mais tempo na Assistência, eu considero que foi um processo inverso. [...] A questão da quantidade, a gente tem que tá dando retorno quantitativo, que tudo tá vinculado ao financeiro (Sujeito 9).

Contudo, o elemento mais recente que promete intensificar o aumento da frequência/participação nos CRAS, está sendo tratado como Reordenamento dos Serviços de Convivência. A estratégia, emitida por meio de Resolução do CNAS e outras instâncias reguladoras do SUAS, tem como objetivo ampliar a participação de públicos considerados prioritários para o atendimento dos CRAS, reforçando a tentativa já anunciada em documento anterior (BRASIL, 2009).

Além do alcance da população com maiores indicadores de vulnerabilidade, a estratégia pretende equilibrar a alarmante discrepância entre a altíssima adesão aos benefícios de transferência de renda (PBF, BPC etc) e a baixa aderência deste público aos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS. Para tanto, o MDS previu como medida de ajuste e aprimoramento da gestão, o incentivo financeiro, cofinanciando os municípios conforme cumprimentos de metas pactuadas para oferta dos serviços de convivência, verificados conforme inserção/registro de participação do usuário no SUAS.

A flexibilização nos critérios para a montagem de grupos de convivência por faixa etária, de acordo com a nova resolução, conferiu maior liberdade para as equipes organizarem sua demanda, definida pelas necessidades do território. Na fala a seguir, a profissional comenta o contexto de tais mudanças:

A proteção social básica passou por redesenho. Ela mudou em termos de equipe, a Básica ela se reorganizou, mas não foi em função da reorganização da Secretaria, foi em função do reordenamento nacional. O Ministério deu início à discussão do reordenamento do serviço específico da Política Básica de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Certo?! Nós estamos passando por esse... nós estamos implementando e é todo o Brasil... está implementando o reordenamento dos serviços que se deu a partir de demandas advindas dos municípios, que colocavam como uma necessidade a otimização de recursos, a maior liberdade e não de acordo com uma... algo fechado que o Ministério passava. Quando o Ministério coloca que os serviços de convivência... eles deveriam ter a faixa etária [...] de tal a tal, estipulado, os dias são esses, três dias por semana, se não atingir meta! [...] Se o adolescente não frequentar os três dias por semana, o município não recebe, perde recursos, então... Então, foi isso tudo que motivou o reordenamento, ele não é de Fortaleza, ele é nacional (Sujeito 1).

Rocha (2013) infere que a participação dos usuários da Proteção Social Básica tornou-se um instrumento de negociação entre o direito socioassistencial e a necessidade de legitimação da gestão e do processo de execução da política social. Contudo, lança a hipótese de que é a participação popular e não a supervalorização da família que porta os recursos e atributos dinâmicos políticos para o enfrentamento das contradições da sociabilidade capitalista e para a construção do acesso aos direitos sociais.

Sendo assim, em sua análise, Rocha (2013) sustenta posição contrária a Miotto (2010), Pereira (2010) e Teixeira (2011) à medida que tais autoras consideram a família como um ente coletivo, portanto, um sujeito de direitos. Para Rocha (2013), tal premissa constitui-se um equívoco reproduzido pela PNAS por meio da concepção de matricialidade sociofamiliar. Esclarece que tal premissa é carregada de impossibilidade, porque promove a entificação da família, omitindo a pauperização de seus membros e negligenciando os indivíduos na sua inserção classista. Rocha (2013) revela ainda que reconhecer a família como esfera privada e contraditória de produção e reprodução das relações sociais e ainda como lugar de afeto, socialização e proteção, não são suficientes para elegê-la como matriz de um sistema de Política Pública de Proteção Social, pois esta seria inócua para promover o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, tendo em vista que tais fenômenos estão enraizados na dimensão pública e políticas da luta de classes.

Sendo assim, consideramos que as colocações de Rocha (2013) atinentes ao conteúdo de participação nos CRAS alcançam relevância e pertinência em relação às contradições dos serviços socioassistenciais implementados nos CRAS. Porém, os argumentos que negam a escolha da centralidade da família no âmbito das Políticas Sociais, especificamente da PNAS, reproduzem uma análise generalista bastante recorrente no campo da teoria social crítica, que, por vezes, também foge às demandas postas no real. Ora, as famílias são instituições sociais, históricas, contraditórias e complexas, portanto,

culturalmente essenciais à constituição de valores éticos, solidariedades, identidades e, portanto, necessárias à formação política dos indivíduos sociais. Sendo essenciais e insubstituíveis para a proteção de seus membros, sobretudo, aqueles que mais são ameaçados e exterminados pela sociabilidade do capital, tal como crianças, adolescentes jovens, mulheres.

Ademais, a evidente apropriação sincrética e conservadora já observada entre profissionais do CRAS no que tange ao trabalho social com famílias e/ou à própria concepção de matricialidade sociofamiliar, decorrente da deficiente política de capacitação no SUAS, não são suficientes para reforçar a negação da Proteção Social direcionada às famílias que chegam aos CRAS. Mesmo que estas estejam alvo de operações coisificantes, tais como a do Bolsa Família.

Assim, monta-se um cenário que, mesmo eivado de contradições, no qual se insere o trabalho social com famílias no CRAS, mostra-se pleno de canais de luta e resistências, que também podem ser ativados no interior das relações familiares e articulados ao contexto societário em que vivemos.

No trecho a seguir, a profissional avalia que o advento do Reordenamento dos Serviços de Convivência, funcionou como um fator positivo para estimular às equipes a superarem a referência segmentada, trazidas pelos programas socioassistenciais e percebida pelos profissionais, tanto na gestão quanto na execução dos Serviços. A entrevistada alega que a herança de segmentação, que chama de lógica de “caixinhas”, colocava-se como um forte impeditivo para assegurar a materialização da matricialidade sociofamiliar e a assimilação do PAIF como Serviço Estruturante, tendo o SCFV como seu complementar. Vejamos na narrativa a seguir:

O atendimento a essa família que busca um dos princípios que a política traz, que é a matricialidade familiar, e a gente continuava trabalhando em "caixinhas", não integrando. Não entendendo essa família ou esse indivíduo na sua integralidade. [...] Isso já se configurava como um desafio pra gente na Básica, porque é claro, se a gente não se organiza aqui, não concebe e não acompanha dessa forma, acompanha por “caixinha”! Isso acontece do mesmo jeito lá na execução. Então, a gente precisava também aqui [nível da gestão] entender que serviços que estão postos [no CRAS]. Quem acessa esses serviços é uma família, é um usuário, é um indivíduo ou é uma família. E, enfim, colocar isso aqui também nas nossas discussões, quando a gente... desde a concepção, da metodologia, quando a gente pega na metodologia dos serviços. Então, esse processo... na verdade... ele não começou agora, era algo que a gente já sentia na Básica desde então... e a gente nem sequer conseguiu... integrar mais as equipes no sentido... desde a concepção dos serviços, de entender o PAIF, de entender esse outro Serviço de Convivência complementar ao PAIF (Sujeito 1).

Ao nível da gestão, a Proteção Social Básica em Fortaleza deixa de ter equipes ou coordenações de programas por segmentos, tais como idoso, adolescente, criança, e passa a funcionar apenas com duas grandes equipes, uma destinada ao PAIF e outra ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo. Tal medida alterou não apenas a concepção, mas a formulação, o planejamento e a execução dos serviços. Neste cenário, o PAIF passa a ser considerado como fundamental às ações de Proteção Social Básica.

Eu tenho uma equipe PAIF, uma equipe dos Serviços, porque, se eles são complementares, eu preciso entender o que é o fundamento, o que é o PAIF, pra eu poder pensar a complementariedade dele, que são os serviços de convivência... então, é isso que está hoje, essa mudança que você deve ter percebido na Básica... é nesse sentido, de um reordenamento nacional pra esse serviço... e paralelo a ele... a tentativa de integrar mais as ações entre PAIF e Serviço de Convivência. Hoje, na Básica, nós não temos mais as coordenações por convivências... era uma coordenação de idosos, uma coordenação de serviços de convivência pra adolescente e uma pra crianças. [...] Nós temos dois grandes serviços e duas grandes equipes na Básica... é o Serviço PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (Sujeito 1).

A profissional explica que, no interior da Proteção Social Básica, as diretrizes do reordenamento proposto pelo MDS funcionam como um estímulo à integração das equipes que compõem os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo. Ela lembra que os profissionais estão vivendo um processo de transição de uma gestão segmentada dos programas por segmentos e faixa-etárias, ao que se refere como “caixinhas”, para a assimilação de uma dinâmica mais ampla de integração dos Serviços de Convivência e considera que esta dinâmica também começa a se refletir nos CRAS.

[...] eu vou implantar a partir do que [...] se nesse território do Lagamar me aponta hoje [...] o banco de dados do Cadastro Único, a quantidade de idosos que tem hoje [...] não demanda por um serviço de convivência, mas, em compensação, a demanda que me aponta de adolescentes em conflito com a lei... eu vou implantar os serviços de convivência para adolescente porque o território está me dizendo que é isso que precisa ser feito... esse lugar... ele tá precisando ser trabalhado e, aí, o fortalecimento de vínculo, a convivência, o acompanhamento familiar também com essa faixa-etária... é isso que se abre com o processo de reordenamento (Sujeito 1).

[...] você trabalha ainda com as faixas etárias, mas você trabalha de acordo com a demanda do seu território... se eu tenho um Serviço de Convivência de 7, 14 anos, [...] e, se o meu território coloca que a maior demanda pra lá é de crianças de 7 a 10 anos, eu vou fazer uma convivência de 7 a 10 anos, e faço outra de 10, 14 anos, eu não tô mais atrelado, fechado! Eu vou fazer leitura de território... o território é que tem que me dizer qual é o serviço que eu tenho que implementar. [...] Eu implanto o serviço é pra algum resultado (Sujeito 1).

Ao que parece, a profissional considera que a proposta de reordenamento dos Serviços Socioassistenciais é um avanço positivo, porque aumenta a flexibilidade do acesso, fortalece o cofinanciamento municipal, melhorando a qualidade dos serviços, e anuncia a

intenção de lançar mais autonomia e liberdade às equipes de CRAS, aumentando a possibilidade de alcançar maior adequação entre oferta e demanda nos territórios, além de acionar o sistema de vigilância social. Com isso, abre-se a possibilidade de começar a reverter a lógica que historicamente submete à população às necessidades das normativas públicas. Tal questão remete-se ainda a fatores relacionados à adesão da população aos serviços.

Rocha (2013), por sua vez, tal como assinalado anteriormente, adverte que a questão da participação popular nos serviços socioassistenciais aparece diluída a um forte esquema de adesão condicionada e amplamente amparada por regulamentações requeridas pelo aprimoramento da gestão do SUAS. Tal esquema reproduz contraditoriamente estratégias e compromissos profundamente vinculados aos interesses da lógica neoliberal. Esta, por sua vez, compromete-se a editar medidas coercitivas, fechadas, que enclausuram não só a intervenção profissional, mas, sobretudo, o acesso e o usufruto aos direitos socioassistenciais.

Ratificamos que não são apenas as normativas ou regulamentações jurídicas que garantem a efetividade das ações, e, sim, a ação política dos sujeitos sociais. E, no caso específico do conteúdo de participação, visualizamos um cenário contraditório de avanços institucionais e de gestão. Contudo, as ameaças ao trabalho social com famílias ainda podem ser avistadas.

Ora, resta-nos saber em que medida o tratamento dado a Convivências no âmbito da PNAS e CRAS, organizadas por faixa-etárias, oferece de forma efetiva um enfrentamento mais amplo às expressões de apatidão, medo e violência nos territórios.

Assim, como sugere Torres (2013), analisando a convivência como categoria analítica circunscrita no horizonte programático dos serviços socioassistenciais da PNAS, adianta que requer aprofundamento.

Na narrativa a seguir, a profissional relata que, tal como sugerido no Reordenamento do Serviço de Convivência, tenta encaminhar os membros das famílias acompanhadas do Serviço PAIF para o acesso aos grupos de convivência direcionados a idosos, adolescentes e crianças. Contudo, a violência no território e a pouca adequação nos CRAS para atender pessoas com deficiência colocam-se como desafios para o acesso. Em muitos lugares, tal como no CRAS, referente a esta narrativa, os profissionais vivem acudados e ameaçados pela dramática expressão de violências que ameaçam, sobretudo, a participação dos jovens nos territórios. Vejamos a narrativa a seguir:

[...] o filho dela, o mais velho, chegou a frequentar o Projovem um tempo, mas foi muito pouco. Nem todos são inseridos nos Serviços... eles são o seguinte... eles moram no São Francisco, quem é do São Francisco não pode andar aqui. O

adolescente não veio, com medo... porque não pode... e as crianças... porque, para as crianças virem, alguém tem que deixar. E ela já não dá porque ela tem a Ana [pessoa com deficiência]. Ele não é marcado, mas, por ele ser jovem e por ele morar no São Francisco, é mais fácil acontecer alguma coisa com ele. [...] Existe um impedimento aí do próprio acesso ao serviço... ele não é ameaçado, é só medo (Sujeito 8).

Lançamos a hipótese de que a dimensão comunitária ou as convivências comunitárias marcadas também pelo pertencimento social e pela dinâmica de solidariedade, pela cultura e pelas identidades locais existentes nos territórios, perdem força ante à engrenagem normativa do SUAS, que, muitas vezes, reduzem tais perspectivas ao alcance de grupos e metas. Tal engrenagem soma-se às expressões da questão social relacionadas à violência e ao medo nos territórios.

Dessa forma, realçamos a importância do conceito de Convivência, mas sugerimos, tal como Torres (2013), que este merece aprofundamento e cuidado em sua utilização. O conceito de Convivência passa a se constituir como uma ação programática e um direito socioassistencial a ser alcançado por famílias e indivíduos. A seguir, elencamos narrativas que procuram ilustrar os referidos apontamentos.

Nesta narrativa, a Convivência no CRAS ofertada para crianças significa uma alternativa de liberação dos pais do convívio cansativo com os filhos, executando, justamente, a antítese do significado da Convivência posta pelo Serviço.

Meus PAFS [Famílias em Acompanhamento Familiar]... eu já peguei muitas crianças, filhos dos meus PAFS, e já coloquei no Serviço (SCFV). Muitas vezes, as mães ficavam doidas com esses meninos todos os dias dentro de casa virando a casa do avesso. Aí, elas viram no serviço de CRAS uma solução... três dias na semana passa a tarde todinha de 13 às 16 horas (Sujeito 11).

Em síntese, muitos avanços e desafios são evidenciados na execução dos serviços socioassistenciais. Na gestão, os profissionais reconhecem o avanço obtido com esta medida, sobretudo, pela flexibilidade na composição dos chamados grupos de convivência. Registrando-se as seguintes expectativas de aprimoramento do SUAS: maior integração ao nível da gestão; maior assertividade e eficiência no atendimento da população; superação da segmentação e fragmentação dos serviços, utilização da Base de dados do Cadastro Único como ferramenta de vigilância social; fortalecimento do cofinanciamento municipal pelo ente federal; garantido a ampliação e a qualidade dos serviços socioassistenciais; entre outros. Por outro lado, outros desafios e contradições também são avistados, sobretudo, pelos profissionais que atuam nos CRAS: fragilidade do entendimento do conceito de convivência, bem como, dos objetivos a serem alcançados com a proposta do SCFV junto aos usuários;

tendência ao burocratismo e a perda do conteúdo essencial da participação popular e da dimensão comunitária como formas mais efetivas de enfrentar a violência, bem como outras expressões da questão social no território; infraestrutura precária dos CRAS, com escassez e baixa qualidade na oferta de recursos didáticos para a qualificação dos serviços ofertados.

Assim, diante da apresentação de um panorama mais abrangente sobre o trabalho social com famílias, passamos, no item a seguir, a compreender as especificidades do Serviço PAIF.

4.2 O SERVIÇO PAIF: ENTRE AS NORMATIVAS TÉCNICAS E O QUE FAZEM E DIZEM OS PROFISSIONAIS

Para a abordagem deste item, apresentaremos elementos extraídos a partir de duas estratégias centrais da pesquisa: o trabalho de campo, com o esboço dos resultados encontrados a partir da interlocução junto aos trabalhadores dos SUAS de Fortaleza; e a análise documental das chamadas normativas legais da PNAS, atinentes ao trabalho social com famílias e, especificamente, ao aprimoramento e à gestão do Serviço PAIF, a saber: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009); Protocolo de Gestão Integrada de Serviços; Benefícios e Transferência de Renda do SUAS (2009); e Caderno de Orientação Técnica do PAIF, Volume II (2012). Tais estratégias encerram o objetivo de compreender a concepção e a execução cotidiana do trabalho social com famílias implementado pelo Serviço PAIF no âmbito da Proteção Social Básica com vistas a pinçar elementos que nos ajudem a compreender o que, de fato, consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto pelo SUAS.

Desta forma, a exposição será apresentada a partir do seguinte roteiro de análise:

1) Investigação preliminar da concepção do trabalho social com famílias a partir das regulamentações e parâmetros oficiais disponíveis pela PNAS; 2) Correlação entre o discurso oficial e as práticas profissionais apresentadas pelos trabalhadores do SUAS (Assistentes Sociais e Psicólogos) no cotidiano dos CRAS, procurando apontar desafios, consensos, contradições e resistências na trajetória de acesso aos direitos sociais enfrentados pelas famílias e profissionais.

Diante de tal proposta, passamos a analisar alguns apontamentos encontrados sobre o PAIF disponibilizados por meio de publicações e orientações oficiais do SUAS. Isto permitirá que, de modo correlato, possamos buscar uma análise comparativa entre os preceitos oficiais e as intervenções profissionais relatadas pelos profissionais do CRAS com

vistas a registrar consensos, contradições e desafios, necessários ao esclarecimento e aprimoramento das políticas sociais direcionadas para Família no âmbito da Proteção Social Brasileira.

Para delimitarmos este empreendimento analítico, lançaremos mão das seguintes referências ou itens de análise disponíveis nas publicações oficiais, os quais convenionamos identificar como: itens de Classificação/definição do Serviço e itens de Operacionalização do Serviço.

Quanto aos itens de Classificação, estes foram extraídos do livro intitulado Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais³. Quanto aos itens selecionados, consideramos relevantes os seguintes: pressupostos, objetivos e impactos esperados do Serviço PAIF. No que tange aos itens de Orientação Programática e/ou Teórico-metodológica, elegemos a publicação intitulada “Orientações técnicas do Serviço PAIF: Trabalho Social com famílias – Volume II”, lançado em 2012, com o intuito de oferecer subsídios à operacionalização do Serviço PAIF, com vistas ao alcance dos objetivos preconizados pela Proteção Social Básica no SUAS. Quanto aos itens de análise, propomos: ações, abordagem Metodológica e diretrizes teórico-metodológicas que orientam a intervenção profissional. Embora o item Concepção não seja registrado nesta publicação, apresentaremos algumas narrativas que revelam a compreensão dos profissionais.

Assim, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, emitida pelo MDS em 11 de novembro de 2009, o Serviço de Atendimento e Proteção Integral a Família – PAIF situa-se como o principal Serviço Socioassistencial ofertado pela Proteção Social Básica e seu funcionamento ocorre exclusivamente no CRAS, em articulação com mais dois Serviços Socioassistenciais, a saber: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo voltado para idosos, adolescentes e crianças; e o Serviço de Atendimento em Domicílio. Este último ainda não foi implantado em Fortaleza, bem como na maioria dos municípios brasileiros.

O PAIF tem como objetivo implantar e implementar o trabalho social com famílias no território de sua abrangência, além de analisar, organizar, atender e encaminhar as demandas de todas as famílias a ele referenciadas, com vistas a torná-las alcançáveis pelos direitos socioassistenciais, bem como garantir que acessem às demais políticas públicas. Assim, apresenta como pressuposto o respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias. Para isto, fundamenta-se no fortalecimento da

³ Lançado em 2009, teve como objetivo classificar e padronizar a oferta de Serviços da PNAS em todo o território nacional.

cultura do diálogo, no enfrentamento de todas as expressões de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares, registramos ainda que:

Realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, à adolescência, à juventude, ao envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. Tem por princípios norteadores a universalidade e a gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação. Serviço ofertado necessariamente no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (BRASIL, 2009, p.12).

Quanto aos objetivos do PAIF (2009) previstos na Tipificação Nacional dos Serviços, observamos que expressam três eixos/intenções de proteção, todos relacionados à perspectiva da proteção da família como sujeito coletivo, tendo em vista a perspectiva da matricialidade sociofamiliar, vejamos: I) Direcionado ao fortalecimento da capacidade protetiva da família, com vistas a ampliar sua capacidade de enfrentar circunstâncias capazes de fragilizar seus vínculos; II) Direcionado ao núcleo familiar como um ente coletivo capaz de cuidar e proteger; III) Comprometido com a promoção do acesso a aquisições sociais e materiais, bem como serviços sociais disponíveis dentro e fora da rede socioassistencial. No que diz respeito aos impactos esperados pela execução do PAIF, encontramos o seguinte registro:

Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS (BRASIL, 2009, p. 13).

No que tange aos itens de Operacionalização, encontrados nas orientações do PAIF, volume II. As ações estariam divididas em dois grandes grupos: ações de caráter individual e coletivo. Quanto às ações individuais, estão descritas as particularizadas e os encaminhamentos. Já as ações coletivas são identificadas como oficinas com família e ações comunitárias. A seguir, passaremos a apresentar uma síntese com a definição geral das referidas ações, porém, é importante assinalar que, dado à sua recente implantação, os novos termos ou nomenclaturas ainda não foram assimilados integralmente pelos profissionais. Isto, abre espaço para questionamentos e para a apreensão de novas interpretações acumuladas pelos profissionais de Fortaleza.

Pois tais orientações funcionam como parâmetros de ação, contudo, não se destinam, segundo o MDS, a fornecer diretrizes rígidas que criem obstáculo à consecução dos

objetivos propostos para o serviço.

Nos chama atenção, logo na primeira página da publicação, especificamente, na apresentação, que o PAIF é registrado como “Pedra Fundamental” para a execução da Política de Assistência no Brasil. Outro comentário importante diz respeito ao interesse do MDS em garantir a efetivação das ações de modo que não funcionem apenas como adorno dos discursos profissionais. Ademais, ficou também identificado que o PAIF é um Serviço que ocorre sob a responsabilidade dos profissionais de nível superior que atuam nos CRAS, sobretudo, porque as ações com família devem ser executadas a partir de critérios que atendam pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico operativo, com vistas a atender às necessidades das famílias atendidas e aos objetivos postos para o Serviço.

Nesse sentido, são consideradas ações do PAIF: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos. Contudo, é importante salientar que o acompanhamento familiar, mesmo estando incluso nas ações do PAIF, será tratado apenas no último item deste capítulo, de modo específico, em articulação com as histórias de acompanhamento familiar narradas pelos profissionais. Antes de partirmos para a análise documental das ações, passaremos a apresentar a concepção do serviço apresentada pelos profissionais.

De forma geral, podemos inferir que o PAIF, ao longo de sua implantação, alcança, entre os profissionais, compreensão bastante difusa. Supomos, a partir dos dados encontrados na pesquisa, que estas dificuldades de compreensão, ocorrem devido a: tensões e contradições atinentes à construção efetiva de uma Política dirigida à Família no Brasil e, desta razão central, descende os demais fatores, a saber: a incipiente Política de Educação Continuada dos trabalhadores, causada pelo baixíssimo investimento de gestores públicos especialmente direcionados à área de família; a recente publicação de orientações técnicas direcionadas ao trabalho social com famílias, ocorrida apenas em 2012; o baixíssimo investimento em oportunidades de estudo nos ambientes e espaços socioocupacionais; a sobrecarga de funções conferidas aos trabalhadores do SUAS, sobretudo, na Proteção Social Básica; e uma forte cultura do pragmatismo profissional, avesso, muitas vezes, aos estudos e às leituras de documentos e normativas técnicas atinentes ao serviço, bem como a um aprofundamento teórico-metodológico mais amplo, reforçando a crença recorrente que a busca por compreensão teórica é incompatível com as necessidades da intervenção profissional cotidiana e, muitas vezes, oferece obstáculo à produção de respostas eficientes às demandas da realidade.

Em Fortaleza, os fatores acima citados ganham contornos específicos, que

passamos a delinear. Durante as narrativas, dois aspectos influenciaram a dificuldade de apreensão do PAIF na sua perspectiva estruturante e integradora. São eles: aspectos de ordem teórico-metodológico e operacional; e aspectos conjunturais e políticos relacionados à própria implantação da PNAS impactando diretamente na gestão dos programas e serviços da proteção social básica.

Quanto ao primeiro aspecto, e mais visível entre os profissionais, observa-se a peculiaridade e as inovações metodológicas ocorridas na implementação do Serviço PAIF em Fortaleza. Tais inovações acabaram por causar equívocos de interpretação entre a proposta atual do MDS e as que estavam vigência no município. Ora, a gestão da PNAS no município de Fortaleza, sobretudo, entre os anos de 2009 a 2012, investiu fortemente em consultorias e elaborações próprias, com vistas a desenhar um modelo de implantação do trabalho social com família que pudesse minimizar a lacuna deixada pelo Estado e pelo Governo Federal, antecipando em mais de 2 anos a iniciativa do MDS.

Para tanto, foram realizados grupos de trabalho, chamados GTs, compostos por profissionais da gestão e dos CRAS, coordenados pela Gestão do SUAS e por técnicos da Supervisão do Serviço PAIF, com vistas a elaborarem a concepção do trabalho social com famílias com base nas diretrizes do SUAS. Tal esforço, culminou com um forte investimento na instrumentalidade dos processos de trabalho e com a criação de um amplo conjunto de documentos destinados a suprir duas necessidades apontadas pelo Serviço, quais sejam: 1) coleta, padronização do registro de informações e monitoramento; e 2) proposta para o trabalho social com famílias, tendo, como foco, o acompanhamento familiar, cujos principais instrumentais eram Ficha de Identificação da Família, Plano de Acompanhamento Familiar – PAF e as atividades do PAIF, consideradas prioritárias. A proposta representava o interesse da gestão em alavancar as ações de acompanhamento familiar, bastante inibidas no PAIF e com baixíssimo registro de informações das ações profissionais e dos resultados obtidos junto às famílias atendidas no CRAS.

[...] O que era o PAF? O Plano de Acompanhamento Familiar em Fortaleza... [a construção de um instrumental] de um plano! Era um instrumental onde a família e técnico... a partir do olhar técnico e quando a família acessa esse serviço... é construído e avaliado toda a situação da família. [...] São construídas [...] pactuações entre a família e esse técnico. [...] Nessa análise, tem, de alguma forma, contribuído [...] para a questão dos vínculos, para um padrão de qualidade de vida [...], encaminhamento para demais políticas públicas – o que é realmente Assistência Social [inclusão nos Programas, Projetos e Serviços da Assistência Social] e da interlocução da Assistência com as outras políticas [de habitação, de saúde, de cultura] [...]. Um Plano em que ficasse sistematizado [...]. A situação da família. O técnico avalia o que precisa atuar junto com a família, o que o poder público precisa estar atuando. [...] Precisa ter um cuidado muito grande com pactuações entre a

família e o técnico, não é uma responsabilização da família! Até onde é o poder público? E até onde a família se compromete? [...] Você ainda tava aqui quando a gente tentou dá uma parada pra exatamente avaliar esse processo, pra avaliar ate que ponto esses planos que tinham sido construídos tinham um impacto na vida das famílias, quantas pessoas eram acompanhadas, como é que se deu esse acompanhamento, através de que? Quantas vezes eu estive com essa família? Quantas vezes houve esse diálogo entre o técnico do CRAS e a família? Quantas vezes houve o diálogo? Que a gente fez uma visita, que a gente fez um visita institucional pra alguma situação da família, que a gente fez uma visita domiciliar e o que saiu daí, dessas pactuações? O que a gente conseguiu para que se avançasse da situação que a gente encontrou no primeiro momento? Eu acho que a perspectiva do acompanhamento familiar de Fortaleza continua! (Sujeito 1).

Assim, o acompanhamento familiar em Fortaleza apresentava as seguintes estratégias centrais: acolhida; diagnóstico preliminar da demanda familiar; e construção pactuada com as famílias de estratégias que acessem direitos e alcancem a melhoria da qualidade de vida, sendo tais estratégias articuladas por meio de visitas, atendimentos, encaminhamentos, mediações, avaliações conjuntas com a família, entre outras ações. Além disso, o processo de acompanhamento familiar desenvolvido junto às famílias deveria ser registrado no instrumental já assinalado, denominado pela sigla PAF.

Contudo, a proposta de desenvolvimento de um Plano de Acompanhamento Familiar – PAF passou a ser incorporada por muitos profissionais dos CRAS por ser este plano equivalente ao próprio Serviço PAIF, reduzido apenas de uma de suas ações. Este fenômeno não acontecia apenas em relação ao acompanhamento familiar, mas a outras ações que ganhassem destaque no Serviço, tais como os encontros e/ou grupos de famílias. Outra armadilha percebida nos depoimentos expressa-se quando confunde-se instrumental, no caso do PAF, com a instrumentalidade, processo de acompanhamento familiar realizado junto às famílias e integrante de Serviço Socioassistencial (PAIF), com objetivos e critérios de realização pautado na ética profissional em conhecimento especializado e que demanda recursos e técnicas.

Não custa salientar que o MDS, no primeiro semestre de 2013, implantou um instrumental com objetivos e estrutura semelhante ao PAF, denominado Prontuário SUAS, e que deve ser incorporado ao trabalho social com famílias no CRAS. Vejamos o depoimento a seguir:

E o Prontuário SUAS deve tá sendo agora colocado? [...] Exatamente. [...] Prontuário em um só documento condensa informações [...] todo o desenrolar dos atendimentos, quais as pactuações... Então, na verdade, ele é pra isso! [...] Ele não acrescentou em termos de informações [...], só que Fortaleza tá trabalhando com a ficha de identificação da família, e com o plano de acompanhamento familiar [...] que responde pelo o que hoje é posto no Prontuário SUAS (Sujeito 1).

A compreensão de que o PAIF constitui-se como um serviço complexo e, como tal, é responsável por planejar, organizar e ofertar o trabalho social com famílias nos territórios de abrangência do CRAS. Dentre os desafios postos à sua implantação, citamos: a recorrência em ser tomado como equivalente às atividades que executa, diluindo sua perspectiva totalizante. Como exemplo, podemos registrar: o que acontece com os grupos de famílias e/ou grupos PAIF e o acompanhamento familiar.

Outra dificuldade importante diz respeito à baixa compreensão acerca da concepção do eixo da matricialidade sociofamiliar, especificamente, no que diz respeito à sua efetiva materialização junto aos usuários e à sua expressão na implantação e gestão dos serviços socioassistenciais. Supomos que a compreensão da família como um “sujeito de direitos”, tal como descrito na PNAS, é muito recente e requer aprofundamentos.

Articulado a esta dificuldade, observamos a relação do PAIF com os demais serviços do CRAS, a partir dos quais são identificados equívocos de implantação, tensões e disputas de projetos societários que se expressam na organização interna e na oferta dos serviços socioassistenciais junto à população.

Observamos ainda que a própria construção do arcabouço teórico conceitual do Serviço PAIF é muito recente, fruto de um processo histórico e contraditório relacionado aos desafios da edificação das Políticas Públicas no Brasil, em especial da PNAS e da Política de Família, ambas situadas no âmbito da Seguridade Social.

Assim, consideramos que os processos de trabalho do PAIF refletem a realidade na qual se inserem, ou seja: uma tentativa de executar uma proposta de Proteção Social Integrada num cotidiano que conduz à fragmentação.

Ora, em Fortaleza, a conjuntura de implantação era repleta de tensões e disputas, e não permitia, por mais que estivesse na intenção dos profissionais, a priorização do Serviço numa perspectiva integradora e intersetorial. De fato, as gestões, tanto em nível Federal como municipal, priorizavam a implantação de Programas regidos por uma lógica fragmentada, por segmentos (idoso, adolescente) e estes ganhavam maior centralidade e angariavam maior visibilidade à PNAS na época. Atualmente, esta tensão não está posta entre os serviços socioassistenciais, mas entre estes e o Cadastro Único e o Bolsa Família, colocando, mais uma vez, a construção de uma Política Social de Família em segundo plano. Diante deste contexto, vejamos as narrativas que indicam este cenário e expandem novos campos de problematização.

Nas narrativas a seguir, as profissionais revelam a confusão entre PAIF, PAF e CRAS, sendo essa uma das mais recorrentes entre as interlocutoras da pesquisa:

[...] Mulher, o PAIF... [pausa] eu já li [...] Quem estuda acaba tendo dificuldade de juntar. O pessoal da academia não sabe o que é PAIF. Sabe o que é PAIF quem implanta o Programa. [...] O PAIF foi agora, porque nós não fazíamos PAIF, a gente fazia PAF. Programa de Acompanhamento Familiar. O PAIF é o Serviço, é a porta de entrada. [...] Primeira coisa, a forma como ele tá implantado nos CRAS, não dá não! (Risos). [...] Eu sou a técnica do cadastro, e a pedagoga tá com os grupos e a psicóloga. E quem é a técnica do PAIF? A psicóloga. Ah não, todo mundo faz PAIF. Mas o que é o PAIF? E que existe uma técnica de referência? O PAIF não era para ser o Serviço e todo mundo não era pra ser PAIF? Mas, nas reuniões, fica claro? Não! Eu sei um pouco mais porque sou assistente social e também teve reuniões que falaram um pouco, mas, pra mim, a conjuntura do PAIF não era pra ser assim... (Sujeito 7).

Neste trecho, estabelece-se uma diferença entre PAIF e PAF. PAIF é identificado equiparado a uma de suas ações, o atendimento imediato, pontual e PAF a acompanhamento familiar. Reconhece que deveria ser dada prioridade ao acompanhamento familiar.

[...] quem começou a abrir nossos olhos foi uma assistente social da equipe da gestão atual, que foi lá no CRAS Mondumbim. Ela dizia: “Olha, vocês vão lá pra escola fazer mobilização e nem olham para os PAFS”. A gente não tinha tempo pela rotina do próprio CRAS. Foi aí que fui percebendo que o principal do CRAS é o acompanhamento familiar. Mas tem a questão quantitativa como eu te falei, o cotidiano do CRAS te empurra. Tem uma coisa até colocada pela Marilda, uma coisa é o pensar os princípios, outra coisa é a realidade que ele vive (Sujeito 9).

Observa-se a crença recorrente na dicotomia entre teoria e prática. Além disso, o CRAS é acionado para auxiliar na definição do PAIF, criando uma ideia confusa entre CRAS, PAIF e PAF. Na Assistência Social, há, historicamente, como anuncia Pereira (1996), forte tendência à criação e renovação de nomenclaturas por meio de siglas, com o intuito de simplificar as ações no cotidiano. Contudo, como ainda as ações não alcançaram perenidade, isto acaba por gerar transtornos de compreensão, de assimilação e de esvaziamento dos sentidos. No depoimento a seguir, observa-se que começa a ocorrer o interesse em transformar o PAIF numa perspectiva mais integradora. Os profissionais começam a perceber um crescente movimento de priorização do PAIF em decorrência dos recentes aprimoramentos do SUAS, trazidos pela Tipificação do Serviços e pelo Reordenamento do Serviço de Convivência, que estimulam as gestões a migrarem da lógica de programas para a lógica dos Serviços Socioassistenciais. Contudo, a herança dos Programas ainda é bastante presente na intervenção profissional. Assim, começa-se a difundir a expressão que o “PAIF é tudo” ou é o “todo”, gerando novas interpretações. Porém, a realidade de Proteção às famílias ainda se apresenta de forma fragmentada em todas as ações e serviços ofertados no CRAS. Por isso, a crença de que o PAIF é tudo não consegue fixar-se e amplia ainda mais os

equivocos de compreensão. Reproduzindo-se a necessidade de organizar o processo de trabalho por meio de siglas separadas, porém mais condizentes com a realidade vivida pelos profissionais e pelas famílias. Ao que parece, não adianta fabricar um discurso de Proteção Integrada. O PAIF ainda é uma realidade fragmentada nos CRAS. Vejamos o esforço de compreensão empreendido pela profissional:

[...] Na minha pouca experiência, 4 meses... [risos] [...] Eu entendo que, na verdade, o PAIF... ele é hoje tudo lá no CRAS. Aí, há subdivisões... eu vou explicar... qualquer pessoa que faça um atendimento técnico comigo, ela acessou o PAIF. Todas aquelas fichas que eu mostrei no armário, pois é, são do PAIF. Passou pelo CRAS, acessou o PAIF. Eu acho que pela minha pouca experiência eu fico meio em dúvida. Às vezes, a pessoa veio pedir só uma orientação, informação, já acessou o PAIF?! Conta por número?! Eu fico meio confusa em relação a isso. Falar que vai fazer visita de Cadastro Único, não. É visita de PAIF, mas pra mim eu faço minhas subdivisões. Mas lá entre nós! Não é nem que eu não concorde, é que fica difícil pra linguagem do dia a dia a gente conseguir se entender. Por exemplo, as visitas de PETI, que não existe mais... hoje ele é Serviço, mas PETI é PAF. O PAF, que também é o PAIF... existe o grupo PAIF, que é o grupo de família. Aí, existe o serviço de convivência das crianças que é PAIF, o serviço de convivência dos idosos... tudo é PAIF (Sujeito 11).

No trecho a seguir, revela-se a tentativa de assimilação de uma concepção mais integrada dos Serviços Socioassistenciais provocada pelas estratégias do Reordenamento dos Serviços de Convivência já comentados anteriormente. As siglas que davam nome aos antigos programas começam a ser extintas, conferindo maior celeridade à transição para a gestão dos Serviços. Tais mudanças refletem na própria execução das atividades. Um exemplo disso é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, responsável pelo atendimento de crianças advindas da situação de trabalho infantil. Com o reordenamento, a sigla foi extinta e as diretrizes de atuação também foram reorientadas. As crianças que antes eram convidadas a participar de forma isolada de grupos socioeducativos, agora, passam a integrar um único Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo para crianças e conviver com outras crianças sem nenhum tipo de critério estigmatizante. Contudo, gera-se também uma integração generalista, diluindo o papel e a atribuição complementar do SCFV.

No entanto, identificamos profissionais que alegam sempre terem compreendido o PAIF como o Serviço estruturante do CRAS. Afirmam que a realidade não expressava isso porque havia uma supervalorização dos chamados grupos socioeducativos (idosos, adolescentes, crianças) desenvolvidos pelos Programas de forma segmentada e que, a partir da Tipificação e do Reordenamento, passam a ser serviços e a desenvolverem suas ações de forma complementar ao PAIF. Este depoimento aproxima-se bastante das diretrizes oficiais dos Serviços.

Existe o Serviço PAIF que, na verdade, é o nosso... é o serviço do CRAS, é o que o CRAS desenvolve enquanto unidade de Assistência, enquanto unidade de Proteção Social Básica. E existe o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que eu entendo como consequência do Serviço PAIF, como se fosse ramificações desse serviço. É pra onde a gente vai direcionar os públicos que a gente tá atendendo. [...] Na verdade, sempre tive esse entendimento, de que o PAIF era o principal apesar de eu perceber que não parecia, que era dada uma importância, uma supervalorização dos grupos... em detrimento do PAIF, como se fossem coisas separadas (Sujeito 9).

A retomada do PAIF como prioridade pela gestão começa a ser percebida pelos profissionais, conforme sugere o depoimento.

[...] Já vem um tempo que eu percebo, até uma postura da Secretaria, da gente tá focando no acompanhamento. Só que, quando a gente vai pra prática, vai pra rotina, isso vai se pulverizando de novo. Porque a gente acaba, porque os grupos... eles trazem demanda que acabam absorvendo mais do profissional e impede que a gente consiga acompanhar esse todo. [...] Você tá falando que o reordenamento trouxe uma perspectiva de não deixar o PAIF isolado, de maior comunicação? Eu entendo o PAIF dentro do acompanhamento familiar como vital dentro do serviço do CRAS porque assim... o serviço, na verdade, é uma consequência daquele acompanhamento. [...] Os grupos, na verdade, fazem parte [...] de uma estratégia de acompanhamento. Mas não são o acompanhamento em si e acabam tomando o lugar do desse processo... se inverteu, na verdade, essa ordem (Sujeito 9).

Contudo, a profissional recusa-se a aceitar que o PAIF é tudo! Mesmo diante de recomendações da Coordenadora do CRAS. Resiste em reconhecer que visitas destinadas às operações do Cadastro Único são partes do PAIF. Para ela, são as ações de acompanhamento familiar que melhor traduzem a intenção de ofertar Proteção integral à família. Tal perspectiva tem bastante aderência entre os profissionais. Nota-se que é o exercício profissional vivenciado durante o acompanhamento familiar que carrega sentido integrador. Além disso, os procedimentos realizados junto à família, também buscam uma melhoria global da família, bem como do atendimento de suas necessidades.

Conforme indicam os profissionais, algumas ações apresentam um alto potencial integrativo, tanto dos serviços como da vida dos sujeitos e dos profissionais, enquanto que outras ações reforçam o seu oposto, a fragmentação e a desrealização dos sujeitos, trazendo, assim, novas pistas para a compreensão do significado dos Serviços Socioassistenciais, especialmente, a proposta de proteção às famílias.

[...] Atenção e Proteção Integral à família, às vezes, não é atenção integral a família, é só uma consulta... só olha como tá o benefício da pessoa (Sujeito 11).

No trecho a seguir, a profissional começa a avançar para uma perspectiva

integradora do PAIF. Reconhece que ele é o “todo”. Porém, estas constatações são frágeis e não ganham reforço na realidade do trabalho no CRAS, que ocorre ainda de forma bastante segmentada.

[...] duas vezes por mês existe o PAIF, que é a reunião com famílias [...]. Porque o PAIF... o pouco que eu li e o que entendi... que o PAIF é um serviço do CRAS como um todo, e a demanda, o nosso olhar e a nossa visão sobre as famílias. As estratégias que a gente vai fazer, os encaminhamentos, a busca-ativa. Tudo é estratégia de Proteção à Família. Mas, da forma que tá hoje, o meu olhar é diferente... eu, a psicóloga e da Coordenadora também... porque ela é pré-jurássica. Mas quem tá chegando agora não vai entender o PAIF dessa forma. Porque fica como se a psicóloga fizesse o PAIF. Não está sendo fortalecido na forma certa de implementação. E qual é a forma certa? (Sujeito 7).

Neste trecho, a profissional reconhece que o PAIF encontra dificuldades para alcançar centralidade no CRAS e desenvolver uma perspectiva integradora, que englobe e articule as demais ações. Afirma que o equívoco é de implantação, sobretudo, quando instala profissionais de referência, diluindo a concepção de equipe PAIF. No entanto, também é concebido como um Serviço que traduz o sentido da própria PNAS, sendo tomado como equivalente à Política de Assistência Social e não como um Serviço de uma das proteções asseguradas pela PNAS, no caso, a Proteção Social Básica.

O PAIF é a Assistência mesmo em si, é o que a gente faz diariamente, é o nosso atendimento e acompanhamento às famílias em situação de vulnerabilidade. Toda família que chega no CRAS é uma família PAIF, é uma família que precisa de atendimento, de acompanhamento (Sujeito 8).

Os profissionais alegam que o PAIF nunca foi prioridade, contudo, reconhece um recente movimento de priorização dos acompanhamentos familiares impulsionados pela possibilidade de ampliação de recursos.

O PAIF nunca foi prioridade. A priorização é um cenário muito recente, [...] mas outra coisa que já notei é que, ultimamente... tá começando... a priorizar os acompanhamentos... na própria [oficina] metodológica, eles falam muito isso, eles tão com esse discurso agora, porque antes eu não via isso! Eu vou ser bem sincera contigo... eu só senti prioridade no PAIF quando uma vez teve uma reunião de coordenadores e minha coordenadora chegou dizendo que tínhamos que ter mais PAIFs. Ter mais PAFs numericamente... isso ia depender financeiramente e nós estávamos acompanhando muito poucas famílias. Deveríamos aumentar o número dos PAFs. Mas, na realidade, se você abri os PAFs e ver a última data de visita, você vai ver que aquela família há muito tempo não é visitada, faz muito tempo que não é acompanhada, então, é uma questão quantitativa mesmo (Sujeito 9).

A seguir, apresentamos narrativas nas quais os profissionais revelam princípios

que norteiam a realização do trabalho social com família no CRAS, apontando também desafios.

Neste trecho, a assistente social revela alguns elementos que parecem funcionar como princípios e/ou pressupostos que norteiam sua intervenção para a realização do trabalho social com famílias nos CRAS. Destacando: a importância do saber ouvir e/ou de ofertar uma escuta qualificada às famílias, pautada na dialogicidade. Tais elementos são considerados essenciais para afirmação dos usuários como sujeitos de direitos plenamente capazes de fazer suas escolhas, afastando-se da lógica tuteladoras.

Acho que esta questão do ouvir é muito importante. Aí, eu acredito que o a questão do atendimento... ele seja um diálogo. Você não tá ali pra dizer o caminho que a família tem que seguir, você tá para dialogar, porque, com certeza, o caminho para aquela situação está mais no usuário do que nas políticas que a gente atende. É claro que estas pessoas precisam de informação, onde deve procurar. Mas eu acredito muito que o usuário é o sujeito. Eu e a política não estamos aqui com o papel de direcionar, de dizer para onde é que as pessoas tem que ir não, sabe?! [...] Eu acho que a gente tá aqui pra dialogar. Porque, às vezes, o caminho que a gente acha que o usuário deveria ter não é o caminho que ele quer caminhar... então, não adianta muito (Sujeito 9).

Neste item, revela que o processo de acompanhamento familiar proporciona o estabelecimento de uma relação entre profissional e usuário, onde é cabível o envolvimento capaz de gerar sentimento de alteridade, solidariedade e comprometimento com a vida do outro. Esclarece que o acompanhamento familiar significa ultrapassar a dimensão meramente informacional e estabelecer um processo relacional entre o profissional e as famílias, sendo este conquistado através do diálogo.

Eu acho que começa desde o acolhimento, né... em que você vai expor para aquelas famílias o que é o CRAS, quais são os benefícios... a questão informativa. O ouvir, às vezes, você nota visivelmente que a família quer ser ouvida... às vezes não é nem tanto a questão material do benefício. [...] Não existe neutralidade. A questão do envolvimento que eu acho que é interessante. Esta história que o profissional deve ser totalmente neutro, acho que isso não existe, acho que... que esse acompanhamento é exatamente o seu envolvimento com aquela situação. Eu não me vejo atendendo um caso [...] e de repente... Informando leis, locais, somente isso, e aí vem a questão do diálogo. Quando você dialoga, você tem uma relação com aquela pessoa, com aquela família. Eu acho que isso é acompanhamento familiar (Sujeito 9).

No que diz respeito às ações coletivas para a execução do trabalho com famílias. Nas narrativas a seguir, as profissionais comentam sobre a proposta do grupo de família ou, mais recentemente, grupo PAIF. Revelam-se discordâncias entre as diretrizes da Secretaria e a abordagem metodológica da profissional.

No grupo PAIF, tem temáticas encaminhadas da Secretaria. Se a gente vai trabalhar as famílias e suas dificuldades, como é que a gente vai fazer uma atividade sobre o dia do índio? [Risos] Pra mim não faz sentido isso! E, aí, o segundo encontro foi exatamente sobre o que elas queriam conversar. [...] Apareceu criação dos filhos... essa questão familiar apareceu muito. Apareceu mercado de trabalho, violência contra a mulher, questão de gênero, foram dez coisas que elas citaram. [...] Por exemplo: território. Como consigo trabalhar o território de forma transversal ao que elas [grupo] querem? Que é a criação dos filhos? [...] Falei sobre família, mas era pra eu ter falado sobre território. [Risos] [...] Foi muito bom, primeiro a gente colocou alguns vídeos... colocando a importância da família... não sei se tu conhece um que tem a mãe fumando?! A questão do exemplo. Para demonstrar isso, eu coloquei elas no túnel do tempo, coloquei alguns objetos para elas lembrarem da família primária e o que elas aprenderam com essa família primária. E, aí, foi muito bacana, elas adoram histórias da memória (sujeito 9).

Outra questão importante relacionada aos desafios do PAIF diz respeito à questão da participação, posta como um desafio ao trabalho social com famílias. Ao que parece, as características da proposta não têm conseguido atrair a participação.

[...] grupo PAIF que chama de PAIF, quem a gente inclui são as famílias que precisam de um acompanhamento maior. Como é que funciona o grupo de família? É de 15 em 15 dias. Eu iniciei o mês passado... como eu vi nos registros daqui... o grupo, onde vinham 4 pessoas, era muito complicado essa mobilização. Como a maioria do CRAS tem essa dificuldade... Ai, eu fiz uma primeira mobilização chamando todos que tem PAF para explicar o que era, não só os meus. Porque tinha outros profissionais [Cita mais três profissionais da equipe]. De duzentos e tantos PAFs que a gente tem, vieram 12 (Sujeito 9).

Neste outro depoimento, a psicóloga revela a importância de construir relações de confiança nas ações coletivas, no caso, o grupo PAIF. A confiança coloca-se como uma questão central. A maioria dos tipos de atividade e procedimentos realizados pelo acompanhamento familiar. A construção de confiança é apontada como estratégia de fortalecimento de vínculos vivenciada e construída nos grupos.

Eu fiquei impressionada que teve duas que falaram sobre violência sexual. Fiquei impressionada porque foi o primeiro encontro que elas vieram. [...] Acho que é porque elas se sentiram a vontade. Mas eram pessoas já atendidas por mim. E aí foi um momento que todas falaram o que aprenderam e depois avaliaram o quê que eu estou repassando para meu filho. Aí, você faz uma análise, o que eu aprendi com o meu pai, com minha mãe. Esse grupo para mim é um exemplo de fortalecimento de vínculo [...]. Eu também fiz um momento onde eu falei das mudanças da sociedade... tinha muito a questão... eles falavam: “na minha época eu dava benção, do pai e da mãe muito forte, o respeito, e hoje em dia as crianças não tem isso” Eles acham isso, que hoje não tem respeito ao pai e à mãe. Principalmente, quando é criado pela vó (Sujeito 9).

O trabalho social com o grupo de famílias ainda é fortemente marcado pela

presença das mulheres, fenômeno que ocorre em todos os CRAS pesquisados. Informa que o perfil das mulheres que participam do grupo é heterogêneo, mulheres jovens, maduras, avós. Contudo, considera que o fortalecimento de vínculos familiares exige que os homens também sejam acionados. Mas há uma forte tendência também por parte dos profissionais em priorizar o contato com as mulheres. Coloca-se como desafio a escassez de recursos pedagógicos.

É muito heterogêneo [...]. Tem avós que sofre com filho ou filha que é usuária de drogas, que tem que cuidar do neto, mãe jovem e mãe mais madura, mas a maioria são mulheres. No primeiro encontro, tinha até um homem que tava representando a mulher dele, porque estava doente. Porque, geralmente, quem procura é a mulher. Porque, se a gente tá falando de vínculos familiares, a gente tem que mobilizar os homens também, mas, geralmente, na mobilização, a gente liga pra mulher. [...] Às vezes, a gente quer fazer uma oficina manual com elas, a questão do material... você vai colocar um vídeo... nem sempre a gente tem acesso... se eu for fazer um trabalho com gesso, com argila. Eu não trabalho com gesso, mas aqui tem um arte-educador que faz oficina e traz o recurso dele. Mas uma das demandas delas é falar de família e drogadição... aí, eu sei que eu não vou dar conta, aí eu falo com a coordenadora para ela ver a questão do CAPS... mas ainda não aconteceu (Sujeito 9).

A sobrecarga de trabalho e a cultura de gerir urgências nos CRAS, onde todas as ações são postas como prioritárias, criam sérios obstáculos para a realização do trabalho social com famílias, especialmente, a realização de encaminhamentos monitorados, demandados pelo acompanhamento familiar pelos atendimentos.

[...] Tudo é colocado como prioridade e a gente acaba não dando conta [...]. Acompanhamento, visita, chamar a família pra sentar e conversar, atendimento particularizado [...] os encaminhamentos, o que é que deu certo... o que é que não deu. [...] Fazer um encaminhamento monitorado é um sonho! É um desafio! [Risos] E essa questão dos encaminhamentos é um dos maiores desafios, porque a rede falta um pouco desse retorno. A gente encaminha, mas não sabe o que aconteceu, como não houve retorno, a gente também não consegue monitorar isso. Não tem pernas para tá monitorando esse encaminhamento (Sujeito 10).

Desafio da universalização dos direitos ao acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais. O direito ao acesso aos benefícios eventuais não são garantidos, obrigando os profissionais a organizarem uma seleção perversa dos mais pobres, reeditando medidas focalizadas que se distanciam dos princípios e diretrizes da PNAS:

Se eu me mostrar mais carente para Assistente Social, ela não vai deixar eu perder o Bolsa Família. Se eu me mostrar mais carente para assistente social, ela vai me mostrar um trocadinho. Porque só o que tem aqui é gente pedindo dinheiro. Se eu me mostrar mais carente pra Assistente Social, ela me arranja um quilo de arroz. Isso é o assistencialismo. Ah, “eu vim pedir um *kit* enxoval”, a primeira coisa que elas dizem é que eu sou carente, eu sou muito pobre. Ai, a gente diz: “a quantidade é muito pequena”, bota o nome no livro das famílias mais carentes... a gente tem que escolher 10. Das 10, a gente escolhe a mais pobre, da mais pobre, da mais pobre.

Mais eu tô te dizendo como é que a gente trabalha aqui. Eu vou fazer 10 visitas, dessas 10 vistas que eu vou, a maioria a gente conhece que é mais pobre, mais pobre, mais pobre. Então, o acompanhamento familiar tem um pouco desse critério. A gente não tem como chegar. [...] 50 benefícios para 400 famílias! (Sujeito 7).

O benefícios eventuais não são ofertados:

Assistência [...] são coisas a longo prazo. Você não vai mudar a relação da família de vulnerabilidade do dia pra noite. Você acaba tentando dar respostas rápidas, pra aquela demanda que ela tá buscando, mas tudo é muito demorado na Assistência, sabe? [...] Por exemplo, o benefício eventual é muita burocracia... chega uma pessoa que tá numa situação terrível de fome, não tem uma cesta básica! Não é assistencialismo tentar remediar... naquele momento ela precisa superar a fome. E, aí, não tem... você não tem como dar. É angustiante, você vê mãe chorando porque tem filho passando fome e você não tem uma cesta básica pra dar, pelo menos isso, uma semana ou quinze dias (Sujeito 8).

A inadequação perversa da concepção de pobreza, utilizada pelo BPF e tomada como equivalente à quantidade de renda e não como uma expressão da questão social, gera constrangimento nos profissionais.

A família é composta por três pessoas... ganha um salário mínimo... por causa de um salário mínimo, o benefício é cancelado porque tá fora do perfil do Cadastro Único. Então, eu tenho que informar pra ela que não tem mais direito ao Bolsa Família. O recorte de renda é até 140 reais. [...] 99% dos casos não se adequa! Se ele arranja um empreguinho, que você vê que é um subemprego, por ele ganhar um salário devido a composição familiar dele, 140 e um centavo, ele já tá fora. Seria um outro desafio essa compreensão de pobreza do Bolsa Família. Do recorte e não a partir da realidade! Você não tem muita autonomia pra mexer com isso! Principalmente, em relação a emprego formal, porque, se for constatado que ela trabalha e ela tá recebendo um salário e tá acima do permitido, eu não tenho como mandar desbloquear esse benefício. O Bolsa tá muito amarrado ao recorte de renda (Sujeito 9).

Os trabalhadores tentam explicar o inexplicável e amenizam o confronto entre a população e o Estado.

[...] é tudo muito complexo, muito complexo, sabe? Parece fácil pra quem tá de fora. Só que a gente tá aqui já há um certo tempo. Não tem como não se indignar! A primeira senhora que eu atendi... ela morava com os filhos, os filhos foram casando, ela ficou só. Ela recebe o BPC... como ela mora só, recebe o BPC, ela não recebe mais Bolsa, foi cortada. Eu fui tentar explicar pra família e é super difícil explicar. Ela foi super compreensiva, entendeu... ela sabe que não depende de mim. Às vezes, elas personalizam e acham que sou eu... Ela foi extremamente acessível, ela entendeu, graças a Deus. Mas tem famílias que, às vezes, não entendem (Sujeito 8).

Nesta outra seleção de depoimentos, os profissionais comentam sobre o desafio da valorização dos trabalhadores do SUAS. Aqui, a profissional sugere que o SUAS incorpore a

Política de Formação continuada de trabalhadores da Saúde, alegando que 8 anos de trabalho no CRAS não lhe rendeu nenhum tipo de reconhecimento legal de qualificação profissional.

O PAIF fosse equiparado com esse Programa de Saúde da Família da Escola de Saúde Pública. Eu não sei se é cabível isso que eu tô falando, eu não sei. Não tem nada que me diga que eu sou especialista em estratégia de Proteção Social à família. Aí, a gente tá aqui há 8 anos como técnica e eu não tenho uma especialização. Olha, na saúde, tinha umas capacitações... que era Projeto Amor a Vida, já ouviu falar? Da saúde, tinha que escolher uma equipe: eu, um médico, uma enfermeira (sujeito 7).

A sobrecarga de funções nos CRAS:

[...] na linha do tempo [...] eu assumi idoso, mulheres e, depois, veio o Cadastro e eu permaneci com esses três serviços, vamos dizer assim, durante dois anos. Que, depois, grupo de mulheres se tornou família e eu continuei com o grupo de idoso e com o Cadastro... aí, chegou um momento que eu não!... vou ter que abrir mão de algo! [...] Passei um ano e pouco afastada do idoso, permaneci com o grupo de Família/PAIF e Cadastro. Agora que eu fiz uma troca, passei a referenciar o idoso e passei grupo de família pra psicóloga (Sujeito 10).

Competências e atribuições profissionais, relação entre psicólogos e assistentes sociais nas Atividades do CRAS:

Se não tem telefone? Fazer visita! Aí, ó... fazer visita... aí, antes eu era do PETI... aí, tinha as visitas do PETI. Eu não conseguia dá conta, não vou mentir! Tinha uma cobrança enorme porque eu tinha que dá conta porque.... Uma unidade que não era dentro do CRAS, que você tinha uma certa restrição. Eu fazia uma visita bem focada à organização pra saber se os meninos não estavam indo? Tu acha que isso é acompanhar?! Aí, assim, cobravam, cobravam, cobravam, cobravam... E eu não consegui dar conta porque eu tinha que dá conta dos PAFS, eu tinha que dar conta desses desligamentos, eu tinha que fazer busca-ativa, eu tinha que fazer visita de Cadastro Único. A gente se dividia com a Isabel... não tem como a Isabel dar conta só... não tinha as busca-ativa, que são situações que a gente já tem. Aí, tem o caso dessa moça aqui... (Sujeito 7).

A diluição da natureza e da especificidade dos profissionais. Psicólogos, pedagogos e assistentes sociais assumem as mesmas funções. O que arriscamos denominar como uma espécie de ritual de formação de técnicos de CRAS. Causando graves prejuízos à qualidade do trabalho social com famílias, ao fortalecimento de projetos e da identidade profissional.

[...] A gente hoje tem uma demanda enorme para a psicologia e, aí, pega o psicólogo e transforma no mesmo atendimento que o nosso?! E, aí, pega um pedagogo, que poderia ser riquíssimo, e transforma em mais um técnico. Aí, assistente social faz a mesma coisa que o psicólogo e o pedagogo. Mulher, pelo amor de Deus! Eu disse: “coordenadora, porque que não divide o serviço entre eu, a pedagoga e a psicóloga? E a pedagoga que tá chegando pode colocar elas nos grupos, mulher?!” Mulher, tu que estudou junto comigo, quantas cadeiras de grupo tu viu? Eu tô te abrindo as

minhas angústias, viu?! Uma disciplina de dinâmica de grupo! [...] Opcional, no horário da tarde [...]. Porque elas não fazem benefício e fica como se nós fossemos o carro-chefe. Eu tenho 30 horas aqui, mas eu tenho que fazer tudo! Aí, sobrecarrega a gente, assistente social, o usuário... só que a gente... não sei que do cadastro... a gente! (sujeito 7).

Na realidade, o que geralmente ocorre é a grave redução do amplo potencial de atuação na área social do profissional de psicologia, cuja especialidade, em geral, é demarcada pela via das análises patológicas ou por demandas na área da saúde. Com o assistente social, ao que parece, o fenômeno é inverso, sendo acionado para resolver a grande maioria das demandas que chegam no CRAS, gerando sobrecarga, e, ao mesmo tempo, mitificando sua atuação como um profissional capacitado para oferecer soluções a todas as demandas que surgem no CRAS, o que gera sobrecarga para este trabalhador, especialmente, depois da conquista das 30 horas semanais.

Geralmente é quando ele busca atendimento específico ou alguém que tá com algum problema de saúde mental, delírio. Com alguma coisa assim... ou porque é hiperativo. Aí, a psicóloga tem que falar com o filho... aí, é a Assistente Social quem resolve tudo?! [...] Quando é específico, ela ouviu falar que pra um tratamento no CAPS, tem que ter um encaminhamento do psicólogo... aí, ela vem aqui através da psicóloga pra ver se consegue isso (Sujeito 8).

O mito das Assistentes Sociais no CRAS vistas como aquelas profissionais que resolvem qualquer problema encontra ressonância entre cadastradores, usuários e bastante aderência entre as próprias assistentes sociais. Segunda a entrevistada, isto ocorre porque ainda figura no imaginário das pessoas uma imagem que reedita estágios que acreditávamos já superados do desenvolvimento da profissão, criando ambiência para a retomada do conservadorismo.

E uma coisa que a gente bate muito nessa tecla... tinha muito aqui... a psicóloga, elas diziam: “Procure a assistente social”... aí, a pessoa chegava aqui... então, a pessoa chegava aqui... e a apoio faz a triagem para o atendimento... “eu vim falar com a assistente social”, então, ela encaminhava ou pra mim ou pra outra assistência social. Tinha dia que eu tava enlouquecendo lá fazendo atendimento e a psicóloga aqui... sentada, olhando pro lado e pro outro. Sem saber o que fazer porque... Porque eu acho que ainda existe aquela história de que assistente social é boazinha e resolve tudo! A figura da boazinha... E os cadastradores também fazem isso... “vá lá falar com a assistente social” e eu digo: “vá lá falar com a técnica, porque tem a psicóloga também”. De manhã, a gente faz a triagem aqui (Sujeito 8).

A perspectiva de construção do trabalho interdisciplinar entre psicólogos e assistentes sociais a partir do relato de uma visita domiciliar:

[...] dentro daquela realidade que tá sendo posta pra gente. Nós duas estávamos conversando com a família, tinha coisas que a psicóloga percebeu e tinha coisas que eu percebia e ela não. Quando a gente sentou pra conversar sobre a família... “Psicóloga, tu percebeu assim?” E ela não! “Mas naquela hora que ela falou isso e isso”, e ela: “valha mulher é mesmo!” [...] Eu acho que o olhar dela tá muito próximo do social, por quê?! Por conta do tempo de trabalho que ela tem... Do conhecimento já... através da área social e tudo (Sujeito 8).

Nos trechos a seguir, as falas revelam as principais demandas do CRAS e a contradições atinentes ao Cadastro Único e o Bolsa Família.

A captura do trabalho profissional para as operações do Cadastro Único/Bolsa Família.

Porque a demanda do cadastro único é uma demanda imensa, eu não conseguia sair de dentro do CRAS. Era muitos atendimentos do cadastro. [...] Pra começar, os técnicos, na maioria dos CRAS, têm todas as senhas... questões que nem seriam atribuições do técnico, ele acaba fazendo. Por exemplo, no SIBEC... ver porque o benefício tá cancelado. Na verdade, o Mondubim, é chamado de grande Mondubim. O que a gente fazia do Cadastro Único?! A gente fazia a justificativa no sistema, os grupos socioeducativos, verificava as famílias que estavam em advertência e bloqueio. Não era grupo socioeducativo, era mais para explicar, informar (Sujeito 9).

As demandas do CRAS não são específicas da assistência social, sendo bastante generalizadas.

Olha, eu acho assim... [Pausa]. A gente até atende mais do que acompanha, porque muita gente... tem muitos casos, que não há necessidade de acompanhamento, entendeu? Então, só o atendimento ali já resolve... só o atendimento ali já resolve, Não é que todo atendimento do CRAS, a família esteja em extrema vulnerabilidade! Mas não é coisas tão... [Pausa]. Mas, assim... [Pausa]. Uma coisa parece palavra mágica pra esse povo, “assistente social e CRAS”, existe até uma piada, um tempo desses, que o pessoal ria muito... que... ai, furou meu pneu, vai pro CRAS! Porque tudo o povo manda pro CRAS, tudo, tudo, tudo se manda pro CRAS! O posto de saúde tava sem remédio, manda pro CRAS (Sujeito 8).

As ações do Cadastro Único e do Bolsa Família são as principais demandas do CRAS, consenso obtido entre todas as profissionais pesquisadas. Contudo, contraditoriamente, esta demanda permite a migração de uma parcela desta população para o atendimento junto aos serviços socioassistenciais:

As nossas demandas de atendimentos sociais... elas advém do Cadastro. Aquelas 90 pessoas que ficam aqui de manhã [...] então, né?! Eu vou colocar situações que precisam passar pelo atendimento técnico: crianças fora da escola, condicionalidades não cumpridas, a família que exclui alguma criança, a gente precisa entender qual é o motivo dessa exclusão, a família que inclui alguma criança que não está na sua composição familiar e não é nem a mãe e nem o pai, [...] a gente precisa entender se tem guarda. É quem puxa mais! Inclusive, nós temos os instrumentais próprios do Cadastro Único... com pareceres técnicos que a gente precisa enviar pra ser digitado (Sujeito 10).

A atualização de mitos de assistentes sociais inseridos no cotidiano dos CRAS. A reprodução da ideia de que assistentes sociais resolvem qualquer problema.

[...] aqui, a psicóloga... elas diziam “procure a assistente social”, aí, a pessoa chegava aqui... então, a pessoa chegava aqui e a apoio faz a triagem para o atendimento. “Eu vim falar com a assistente social”... pra outra assistência social... tinha dia que eu tava enlouquecendo lá fazendo atendimento e a psicóloga aqui... sentada, olhando pro lado e pro outro, sem saber o que fazer porque... Porque eu acho que ainda existe aquela história de que assistente social é boazinha e resolve tudo! A figura da boazinha. E os cadastradores também fazem isso... “vá lá falar com a assistente social” e eu digo: “vá lá falar com a técnica, porque tem a psicóloga também”. De manhã, a gente faz a triagem aqui (Sujeito 8).

A seguir, a profissional visualiza a necessidade de contratação de equipes específicas para trabalhar com as demandas do Cadastro Único, com vistas a permitir que os profissionais se voltem para os serviços. No trecho abaixo, observa-se que as condicionalidades do PBF funcionam como uma espécie de parâmetro e/ou indicador de análise preliminar da dinâmica familiar. Classifica-se a família como um organismo que está ou não funcionando bem, caracterizando uma forte referência ao paradigma funcionalista, bastante recorrente nos programas e serviços de assistência à família. Apresentam, portanto, um alto potencial de inculcar, gradualmente, na mentalidade e no cotidiano dos profissionais, análises, objetivos e intervenções comprometidos com a superação destas disfunções, relegando, a segundo plano, as análises que reconhecem as vinculações entre a reprodução das relações sociofamiliares contemporâneas às expressões da questão social próprias da sociabilidade capitalista.

Mas, de um tempo pra cá, eu comecei a perceber a necessidade de um técnico específico, com as coisas específicas do Cadastro... que ficam muito burocráticas... que a gente acaba assumindo. Uma condicionalidade é nosso público. O descumprimento de uma condicionalidade. Essa família passa a ser nosso público. Então, o quê que está acontecendo nessa dinâmica familiar para que a família não esteja conseguindo cumprir essa condicionalidade. Tem questões bobinhas e burocráticas que eu acho que não é competência da equipe PAIF. Enquanto equipe PAIF... aí, eu faço essa diferenciação. Um tipo de articulador como existia nas regionais... tinha um articulador do Cadastro Único... que ele fazia essas intervenções e os casos de acompanhamento ele encaminhava para o CRAS (Sujeito 10).

Em síntese, ao longo deste item, procuramos apresentar as reflexões mais evidentes na experiência dos profissionais do Serviço PAIF. Oferecendo atenção especial às suas contradições e principais desafios para a oferta da Proteção Social às famílias. Dessa forma, observamos que o debate foi tensionado por quatro aspectos: 1) O entendimento

conceitual e teórico-metodológico; 2) O desenvolvimento e a oferta das atividades compõem o Serviço, especialmente, o acompanhamento familiar; 3) A Relação entre PAIF e Benefícios de Transferência de Renda (Bolsa família) ou a assimetria de investimento entre Serviços Socioassistenciais e Benefícios Socioassistenciais no campo da Proteção Social Básica; 4) A intersectorialidade entre a Política de Assistência e as demais Políticas Públicas nos territórios de Abrangência do CRAS. No próximo momento, acrescentaremos a estas questões, as reflexões mais determinantes da tessitura deste objeto, qual seja: a compreensão do significado de fortalecer vínculos expressa nas atividades do Serviço PAIF, tendo como norte as indicações contidas nas documentações que regulamentam a execução da PNAS/SUAS e, especialmente, os sentidos trazidos pelos profissionais por meio das narrativas do acompanhamento familiar.

4.3 A QUESTÃO DO FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS SOCIOFAMILIARES NA PNAS: OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NOS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA DO CRAS

Neste item, buscamos apresentar reflexões que promovam uma aproximação mais localizada do objeto em tela, qual seja: compreender em que consiste o fortalecimento de vínculo, preconizado como objetivo a ser alcançado pela Proteção Social Básica e, com tal objetivo, alcança materialidade no Serviço PAIF de Fortaleza. Dessa forma, a análise foi organizada em três partes articuladas entre si. Na primeira, indicamos os resultados alcançados pela pesquisa documental que registrou as indicações ao termo vínculo encontradas no próprio texto da PNAS/2004 e em que medida tais indicações funcionam como referência para a intervenção profissional. Na segunda parte, realizamos uma síntese dos sentidos atribuídos ao termo vínculo à luz das experiências dos profissionais e recorreremos a referências teórico-conceituais sobre a questão “vínculos” encontradas nos estudos e pesquisas de Paugam e Torres (2013). E na terceira e última parte, apresentamos as principais estratégias relacionadas ao fortalecimento de vínculo desenvolvidas pelos profissionais dos CRAS e extraídas, especificamente, das narrativas do acompanhamento familiar.

Esperamos que tais reflexões possam contribuir com a compreensão dos caminhos de ressemantificação teórico-conceitual evidenciados historicamente na Proteção Social não-contributiva no Brasil, com vistas a identificar como tais inflexões interferem na efetivação e no alcance dos direitos socioassistenciais à população.

4.3.1 Indicações do termo Vínculo Social na PNAS (2004): Referências para a intervenção profissional dos trabalhadores dos SUAS?

Parece-nos adequado afirmar que o termo “vínculo social” passa a compor o arcabouço teórico-conceitual que fundamenta a Política de Assistência Social no Brasil. Ademais, não nos parece excessivo reconhecer que, pelo menos em termos documentais, o uso do referido termo tornou-se estruturante na definição do novo modelo de Proteção Social Não-contributiva brasileira, composto pelas Proteções Sociais: Básica e Especial, para as quais posiciona-se como uma espécie de baliza classificatória, que define e mensura o nível de Proteção a ser ofertado aos indivíduos e às famílias demandatárias da Assistência Social.

Notamos que, em termos documentais, o uso do termo “vínculo social” avança ainda para níveis programáticos dos serviços socioassistenciais de ambas as Proteções. No caso específico tratado nesta pesquisa, insere-se nas diretrizes e nos objetivos a serem alcançados pelos Serviços PAIF e SCFV, ofertados no âmbito da Proteção Social Básica. Diante disso, consideramos fundamental compreender como a inserção de tal conceito interfere na concepção da PNAS e na Proteção Social Básica ofertadas às famílias atendidas pelo SUAS, conferindo ênfase a forma como os trabalhadores estão reconhecendo e materializando tal conceito. Ora, arriscamos dizer que, tanto o termo “vínculo social” quanto a sua centralidade no campo da Proteção Social Brasileira assumem formas inéditas no Brasil, sendo isto notado apenas em 2004.

Desse modo, para analisarmos o processo de ressemantificação visualizado no novo modelo de Proteção Social trazido pela PNAS, nos pareceu um bom caminho investigar como tais incrementos teórico-conceituais estão interferindo na concepção e na execução dos serviços dos direitos socioassistenciais, especificamente, por meio do acompanhamento familiar previsto no Serviço PAIF.

Nos dois trechos a seguir, evidenciamos que a ocorrência do termo vínculo participa tanto da definição do público-alvo da PNAS quando dos objetivos a serem alcançados pela Proteção Social Básica. No primeiro trecho, aparece indicado um amplo conjunto de situações e/ou circunstâncias sociais em que pode se expressar a perda ou fragilidade do vínculo social, tanto individual quanto familiar. Além disso, destacamos indicações quanto ao tipo e/ou formas de vinculação social, a saber: vínculos **de afetividade, de pertencimento e de sociabilidade**.

Tal como assinalado anteriormente, o termo “vínculo social” aparece como um dos objetivos a serem alcançados pela Proteção Social Básica. Notamos que o núcleo central

da proteção social caracteriza-se pela ação preventiva, que deve ocorrer por meio do desenvolvimento de aquisições e potencialidades articuladas à ação de fortalecer vínculos familiares e comunitários. Notamos que no texto da PNAS foram registrados indicadores/sinais da fragilização dos vínculos afetivos, relacionados ao pertencimento social, expressos por discriminações etárias, étnicas, de gênero e deficiência, entre outras que revelam uma espécie de diagnóstico das relações societárias contemporâneas, tomado como alvo da proteção social pública.

Ainda sobre o campo da Proteção Social Básica, encontramos, no trecho seguinte, as referências ao fortalecimento de vínculo que incidem tanto na definição quanto na atribuição profissional a ser desempenhada pela equipe de trabalhadores responsáveis pela execução do Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família PAIF. A questão do fortalecimento de vínculo é encontrada também como referência para caracterizar a natureza e o alcance dos serviços a serem ofertados.

Registramos ainda que esta prerrogativa é assinalada como um objetivo a ser alcançado pelo trabalho social com famílias, sendo caracterizado por uma ampla variação e classificação no próprio uso termo “vínculo”. Neste caso, expresso pelas seguintes denominações: **vínculos internos e externos de solidariedade**, ampliando o escopo de intenções pretendido pelo conceito no interior da proteção social básica, lançando indicativos de resultados e de alcance para política pública. Ademais, fica evidenciado que o público-alvo da Proteção Social Básica é composto por famílias e comunidades, cujos vínculos não foram rompidos.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e 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).

[...] São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004, p. 35).

Embora não seja nosso foco de análise, registraremos brevemente as indicações ao termo “vínculo” também contidas na Proteção Social Especial, com vistas a continuar registrando evidências de sua centralidade na composição conceitual desta Política Pública. No fragmento a seguir, observamos que o uso do termo “vínculo” é associado à noção de identidade do grupo familiar, dando continuidade à variedade e amplitude de seu uso, acrescendo-se, ainda, novas derivações conceituais, tais como: vínculo simbólico e afetivo.

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação fragilizam também a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e pela necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive, ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social (BRASIL, 2004, p. 36-37).

No que diz respeito à Proteção Social de Média e Alta Complexidade, o uso do termo “vínculo” é utilizado para classificar a passagem de um nível a outro de Proteção Social. Especificamente para caracterizar em que circunstâncias os sujeito-usuários devem ser alvos de determinada Proteção e/ou tipo de serviço. Contudo, o seu uso não ocorre de forma isolada, mas associado à ocorrência de violação de direitos.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e a indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado. [...] Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (BRASIL, 2004, p. 38).

E, finalmente, podemos registrar que o termo “vínculo” alcança especial relevância quando passa a integrar a concepção de **Matricialidade Sociofamiliar posta como eixo estruturante da PNAS**: Neste caso, não custa ressaltar que tanto a noção de vínculo, quanto o próprio entendimento da concepção de matricialidade sociofamiliar são inéditos, sendo registrados nas políticas públicas apenas em 2004, com a regulamentação da PNAS.

[...] a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que, para a família, prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. [...] Essas transformações que envolvem aspectos positivos e negativos, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários e tornaram as famílias mais vulneráveis. [...] Portanto, as condições de vida dos indivíduos dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que, na sociedade brasileira, dada as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e, com isso, aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem (BRASIL, 2004, p. 39).

Os trechos revelam que a produção e a reprodução das relações familiares ocorrem num contexto de profunda interconexão com as transformações societárias, ocorridas no bojo da sociedade capitalista, alterando a sociabilidade e a dinâmica vincular entre seus membros e a comunidade. Assim, recupera-se o foco da responsabilidade do Estado ante as determinações sociais, políticas, econômicas e históricas, que incidem sobre as relações familiares para compreensão do indivíduo e de suas necessidades sociais. Ou seja, a família seria o primeiro salto na direção da compreensão das particularidades das expressões da questão social vivenciada pelos indivíduos na luta por direitos sociais e cidadania. No fragmento a seguir, fica evidente que não é a família vista como um bloco homogêneo e monolítico que seria alvo das ações, mas suas relações, seus vínculos e/ou os efeitos de fragilização dos vínculos familiares e comunitários causados pela dinâmica macro-societária.

Nos trechos a seguir, admite-se o papel contraditório das relações familiares, tomando-as como sujeito coletivo, na tentativa de afirmar uma intervenção que supere a intervenção focalizada nos indivíduos e/ou segmentos sociais, devendo ser alvo da necessária intervenção do Estado, especificamente, da Política de Assistência Social.

[...] Estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas enquanto sujeito coletivo (BRASIL, 2004, p. 42).

Dessa forma, ficou evidenciado pelos trechos acima destacados que o uso do termo “vínculo” espraia-se por toda a estrutura desta Política, estando presente nos seguintes itens: público-alvo; objetivos das proteções: social básica e especial; classificação do nível de proteção a ser ofertado; atribuições profissionais; no eixo da matricialidade sociofamiliar e

nos objetivo e diretrizes programáticas dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial. Nestes itens, a referência ao termo “vínculo” é apresentada numa perspectiva ampla, variada e polissêmica. Além disso, agrega-se a outros termos, complexificando ainda mais o alcance de seu significado. Vejamos a descrição preliminar de seu uso encontrada na PNAS (2004). Quanto às derivações do tipo ou forma de vínculo, encontramos: **vínculo familiar, comunitário, interno, externo, de pertencimento, de sociabilidade, relacional, afetivo, simbólico**. Quanto ao uso classificatório ou seletivo, utilizado para definir os tipos de Proteção Social, identificamos: **vínculo preservado, fragilizado e rompido**. Quanto a sua utilização composta, registramos sua associação a questões e/ou fenômenos sociais bastante amplos e complexos. Entre os quais, registramos o termo associado a: **relações familiares; solidariedade; vulnerabilidade; à identidade grupal, social e familiar; direitos sociais; violação de direitos; acesso a políticas públicas; às transformações da dinâmica societária capitalista e/ou questão social; a questões referentes a relações de gênero e étnico-racial**, entre outras.

Em síntese, notamos que a presença do termo vínculo é utilizada para caracterizar e definir a PNAS, especialmente, a oferta de proteção social às famílias. E que a escolha do termo, bem como sua centralidade no interior desta Política Pública, está, intrinsecamente, associada ao diagnóstico da realidade social, marcada pela fragmentação e precarização do humano em suas várias expressões provocadas pela sociabilidade capitalista. Ora, a questão do fortalecimento dos vínculos sociais tornou-se não apenas uma indicação acessória, mas uma guinada política nos fundamentos da PNAS, porque evidencia, tal como registrado por Sposati (2009), que o objeto da PNAS, ou seja, o alvo de sua responsabilidade pública, passa a ser a defesa de toda forma de ameaça a vida relacional dos sujeitos sociais. Contudo, a referida autora adverte que críticos da sociabilidade do capital revelam a incompatibilidade do alcance de tal objeto neste padrão de desenvolvimento societário, revelando, assim, elementos contraditórios inerentes à produção e à reprodução das políticas sociais.

Dessa forma, é válido recuperar que, no início deste trabalho, lançamos mão das contribuições realizadas por Sposati (2009) ao analisar os fundamentos contidos no “modelo” de Proteção Social não-contributivo expresso na PNAS (2004). Em suas reflexões, a autora explica que a alusão ao termo “modelo” é acionada para ratificar que os fundamentos ou diretrizes de uma política pública funcionam como um horizonte a ser alcançado, um vir a ser, e não como um esquema rígido de enquadramento da realidade. Nesse caminho de análise, procuramos, a seguir, captar junto às interlocutoras da pesquisa em que medida reconhecem a presença do termo “vínculo” indicada na PNAS e, sobretudo, compreender se tais indicações

funcionam como referência e/ou “modelo” para a intervenção profissional dos trabalhadores do SUAS, com vistas a adensar as contradições já mencionadas.

O depoimento a seguir tornou-se central a investigação por duas razões. A primeira razão está relacionada à posição hierárquica da entrevistada, que, na ocasião da pesquisa, ocupava a função de coordenadora geral da Política de Assistência de Fortaleza. O segundo motivo está relacionado ao fato de que a coordenadora revelou suas impressões, expectativas e avaliações quanto ao entendimento dos demais trabalhadores do CRAS quanto à temática dos vínculos sociais na PNAS, a luz das experiências profissionais da Gestão da PNAS em Fortaleza, apontando implicações para o alcance dos objetivos postos a PNAS.

[...] ele aparece a partir na Política Nacional em 2004. Não é um termo que antes disso se comentava, [...] pelo menos eu não me lembro [...]. Eu acho que foi a partir da Política Nacional que se passa a utilizar vínculo. [...] Ele aparece quando se define [...] as Proteções Especial e Proteção Básica. [...] Na Básica, para prevenir o rompimento de vínculos, [...] e, na especial, já houve um rompimento de vínculos, [...] na média complexidade, quando tenho uma violação de direitos, mas eu ainda não rompi meus vínculos... e quando eu tenho uma violação de direitos. No caso da alta complexidade quando [...] rompe os vínculos familiares [...] e aparece [...] muito mais especificamente no Serviço da Proteção Social Básica, [...] Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que ele está dito justamente no nome do Serviço. [Pausa] [...] Na concepção de Serviço do PAIF. [...] Eu acho que ele é adequado, e [...] que ele responde. [...] A gente precisa aprofundar a discussão, [...] mas acho que ele responde porque [...] a Assistência trabalha com isso! Ela atua com questões relacionadas a isso, fragilização de vínculos e, aí, de vínculos afetivos, relacionais [...]. Eu acho que ele é um termo adequado para ser usado na Política de Assistência (Sujeito 1).

No depoimento acima, fica evidenciado a clareza quanto ao reconhecendo da presença do termo “vínculo” em vários itens da PNAS (Objeto, Objetivo e Serviço da PNAS), tal como anunciado anteriormente. Ao mesmo tempo em que considera pertinente a inserção deste termo ao arcabouço-teórico conceitual que fundamenta a PNAS, contudo, ratifica a necessidade de ampliar as discussões e debates a este respeito.

Ora, não custa ratificar a riqueza deste depoimento, pois baseia-se na experiência de uma assistente social que construiu sua trajetória de mais de 13 anos de atuação profissional no campo da gestão da Política de Assistência, vivenciada tanto na capital com no interior do Estado do Ceará. Isto significa que a entrevistada participou das transformações da PNAS, seus pontos de mudança, suas diretrizes e alterações de seu significado político para a sociedade. Contudo, a referida profissional admite que o uso do termo vínculo é novo, e que, antes de 2004, não integrava o arcabouço-teórico metodológico da PNAS. Além disso, a inserção do termo “vínculo” não veio agregada a um debate teórico-conceitual capaz de situar os novos significados trazidos a PNAS. Dessa forma, considera que o conjunto dos

trabalhadores do SUAS ainda não se encontram preparados ou capacitados para compreender suas atribuições relativas ao fortalecimento de vínculos sociais. Tais considerações estão evidenciadas no trecho a seguir:

P.: Você acha que os profissionais, assistentes sociais e psicólogos, que são convocados a fortalecer vínculos... eles fazem isso e conseguem compreender o significado de sua intervenção?

S1.: Eu acho que a grande maioria, hoje, não. [...] Essa questão de fortalecer o vínculo, eu fico preocupada... [...] Não vejo que essa discussão veio concomitante. [...] A gente não conseguiu aprofundar isso e os profissionais, a grande maioria, eu avalio até pelo que eu vejo das falas, [...] de relatórios... [...] quando eu vejo alguns relatórios que deveriam vir exatamente do acompanhamento familiar [...] meramente descritivos, [...] uma descrição [...] que a casa é isso, [...] que a família é composta por tantos meninos, por tantos membros, que a casa tem uma situação assim, assim, assim e, diante disso, peço providências. Eu não posso entender que esse profissional entendeu qual é o papel. [...] Porque, senão, apareceria desde um relatório. [...] Quais são as relações, de qual é a vivência daquela família que gerou aquilo? Quais são as relações que estão postas dentro do território e do universo familiar que também contribuíram pra isso? [...] Nenhuma análise sobre isso [...] na maioria dos relatórios que chegam dos CRAS (sujeito 1).

Quanto à interpretação dos próprios profissionais do CRAS em relação à indicação do termo “vínculo” na PNAS, observamos nos trechos a seguir, extraídos das entrevistadas - sujeitos 8 e 9, que ambas conseguem indicar, de forma fragmentada, a presença do termo nos documentos e publicações da PNAS (Tipificação dos Serviços, Caderno de Orientação técnica do CRAS e ao eixo da matricialidade sociofamiliar). Contudo, diferentemente do discurso da entrevistada – sujeito 1, não conseguem aprofundar o entendimento do que está sendo orientado no documento. Os relatos aparecem repletos de pausas, interditos, suspiros, inseguranças, medo de responder algo errado. As conversas e os discursos só passam a ficar mais fluidos quando as profissionais relatam o significado dos vínculos sociais a partir da intervenção profissional e/ou das análises das demandas advindas dos territórios de CRAS.

P.: Em algum outro documento fala de vínculos?

S8.: A PNAS tem. Acho que hoje em dia isso tá bem mais claro. A gente tem uma publicação do CRAS, [...] tem a tipificação, aquele livro azul, que eu não sei o nome agora, que fala do Serviço do CRAS, que fala sobre essa questão do fortalecimento de vínculo [respiração profunda e pausa] [...] Porque, assim, [...] se a gente for olhar dia a dia [...] numa comunidade dessa, que nem o direito de ir e vir é respeitado, você imagina aí como é viver numa comunidade dessa?! Complicado! E existe os vínculos que eles não tem mais nem dentro de casa e são fragilizados... adolescentes não conversam com os pais (Sujeito 8).

Eu não sei se é totalmente claro, mas, aqui no CRAS, como é que a gente trabalha esse fortalecimento de vínculo? [...] Vínculo, em primeiro lugar, é o vínculo familiar... nós estamos na Proteção Básica, estas relações que acontecem dentro da

família, elas são, deveriam ser... o foco. Por isso, quando a gente trabalha com a criança não dá só pra trabalhar a criança, precisa fazer um acompanhamento com a família. Não sei se a gente trabalha isso como deveria ser, mas... [...] No CRAS, a gente trabalha esses vínculos a partir da família, transbordando no território onde ele mora. [...] Sobre a clareza do fortalecimento de vínculo? A partir dos documentos da Política? Nos dois... Eu sei que a NOB fala disso, fala da matricialidade sociofamiliar... e, aí, nos nossos encontros, nas capacitações... (Sujeito 9).

No entanto, há consenso entre profissionais da gestão e dos CRAS quanto a necessidade de capacitação profissional, ou seja, de efetivação da Política de Educação Continuada do SUAS. E citam algumas capacitações oferecidas pelo Estado ou realizadas por investimento próprio (iniciativa privada), direcionadas para o trabalho social com família. Contudo, ainda não alcançaram a regularidade necessária para responder às demandas dos profissionais.

Quando eu fiz o curso com a Zelma [Doutora em Sociologia da Família, da UECE], ficou muito claro isso pra mim. Que ela fala de família e ela vai colocando isso. No caso, ela colocou como a gente trabalha a família no CRAS. Teve até uma capacitação de CRAS do Governo do Estado... foi sobre PAIF... PAEF sobre acompanhamento. Aí, teve uma palestra da Zelma, que ela falava sobre família... é o primeiro foco que devemos fortalecer (Sujeito 9).

Após a exposição de tais relatos, podemos considerar que: os desafios relacionados à instrumentalidade do trabalho social com famílias constituem-se como uma demanda histórica para as políticas públicas, que passam a ser intensificadas e atualizadas com a regulamentação da PNAS em 2004. O novo modelo de proteção social não-contributiva ratifica a centralidade da família, ao mesmo tempo em que incorpora novos termos e significados, dentre os quais destacamos a noção de matricialidade sociofamiliar e vínculo social. Dessa forma, notamos que estas demandas estão claramente expressas para os profissionais da PNAS, tanto para aqueles que atuam na gestão quanto para aqueles que trabalham nos CRAS. Registramos que todos os profissionais entrevistados conseguem identificar a presença do termo vínculo em alguns itens dos documentos e publicações da PNAS, porém, o fazem de modo superficial, fugidio e indicam que as reflexões sobre o termo vínculo, ou seu alcance, não estão assimiladas às atividades profissionais e aos diálogos das equipes dos CRAS. Assim, não podemos afirmar que a simples menção a tais indicações servem como referência para a intervenção profissional. Parece-nos que a referência para a intervenção profissional apresenta-se bastante afastada de reflexões teórico-metodológicas. A força do cotidiano movida tanto pelas pressões político-institucionais (relatórios, metas dos serviços, rotatividade dos profissionais, aprimoramentos da gestão do SUAS) quanto pelas demandas do território é que forjam a oferta dos serviços. Dessa forma, parece-nos necessário

registrar, no item a seguir, as interpretações dos profissionais quanto ao significado do termo “vínculo”, sistematizado à luz das experiências profissionais.

4.3.2 Classificação dos Vínculos Sociais: breves reflexões teórico-conceituais

Com vistas a apresentar reflexões teóricas que colaborem com o aprimoramento da compreensão do objeto tratado nesta pesquisa, apresentamos as análises e as traduções produzidas por Torres (2013), realizadas a partir das construções propostas pelo sociólogo francês Serge Paugam (2008), ao desenvolver uma tipologia dos vínculos sociais para a análise da sociedade francesa contemporânea. É válido salientar que Abigail Torres é assistente Social e, em 2013, apresentou tese realizada na PUC – São Paulo, na qual analisa a convivência social, compreendida como um processo sociorrelacional capaz de ampliar a proteção social de sujeitos, famílias, grupos e segmentos populacionais. O foco de sua análise incidiu sobre a convivência social, posta como ação programática da Política de Assistência Social. É válido ressaltar que buscamos articular tais apreensões teóricas às interpretações e sentidos atribuídos ao vínculo social pelos trabalhadores do SUAS do município de Fortaleza.

Paugam, citado por Torres (2013), considera que a proteção, compreendida como associação solidária, constitui-se como uma função essencial do vínculo e vai além. Na multiplicidade das ações e sentidos da vida diária, os indivíduos sociais estariam influenciados pela relação que estabelece com os outros, o que lhes conduz a agir de acordo com as normas e convenções sociais, especialmente, a satisfazer suas necessidades vitais de reconhecimento, que incidem sobre sua identidade e sua existência enquanto ser humano. Explica que o indivíduo procura validação nos vínculos que constrói com os outros.

Ademais, o reconhecimento compreendido como resultante dos vínculos sociais não se limita apenas à dimensão do trabalho. Estende-se por todas as interações humanas. É relevante registrar que a tipologia dos vínculos agrega em seus fundamentos as concepções de Axel Honneth (2011) sobre reconhecimento. Assim, para Paugam, o vínculo é constituído com base em duas dimensões: Proteção e Reconhecimento.

Os vínculos são múltiplos e de natureza distinta, mas eles aportam a todos os indivíduos as formas de proteção e de reconhecimento necessárias à sua existência social. A proteção remonta ao conjunto de suportes que o indivíduo pode mobilizar face aos riscos da vida (recursos familiares, comunitários, profissionais, sociais...), o reconhecimento refere-se à interação social que estimula o indivíduo, fornecendo a prova de que sua existência tem valor para o olhar de outro ou de outros. A expressão “contar com” resume bem o que o indivíduo pode esperar de sua relação com outros e com instituições em termos de proteção, enquanto que a expressão

“contar para” exprime a expectativa, igualmente vital, de reconhecimento (PAUGAM *apud* TORRES, 2013, p.3).

Assim, Paugam, segundo Torres (2013), estabelece quatro tipos de vínculos, classificados em função de suas formas de aporte de proteção e reconhecimento para a existência dos sujeitos. São eles: vínculo de filiação; vínculo de participação eletiva; vínculo de participação orgânica; e vínculo de cidadania. A seguir, registramos maior detalhamento sobre cada tipo.

Quanto ao vínculo de filiação, este se expressa de duas formas diferentes. Constituído pela relação de consanguinidade ou filiação “natural”, originado de relações sexuais entre o pai e a mãe comprovado pelo parentesco biológico entre pais e filhos. Parte do pressuposto que cada indivíduo se origina de uma família e refere-se, inicialmente, ao nascimento, tempo em que estabelece vínculos com o pai, a mãe e uma família ampliada, independente de sua escolha. Neste caso, inclui-se também a filiação por adoção civil.

De acordo com Paugam, citado por Torres (2013), os vínculos de filiação expressam grande importância para a existência humana. Sociólogos, psicólogos e psicanalistas reforçam a função de socialização e identidade atinente a este tipo de vínculo. Especialmente porque são essenciais para o equilíbrio do indivíduo desde o nascimento, sobretudo, porque asseguram formas de proteção relacionadas a cuidados físicos, reconhecimento e segurança afetiva. Outra dimensão fundamental deste tipo de vínculo diz respeito à afeição e à socialização, funções que, em grande parte, dependem da família diretamente relacionada à dimensão de pertencimento familiar. Paugam (*apud* Torres, 2013, p. 8) comenta:

A família é um grupo social a respeito do qual as atenções tem fortemente evoluído ao longo dos séculos. Durante muito tempo, os indivíduos foram irremediavelmente vinculados à sua família por uma razão de sobrevivência. O sistema de proteção social generalizado tem contribuído para transformar a relação entre os membros de uma unidade familiar e tem crescido a dependência desse grupo em relação ao Estado. A família tornou-se, progressivamente, o lugar da busca da felicidade privada, mas não se está mais propriamente falando de um grupo ao qual não se pode escapar.

Ao que parece, estas alterações sócio-históricas ocorridas na família são relatadas pelos profissionais do CRAS.

Hoje em dia, não **pode contar com** [...] vem uma pessoa aqui que quer um atendimento e ele diz: “**eu não tenho ninguém com quem contar**”, vai procurar uma família e a família diz: “eu não quero essa pessoa”. E, aí, alguém com quem ela construiu laços e aceita ela dentro de casa... aí, você vai dizer que não é família

dela?! Eu acredito assim... quando o usuário vem até o CRAS para solicitar proteção é porque ele precisa. Ele não está se mantendo, nem ele nem sua família e nem a própria comunidade. Não está sendo suficiente... então, ele vem até um equipamento público pra isso! Então, se o CRAS está atento a esses conceitos, fica mais fácil de trabalhar na comunidade (Sujeito 9).

No depoimento acima, a assistente social infere sobre uma breve constatação da sociabilidade contemporânea, qual seja: um tempo de relações fragmentadas, de precarização do humano, um momento em que não se pode “contar com” o outro, tempo de desconfiança e solidariedade escassa. A profissional relata, à luz de suas intervenções nos territórios de CRAS, que existem estratégias consideradas essenciais ao fortalecimento de vínculos, entre as quais destaca: o mapeamento das convivências no território, ou seja, a identificação e articulação de pessoas e instituições de referência com quem se pode contar para atender as necessidades de proteção social, demandadas pela população usuária dos serviços socioassistenciais.

Na interpretação da profissional, embora baseada, fundamentalmente, em sua experiência empírica, aproxima-se das construções teóricas sobre vínculo, elaboradas por Paugam (*apud* Torres, 2013), segundo o qual, a concepção de vínculo fundamenta-se ou se efetiva por meio de associações solidárias, podendo ocorrer na família, na comunidade e nas instituições públicas. Para isto, alega que a população que procura o CRAS, indica perda ou enfraquecimento de proteção e seria objeto do trabalho social com família mapear convivências capazes de restituir esses laços e/ou vínculos que protegem em várias dimensões da sociabilidade: família, comunidade, vida pública, instituições.

No entanto, mesmo diante de tais alterações, Torres (2013) reforça que a família continua a ocupar um papel fundamental na intensidade e na permanência dos vínculos de filiação, pois ainda são fundamentais na construção de associações duradouras e de suporte afetivo para quem dela participa (membros). Dessa forma, consideramos improvável considerar a família como secundária na função de assegurar a solidariedade intergeracional na existência dos indivíduos.

Os vínculos de participação eletiva, segundo Torres (2013), são aqueles constituídos pela filiação extrafamiliar e garantem ao indivíduo a possibilidade de entrar em contato, ter acesso e conhecer grupos e instituições diversas, tais como: vizinhança, bairro, grupos diversos, amigos, comunidades locais, instituições religiosas, esportivas, culturais etc. No decurso de sua história e de sua aprendizagem social, o indivíduo é orientado pela necessidade de se integrar, porém, ao mesmo tempo, manter-se autônomo na medida em que consegue, com seu próprio esforço e interesse, construir suas relações de pertencimento a

partir das quais ele pode afirmar sua personalidade em relação aos outros.

Torres (2013) registra, ainda, que o vínculo de participação eletiva se constitui por formas de afeto livres de imposição. Onde podemos registrar, como exemplo, os vínculos conjugais. Nestes tipos de vínculo, os indivíduos agregam mutuamente suas redes familiares, expandindo sua rede de parentesco. Quanto a algumas características do vínculo conjugal, Torres (2013, p. 9) registra que:

A relação conjugal remete, contudo, a um jogo de espelhos. Além da função de proteção que ela assegura aos dois cônjuges – cada um deles pode contar com o outro – a função de reconhecimento pode ser aprendida a partir de quatro regras: o olhar do homem sobre sua mulher; o da mulher sobre seu parceiro; e, enfim, o julgamento de cada um deles sobre o olhar do outro sobre si. Trata-se, assim, de um jogo onde a valorização de cada um passa pela demonstração regular da prova de importância que tem para o outro.

Contudo, Torres (2013) destaca que a essência da amizade, também presente no vínculo conjugal, caracteriza-se pela escolha e autonomia, o que não ocorre no vínculo de filiação, pois, neste caso, ao indivíduo não é permitido escolher seus pais. A amizade e a autonomia coloca-se como um exemplo emblemático da constituição e da qualidade do vínculo de participação eletiva, para a qual a noção de confiança parece fundante:

Quando somos indagados a dizer o que é para nós um amigo, a resposta mais comum é: “qualquer um a quem se pode recorrer em caso de problema grave”. Assim, vemos aqui a função de proteção. Ela aparece de forma ainda mais nítida quando a pessoa evoca os casos de pedido de ajuda que lhes permite reconhecer os “verdadeiros amigos”. Mas, além da segurança de proteção, onde encontra-se a noção de confiança que está comumente associada a valores como a franqueza, a sinceridade, a honestidade, o desinteresse, a abstenção de inveja. [...] A amizade implica em poder se confiar a outro e aceitar as confidências de outro. Como na relação de casais, ela responde ao sentimento de poder contar com o outro para além de seus próprios limites. Convém destacar que a amizade constitui, em algumas pessoas, um vínculo mais forte que o vínculo de filiação (PAUGAM *apud* TORRES, 2013, p. 8).

É relevante assinalar que as qualidades essenciais para a construção do vínculo de participação eletiva, tais como: amizade, autonomia, confiança, sinceridade, afetividade, também foram referendadas pelas profissionais dos CRAS ao narrarem suas estratégias de vinculação com os usuários dos serviços socioassistenciais. Embora os vínculos estabelecidos no processo de trabalho sejam caracterizados como vínculos de participação orgânica, a afetividade, a amizade e a confiabilidade são consideradas essenciais para o desenvolvimento do trabalho social com família, especificamente o acompanhamento familiar. No depoimento a seguir, a psicóloga, que integra a equipe do Serviço PAIF, procurou ilustrar suas estratégias,

utilizando, como exemplo, o diálogo que desenvolveu com uma senhora durante o processo inicial de instalação/abertura do acompanhamento familiar no CRAS. No exemplo, a família em atendimento (representante familiar) apontava como questão central: a dependência química a álcool e a drogas. Sobre a definição de vínculo registrada pela profissional, observamos o relato a seguir:

É vínculo, relação, confiabilidade que acontece aqui. Esse rapor, a estrutura de confiabilidade. Eu tento fazer [...] esse fortalecimento de vínculo, essa confiabilidade. É assim que eu trabalho em qualquer instância. [...] P.: Quando falamos de vínculo, o que lhe vem à cabeça, a primeira coisa? Psicóloga.: Olha, a primeira coisa é contato, coração (Sujeito 17).

A seguir, apresentamos outros trechos da mesma narrativa em que a profissional relata como procedeu ao realizar atendimento de acompanhamento familiar realizado no CRAS em sua fase inicial, momento importantíssimo, onde a profissional procura estabelecer vínculo com a usuária, sem o qual o processo de acompanhamento familiar não se instala e nem se desenvolve.

“Eu não tô aqui pra mentir, eu tô aqui pra gente trabalhar junto. Olhar muito nos olhos. Eu tô aqui pra te dar um suporte, você pode encontrar em mim um suporte. Mas você tem que fazer coisas. O quanto você está disponível pra fazer? Eu tô aqui! Eu posso ligar, eu posso fazer, mas você vai ter que vir. O tratamento pra você se livrar das drogas... eu não posso fazer por você. Eu até desejava, mas não o posso”. Criar essa relação de confiança. Estou presente, dizer pra ela: estou presente! (Sujeito 17).

De acordo com Torres (2013), a narrativa acima referida remete-se as características do vínculo de participação orgânica. Este se diferencia do vínculo de participação eletiva porque se caracteriza pela aprendizagem e o exercício de uma função orientada no processo de trabalho, tal como evidenciado na narrativa acima. Neste tipo de vínculo, são fundamentais a complementariedade das funções que garantem a todos uma posição social suscetível que confere a cada indivíduo a proteção elementar e o sentimento de ser útil. Este vínculo começa a ser construído na escola e estende-se à vida profissional, ao mundo do trabalho.

Outro aspecto relevante relacionado ao tipo de vínculos construídos com as famílias atendidas no CRAS foi extraído das observações diretas e diz respeito à habilidade da profissional em sensibilizar as famílias já vinculadas ao acompanhamento familiar a agregar novas famílias ao CRAS por força de seus vínculos de participação eletiva (amigos e vizinhos que apresentam necessidades semelhantes). Durante a observação direta realizada no CRAS

(SER VI), notamos que a usuária, enquanto agendava seu encontro de acompanhamento com a psicóloga, solicitava também informações para o seu vizinho, alegando que o mesmo estava precisando de ajuda, sendo acolhida e estimulada pela profissional a convidar e ajudar seus vizinhos. A profissional alega que este estímulo e o reconhecimento da capacidade do outro em ser útil é fundamental para a estruturação da identidade e estima dos sujeitos sociais e, sobretudo, para mapear e fortalecer as redes de solidariedade comunitária. Podemos inferir que a estratégia desenvolvida pela profissional fortalece o vínculo de participação orgânica, ao mesmo tempo em que estimula o fortalecimento dos vínculos de participação eletiva.

No relato a seguir, ao ser indagada sobre vínculo e seu fortalecimento no trabalho social com família, a profissional de psicologia alega que vínculo está associado ao sentimento de pertença. Complementa afirmando a importância de apoiar as famílias e os indivíduos na construção de sentimentos de pertença como fator fundamental para a construção identitária dos sujeitos, para a sua autovalorização e reconhecimento social. Reforçando a pertinência das análises de Paugam (2008) e Torres (2013).

De acordo com o depoimento, a psicóloga argumenta que é por meio do sentimento de pertença, de se sentir pertencer que o ser humano torna-se sujeito protagonista de sua própria história, torna-se capaz de reescrevê-la, de reinventá-la. Contudo, seu discurso diferencia-se dos depoimentos das assistentes sociais ao referir-se a vínculo, a sentimento de pertença como processo de cura. Essa dimensão de cura existencial não aparece no discurso das assistentes sociais.

A questão do sentimento de pertença... quando você se sente pertencer a um serviço, a um território, a um bairro. Isto é muito importante para a construção do sujeito... quando você se sente importante, pertencente, acaba facilitando o processo de cura. Essa questão de pertença, [...] é ser protagonista de sua própria história, refazer sua própria história, reinventar. “Ah, a minha história não foi muito legal na adolescência, quê que eu posso fazer para ser protagonista da minha própria história. Posso passar uma borracha e escrever outra história?”. Eu, enquanto profissional, o quê que eu posso fazer pra que essa nova história seja escrita? (Sujeito 15).

Em relação ao vínculo de cidadania, Torres (2013, p.11) afirma que este se constitui por meio do reconhecimento da soberania do cidadão. Isto significa que cada indivíduo deve dispor das condições materiais necessárias para a sua autossuficiência, compreendida como fonte e essência da política. Assim, o desenvolvimento da educação, da proteção do trabalho, a defesa contra as formas de ameaça à vida, justificam-se pelo fato que o cidadão deve ter a capacidade de ser autônomo.

Notamos que os vínculos de cidadania são complexos e mantém profunda relação

com os demais vínculos, sobretudo, porque, para que seja constituído, necessita que outros aportes de proteção e reconhecimento tenham sido processados para que, de fato, o indivíduo alcance soberania, cidadania, autosuficiência. Assim, podemos inferir que fortalecer vínculos de cidadania é essencial ao trabalho social com famílias desenvolvido nos CRAS, tornando-se determinante para o alcance do objetivo da Proteção Social Básica. Diante disso, vale ressaltar que o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários nos CRAS apresenta-se como uma tarefa complexa posta aos trabalhadores do SUAS e consiste, essencialmente, em desenvolver estratégias capazes de apoiar os indivíduos e seus familiares a obter e/ou recuperar seus pertencimentos e aportes de proteção e reconhecimento necessários a fortalecer seus vínculos de filiação, participação eletiva, participação orgânica e de cidadania, de acordo com as necessidades e especificidades demandadas por cada família, tendo em vista que ocorrem de modo entrelaçado, dinâmica da vida societária. Para exemplificar, selecionamos, a seguir, um dos depoimentos que melhor sintetizaram complexidade da tarefa de fortalecer vínculos no CRAS. Vejamos:

[...] Vínculo... eu acho que vem da relação... não é apenas da relação afetiva, é se relacionar. [...] Vínculo com o meu território, [...] um sentimento de pertencimento aquele território. Vínculo: relações primeiras com a família, depois como os grupos mais amplos, com associações, os grupos que eu escolho pra participar! Instituições, grupo de amigos, grupos... [...] diversos grupos! Você vai ampliando esses vínculos de relacionamento... [...] vou coletivizando, vou transformando esses vínculos em questões mais amplas. [...] Me relacionar com o outro, vendo nele as questões que eu vivencio. Quando eu vejo nesse outro [...] num território, a minha educação está precária, a questão da insegurança, a questão do acesso ao trabalho, do acesso... [...]. Ter relações de cidadania, relações maiores! Por isso que eu acho que o termo vínculo... da Política de Assistência... ele responde bem! Eu sinto pertencer a um grupo... e eu me sinto pertencer a uma cidade. E, quando eu me sinto pertencer, eu me sinto empoderada pra buscar algumas questões... eu acho que vínculo (Sujeito 1).

Em síntese, a partir dos estudos da tipologia de vínculos proposta por Paugam (2008) e de construções teóricas sobre reconhecimento elaboradas por Honneth (2011), Torres (2013) registra que os quatro tipos de vínculos acima mencionados funcionam de forma complementar e entrelaçada. Eles formam o tecido social que envolve o indivíduo. Quando um cidadão anuncia sua identidade, pode referir-se também à sua origem ou nacionalidade (vínculos de cidadania), quando remete-se à sua profissão (vínculos de participação orgânica), à sua comunidade, amigos, igreja, aos seus grupos de pertencimento (vínculos de participação eletiva), à sua família (vínculos de filiação). Estes tipos de vínculos participam da trama relacional de cada sociedade e preexistem aos indivíduos, a partir dos quais eles são acionados a exercer e a construir seus pertencimentos, inerentes ao processo de socialização. Contudo,

cada indivíduo expressa intensidades diferentes para cada tipo de vínculo, à medida que estão condicionados às experiências particulares de socialização e à relevância que as sociedades lhes concedem.

No item a seguir, com vistas a realçar o modo como o fortalecimento de vínculo se processa no CRAS, recuperamos, para a análise, algumas narrativas de acompanhamento familiar, a partir das quais reiteramos as principais estratégias.

4.3.3 Narrativas do acompanhamento familiar: as estratégias de fortalecimento de vínculos nos territórios de abrangência dos CRAS

Neste item, selecionamos quatro narrativas do acompanhamento familiar, duas desenvolvidas por duas assistentes sociais e duas psicólogas. O objetivo é de identificar como as estratégias de fortalecimento de vínculo alcançam materialidade no Serviço PAIF. Para cada narrativa, destacamos as principais estratégias utilizadas para o fortalecimento de vínculos e as principais aquisições alcançadas pela família. O intuito é enfatizar as conexões existentes entre fortalecimento de vínculos e acesso a direitos sociais. Antes, porém, organizamos uma síntese das principais expressões da questão social que apresentam-se como demandas para o trabalho social com famílias.

Dentre as expressões da questão social que mais atingem a vida familiar extraídas da experiência do trabalho social com famílias nos CRAS, podemos sintetizar três áreas de maior incidência, são elas: 1) **Expressões relativas à pobreza/necessidades materiais** (desemprego; fome; precarização do trabalho; precárias moradias; baixa escolaridade; falta e/ou precário acesso a serviços públicos essenciais; educação; saneamento básico; energia elétrica; água potável; urbanização etc); 2) **Expressões relativas à falta ou precário acesso à saúde** (dependência química dos pais e adolescentes; desnutrição de crianças; doenças cardiovasculares; e doenças psíquicas/emocionais); 3) **Expressões relativas à violência e conflitualidade na vida familiar e comunitária** (disputas territoriais relacionadas ou não ao tráfico de drogas, ocasionando crescente morte juvenil; violência intrafamiliar; conflitos na vizinhança/comunidade; medo; homicídios; assaltos etc.). Tais expressões, bastante recorrentes nos territórios de abrangência do CRAS, têm afetado fortemente a qualidade dos vínculos familiares (filiação) e comunitários (participação eletiva), impactando na demanda dos CRAS.

A primeira narrativa de acompanhamento familiar revelou a história de uma família recombinação composta por pai, mãe e filhos. A mulher possuía três filhos gerados no

primeiro relacionamento conjugal e uma filha gerada no segundo relacionamento, com quem permanece atualmente. Os integrantes da família eram negros.

Dentre as várias expressões da questão social que atinge a dinâmica familiar, apresentou-se com maior urgência: pobreza, desemprego, moradia precária, inserção da família nas operações do tráfico de drogas na comunidade como estratégia de geração de renda familiar, prisão do filho mais velho, inserção do filho mais novo nas operações do tráfico, dependência química da representante familiar (mãe), ausência de documentação do pai e da filha mais nova e falta de acesso à escola e aos serviços de convivência por parte dos filhos adolescentes. Ou seja, a família apresenta simultaneamente as três áreas de maior incidência da questão social, tal com apontadas anteriormente. Diante deste cenário, apresentamos fragmentos do diálogo com a assistente social responsável pelo referido acompanhamento familiar.

[...] ele [filho da representante familiar] não tem ido, [...] a irmã não vai, o irmão mais velho tá preso e a mãe traficava dentro de casa... o pessoal entrava na casa dela pra comprar [...]. Como é que esse menino vai ter a dimensão de que isso é errado e que tem que trabalhar? [...] Nesse dia, o companheiro [cônjuge da representante familiar] [...] teve dois contatos com ele. Na primeira vez, ele estava sem identidade, a Vitória sem documentação... depois de tudo isso, ele já tirou identidade, já tirou CPF. “Tal dia tu vem!”. Ele já veio com ela e já trouxe identidade. Eu informei para a Habitafor, pro CAPS. Ela [representante familiar], com muita resistência, não queria, não queria, não queria! Aí, eu entrei na história do Sandro [filho adolescente] para chegar na situação dela! Eu tava falando dele pra ela ver que o problema era com ela, pra ela externar. Aí, ela disse: “Na época que eu morava no Campo Dourado, passava necessidade... os meninos viam o que eu fazia... quando eu vinha pra Savana... eu continuei fazendo”. Ela até então afirmava que não estava mais fazendo, mas isso repercutiu no problema do filho, só que a gente sabe que ele faz até hoje! (Sujeito7).

Quanto às estratégias de fortalecimento de vínculo realizadas pela profissional e extraídas do depoimento e das observações diretas nos CRAS, registramos: a escuta qualificada e a perseverança na busca de diálogo e contato com a família por meio de agendamentos para atendimentos particularizados com a família no CRAS, telefonemas, busca de informações junto à rede de serviços socioassistenciais no CRAS, especificamente, educadores e lideranças de ONGs que desenvolvem o SCFV para crianças, com vistas a buscar informações do adolescente que está faltando ao SCFV, informações, orientações e encaminhamentos para o acesso a serviços públicos e direitos sociais.

A síntese destes procedimentos foi aos poucos garantindo aportes de segurança, confiança, respeito, proteção e reconhecimento capazes de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, de participação orgânica e de cidadania. Os vários tipos de vinculação

estabelecida resultaram nas seguintes aquisições: 1) Adesão ao acompanhamento familiar do PAIF; 2) Acesso a orientações e documentações para aquisição de registro de identidade de dois membros da família; 3) Adesão e comparecimento da esposa às sessões de acompanhamento familiar; 4) Encaminhamento para tratamento da dependência química da representante familiar; 5) Orientações e encaminhamentos para aquisição de Carteira de Trabalho; 6) Orientação, encaminhamento e aquisição de cursos profissionalizantes; 7) Início de diálogo com os pais para refletir sobre a necessidade de proteção e cuidado junto aos adolescentes que apresentaram indícios de inserção no tráfico de drogas local.

No que diz respeito à segunda narrativa de acompanhamento familiar selecionada, trata-se de uma família monoparental, de chefia feminina, composta por três filhos (um adolescente e duas crianças). Uma das crianças é uma pessoa com deficiência provocada por uma paralisia cerebral. O acompanhamento teve início quando a assistente social do CRAS recebeu uma denúncia, transformada em diligência do Bolsa família, registrada por parte do ex-marido desta chefe de família, alegando que a mesma era negligente com os filhos, solicitando a responsabilidade pelo benefício de transferência de renda. Ao investigar o caso, a referida profissional constatou que era improcedente a denúncia, ao mesmo tempo em que se tratava de uma família com demandas sociais urgentes.

Quanto às principais expressões da questão social, foram elencadas pela profissional: extrema pobreza; falta de acesso a serviço de saúde, remédios e a transporte especializado para a filha; falta de acesso a informações quanto aos direitos de acessibilidade e mobilidade para pessoas com deficiência; violência no território; filhos impedidos de participar do SCFV para adolescente devido à rivalidade de gangues e galeras do território. Resgatamos, para análise, um fragmento desta narrativa.

S8⁴: [...] ela valoriza muito o CRAS. Ela usa até pra fazer a pressão na reforma na casa dela.

P⁵: E pra mudar? Por que, quando você começou [Acompanhamento Familiar], ela tava no andar de cima. Ela não percebia a questão da acessibilidade?

S8.: [...] ela dizia: “não, eu subo, eu subo!”. Aí, eu dizia: “mas como é que tu consegue mulher?! [...] é muito íngreme!”. Quando eu vou fazer a visita, até pra eu subir é complicado. Não tem onde você se segure, não tem corrimão, não tem nada! Eu fico imaginando como é que ele conseguiu subir. Ela começou a ter noção sobre os direitos de acessibilidade a partir dessas intervenções na vida dela. Hoje, quando começa a ficar perto da menina ir para o SARAH⁶, ela já liga pra pessoa da

⁴ Assistente social entrevistada

⁵ Pesquisadora

⁶ Refere-se ao Centro de Neuroreabilitação SARAH Fortaleza, localizado no Bairro Passaré e inaugurado em setembro de 2001. Esta unidade dedica-se à neuroreabilitação de adultos e crianças com lesão medular e lesão cerebral, à investigação diagnóstica de doenças neurológicas com repercussão motora e sensitiva, bem como atendimento clínico a adultos com dor na coluna vertebral. A menina a que se refere a Assistente

Regional⁷ e diz: “olha, tudo certo? Carro vai vir?!”. [Risos] [...] Agora o telefone já tá com ela, ela já tem telefone, ela já tem acesso às pessoas! [...] Ela tem autonomia, empoderamento. Ela não depende mais de mim... ela tinha que vir aqui para ligar até pro SARAH, para saber se o exame tava pronto. Ela não precisa mais, ela liga, ela vai atrás. Quando eu fico sabendo, ela já foi resolver!

No que diz respeito às principais estratégias desenvolvidas pela profissional, registramos as seguintes: escuta ativa; diálogo; visitas domiciliares; informação e educação quanto aos direitos sociais, especialmente, aos direitos de acessibilidade; orientação, informação e encaminhamentos para acesso a serviços e benefícios sociais públicos.

Dentre os principais vínculos assegurados por este trabalho, observamos que foram bastante evidenciados os vínculos de participação orgânica, revelados, sobretudo, pelo amplo aprendizado conquistado pela família durante o acompanhamento familiar. Tal aprendizado permitiu que a representante familiar desenvolvesse autonomia e autosuficiência para lutar por direitos sociais, evidenciadas pela capacidade de negociar junto à vizinha e à proprietária do imóvel a mudança para o apartamento térreo, permitindo que a família eliminasse barreiras de acessibilidade para entrar na própria casa, acesso a rede SARAH para tratamento de saúde da filha, negociação e agendamento regular com o setor de transporte da Prefeitura e do Bairro para garantia do traslado especializado para a filha cadeirante, acesso ao Benefício de Prestação Continuada BPC – Deficiente. Ao que parece, o foco deste acompanhamento pautou-se numa forte vinculação orgânica entre profissional e usuário, pautada no investimento contínuo em informação e orientação, reconhecimento e luta por direitos sociais, capazes de desenvolver junto a famílias sua capacidade de desenvolver vínculos de cidadania. Contudo, permanecem os desafios postos à violência nos territórios com forte impedimento de acesso aos SCFV do CRAS.

A terceira narrativa recuperada para análise diz respeito ao acompanhamento familiar desenvolvido por uma profissional de psicologia que apresentava, à época, apenas dois meses de experiência de trabalho junto à PNAS. O relato a seguir versa sobre o empenho da profissional em desenvolver estratégias capazes de fortalecer o vínculo de filiação entre mãe e filho e os vínculos de participação orgânica da criança e da mãe junto às instituições do bairro (Escola e CRAS). A narrativa relatada integralmente foi subdividida em trechos

Social na narrativa é pessoa com deficiência, possui diagnóstico de paralisia cerebral e tem, aproximadamente, 13 anos. As questões relativas à acessibilidade são relacionadas à forma como esta família foi ressignificando este conceito e alterando as relações de convivência e moradia com a vizinhança e com a proprietária do imóvel. Mudanças que foram ocorrendo a partir do acesso aos serviços públicos. Aquisições do processo de acompanhamento familiar.

⁷ Refere-se à Secretaria Executiva Regional III, divisão político-administrativa coordenada pela Prefeitura do município de Fortaleza para territorializar as ações e serviços ofertados à cidade.

sequenciais, com vistas à visualização detalhada das análises de escolhas profissionais.

Na primeira etapa do acompanhamento familiar, o diagnóstico da dinâmica familiar, a profissional desenvolve as seguintes estratégias para o estabelecimento do vínculo com a representante da família (vínculo de participação orgânica): acolhimento; escuta qualificada e ativa da demanda da família; comprometimento ético em relação ao sofrimento da família; registro e análise preliminar da demanda inicial da família.

[...] Eu tô atendendo uma família que a mãe veio pedir ajuda porque tem que trabalhar e o filho fica na rua. Um dia... ele tá indo para escola, mas tá pulando o muro. Não quer ir pra escola... vai pra rua... tá tendo envolvimento com más amizades. [...] Ela veio pedir ajuda. Às vezes a gente, enquanto profissional, se sente de mão atadas sem saber o que fazer! Foi uma coisa que me angustiou bastante, porque eu vi o desespero daquela mãe. Tendo que trabalhar e ter cuidado com os filhos (Sujeito 15).

Ampliando e aprofundando o diagnóstico inicial, foram realizadas as seguintes estratégias para ampliar a compreensão da demanda inicial posta pela família: visitas institucionais no território (escola); diálogos com agentes públicos; mapeamento de serviços públicos para identificação de convivências que possam ameaçar ou fortalecer a vida familiar; aprofundamento da análise da demanda familiar; visualização de impedimentos e indisponibilidade junto aos agentes públicos da escola para a construção de associações ou articulações capazes de proteger a criança e a família.

Aí, eu procurei a escola... quando eu me deparei com algumas pessoas que fazem a gestão da escola... elas disseram: “a gente não pode fazer nada!”. Meu Deus! Se a escola, a segunda instituição formadora, não pode fazer nada, o quê que eu, enquanto equipe técnica do CRAS, vou poder fazer? (Sujeito 15).

Concluindo o diagnóstico inicial e escolhendo estratégias prioritárias, a profissional detectou, após análise da demanda familiar, o processo de enfraquecimento dos vínculos de filiação e de participação orgânica com a Escola. Dessa forma, tomou a seguinte decisão: visitar a escola e procurar estabelecer relação de confiança com a criança. As visitas eram realizadas às 7 horas, antes de iniciar o expediente do CRAS. O objetivo central desta estratégia era: aportar reconhecimento à criança; tentar fortalecer vínculo de participação orgânica com a criança por meio da demonstração de reconhecimento, afeto, escuta ativa e diálogo; buscar o outro e afirmar seu valor como ser humano; promover o reconhecimento do outro.

[...] [Pausa reflexiva] passei a ir todos os dias à escola, de manhã! Até porque os

outros dois filhos estavam frequentando o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo aqui. Então, realmente, o que tava preocupando aquela mãe era o filho do meio... porque o menino não estava indo nem pra escola e nem para o CRAS. Ele não tava tendo vínculo nenhum com instituição. [...] Eu comecei a fazer essas visitas, de manhã e conversar com ele [durante] uma semana. [...] É, eu chegava cedo, 7 horas... a escola é aqui pertinho! Porque a mãe antes de sair deixava o menino na escola! Depois, ele fugia. [...] Eu percebi que em uma semana seria o suficiente para ele perceber que tinha alguém preocupado com ele, que tava querendo que ele pudesse pertencer! Se a escola não acreditava mais [...] o CRAS seria a instituição que passaria a acreditar! (Sujeito 15).

É diagnosticada a fragilidade dos vínculos de participação orgânica sob as evidências do cenário das ameaças à vida relacional nos territórios. A constatação da fragilidade da escola em aportar segurança, sentimento de pertencimento e confiança junto à criança, fatores essenciais para a constituição de vínculos de participação orgânica. Diante disso, a criança comportava-se sempre fugindo, isolando-se, indicando as ameaças ao seu pertencimento e comprometendo sua capacidade de vincular-se.

É porque a escola... é como se ela se mostrasse impotente diante daquela criança de 10 anos! Uma criança de 10 anos que... uma gestão de uma escola que tem 5 pessoas, [...] não pode estar como uma criança! Eu sei. [...] Elas disseram que não tinham mais o que fazer porque elas já tinham feito tudo! Ele já tinha chegado até a cortar a cerca elétrica do colégio pra fugir (Sujeito 15).

A relação de confiança viabilizada pelas sucessivas visitas à escola e a demonstração de afeto e afirmação do reconhecimento junto à criança, permitiu a constituição de vínculo de participação orgânica com a criança, viabilizando a escuta-ativa, o conhecimento de outras formas de fragilidade da dinâmica familiar. Dentre as quais, foram identificadas: a dificuldade dos pais, especialmente da mãe, em aportar afeto e reconhecimento ao filho, fatores essenciais para a constituição dos vínculos de filiação responsáveis pelo fortalecimento identitário dos sujeitos.

[...] ainda mais porque a mãe era separada, o pai era usuário de droga e ele convivia com o padrasto... não se dava muito bem. Na minha percepção, o que faltava era uma atenção àquela criança. Às vezes, a mãe se preocupa, mas não dá a atenção devida! A mãe não dá o afeto. E, às vezes, isso faz a gente sair um pouco mais do racional e agir mais com a emoção, o sentar perto, colocar a mão no ombro, dizer que ele é importante! (Sujeito 15).

Neste fragmento, a estratégia utilizada com a criança segundo a psicóloga foi a de ressignificação da história da criança, com intuito de promover reflexões que colaborassem com sua afirmação como pessoa em desenvolvimento, especialmente, no que diz respeito à pertença étnica-racial, que consiste em desenvolver novas narrativas sobre o sujeito capazes

de fortalecer processos de reconhecimento, auto-valorização e pertencimento. No caso, os fatores positivos do personagem “Kiricu” foram realçados, abrindo possibilidades da construção de novas narrativas da própria criança, novas formas de auto-reconhecimento.

[...] coisa que ele traz muito no discurso dele é a questão da cor! Na escola, ele tinha o apelido de Kiricu⁸. Um filme infantil de uma criança que era parecida com ele... era uma das coisas que incomodava. Eu até cheguei a refletir com ele porque Kiricu era uma criança que morava na floresta e que era muito pequena e a floresta tinha muito problema... e ele foi uma das pessoas que foi mudando a realidade da floresta, apesar do tamanho... a questão da briga entre os animais que lá existiam. [...] Eu joguei pra ele o que realmente o filme trazia [...] superava tudo! (Sujeito 15).

Analisando os primeiros resultados de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário, aparecem indícios de fortalecimento de vínculo de participação orgânica visualizados pelo retorno da criança ao SCFV do CRAS. Contudo, na escola, a mudança ainda não foi visualizada pelos agentes públicos. Quanto à percepção da escola, a profissional avalia que se trata de um processo de esgotamento da percepção de gestores e educadores diante das expressões da questão social, provocando esgotamento, cansaço e apatia nos sujeitos sociais.

[...] Apesar ainda dele precisar de muita conscientização... mas ele já tá vindo mais pro grupo [SCFV – CRAS]. A primeira vez que a mãe trouxe ele, trouxe a força... ele cuspiu a cadeira onde a gente tava conversando. Hoje ele já tá vindo! [...] Semana passada eu liguei para coordenadora [escola], [...] eu perguntei com é que tá o aluno x?... aí, ela respondeu: “tá do mesmo jeito”. Mas eu acredito que ele não esteja do mesmo jeito. Quando você está esgotado de alguma coisa, você não vê melhora (Sujeito 15).

No trecho a seguir, visualizamos indícios do fortalecimento do vínculo entre mãe e filho a partir das análises e percepções da profissional, que relembra a conversa por telefone que teve com a mãe para manter-lhe informada sobre o acompanhamento do filho, que participa do SCFV do CRAS e, ao mesmo tempo, para analisar com estava o vínculo entre mãe e filho.

S15.: “Olha, ele tá aqui [CRAS]. [...] Como é que ele tá?”. Ela [mãe] responde: “olha, ele tá melhor, tá ficando mais em casa, [...] tá assistindo televisão”. Coisa que

⁸ **Kiriku** ou **Kiriku e a Feiticeira** é um **longa-metragem** de **animação franco-belga** de 1998 dirigido por **Michel Ocelot**. O diretor do filme passou parte da infância na Guiné, onde conheceu a lenda de Kiriku. O filme retrata uma lenda africana em que um recém-nascido superdotado, que sabe falar, andar e correr muito rápido se incumbe de salvar a sua aldeia de Karabá, uma feiticeira terrível que deu fim a todos os guerreiros da aldeia, secou a sua fonte d'água e roubou todo o ouro das mulheres. Kiriku é tratado de forma ambígua pelas pessoas de sua aldeia. Por ser um bebê, é desprezado pelos mais velhos quando tenta ajudá-los, porém, quando realiza atos heróicos, suas façanhas são muito comemoradas, embora, logo em seguida, voltem a desprezá-lo. Apenas a sua mãe lhe trata de acordo com sua inteligência. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Kiriku_e_a_Feiticeira.

ele não fazia. Jogo pra ela: [...] “como é que tá, você tá abraçando seu filho? Você tá dizendo que ama ele?”. Não é uma questão de mãezinha faça assim... mas de jogar algumas reflexões pra que ela possa ver que tudo que tá mudando é porque houve uma mudança de atitude (Sujeito 15).

Podemos inferir que o vínculo que a profissional (vínculo de participação orgânica), tal com sugere Paugam (2008) e Torres (2013), apresenta uma forte característica educativa. Ora, no acompanhamento familiar, as famílias tem a oportunidade de refletir sobre suas atitudes, de ressignificar sua história. Desnaturalizando as relações familiares, situando-as na história, em processos de reflexão éticos, abrindo possibilidades para novos aprendizados pautados no respeito, afetividade, reconhecimento, afeição, essenciais para a manutenção dos vínculos familiares. Dessa forma, o CRAS começa a ser reconhecido como uma instituição que a família pode contar no território.

A primeira atitude dela [mãe] foi ter vindo até aqui [CRAS] e dizer: “eu não consigo”. Pra mim, procurar ajudar é meio caminho, 50%. Porque, até que a família reconheça que não consegue, que bater, castigar... [...]. Ele conta [criança] no discurso que já apanhou bastante, de cinto, de galho de planta, de corda... o pai também batia muito. Fazer ela entender que os métodos que ela tava usando só tava piorando. Não é que eu acredite que, de vez em quando, uma palmada não possa acontecer (Sujeito 15).

No que tange ao relato da quarta narrativa do acompanhamento familiar, registramos que se trata de uma família monoparental, com chefia feminina, com duas filhas e uma avó materna. Quanto às expressões da questão social que atingem a família, podemos citar: grave adoecimento da representante familiar (dependência química por álcool e drogas); extrema miséria; fome; moradia precária; desemprego; e conflito com a rede familiar mais ampla, pois a mãe (avó das crianças) apresentava resistência em prestar apoio. No depoimento a seguir, apresentamos um fragmento do acompanhamento familiar narrado pela profissional de psicologia de um dos CRAS da SER VI.

P.: Ela já estava no grupo? S17.: Não, ela não estava no grupo, mas, como a gente tinha entrado em [...] encaminhamos para o CAPS, [...] fez internação... entramos em contato com a família, com a mãe dela pra ficar com os filhos. Ficou resistente, a mãe... muito resistente para ficar com os filhos... mas a gente conseguiu sensibilizar. [...] Ela tinha questões [...] filha não obedecia! Como é que a gente ia colocar na responsabilidade dela duas crianças que ela não queria? Mas ela começou a perceber que precisava estar junto para que a filha pudesse fazer o tratamento. Ela passou 6 meses internada, bem, super bem! Assumiu novamente os filhos... [...]. Ela tá trabalhando como empregada doméstica, carteira assinada. Teve momento em que ela foi faxineira ali no centro de convenções. [...] Ela que conseguiu. [...] Ela veio aqui, a gente conversou sobre as necessidades dela. [...] No internamento, [...] a gente tinha contato [...] por telefone. A gente não para [acompanhamento familiar] [...] Eu entrava em contato com a mãe, a avó das crianças, porque foi um período

prolongado e as crianças eram pequenas. Dava um retorno, dizia como estavam as crianças. Eu falava por telefone e a instituição permitia. Algumas vezes, ela saía da internação já um período. [...] A própria mãe se sentia acolhendo a família. [...] Tá trabalhando, [...] tá na casa dela... [...]. Ela não tinha respeito da mãe, voltou a ter. A mãe viu a transformação da filha. Pra gente, foi um sucesso... pra ela, enquanto pessoa. Visivelmente, a mulher mudou. A gente nem reconhecia... “quem é essa mulher tão bonita?”. Da imagem que a droga traz para o que ela tá. Ainda vive numa situação difícil, porque ela vive na baixada, num terreno invadido, [...] mas ela tá buscando [...]. Hoje, ela já entende que tem que buscar... colocou os meninos em creche [...]. Ela ainda está em acompanhamento, tem algumas questões para gente ver. Passou um ano (Sujeito 17).

Inferimos que, na narrativa acima relatada, a profissional de psicologia conseguiu, à luz de suas intervenções profissionais, fortalecer vínculos importantíssimos na vida familiar, a saber: vínculos de filiação, de participação orgânica. O mais emblemático foi o vínculo de filiação recuperado entre mãe e filha. Dentre as estratégias mais importantes para este alcance, a profissional destaca o acesso ao tratamento de dependência química viabilizado pelo encaminhamento ao CAPS e entre este e as instituições de tratamento para dependentes químicos. Esta estratégia foi essencial para a recuperação da saúde e do fortalecimento do vínculo entre mãe e filha, tendo em vista que esta recuperou o respeito, o reconhecimento e o afeto da mãe.

Outro aspecto fundamental foi o papel da profissional em garantir a continuidade do acompanhamento familiar, mesmo durante seis meses de internação da representante familiar, conferindo aportes de reconhecimento, afeto e pertencimento entre os membros da família e entre estes e o CRAS. Este conjunto de estratégias destinadas à proteção e ao reconhecimento colaborou para que os vínculos de filiação fossem fortalecidos entre três gerações: avó, mãe e filhas, além dos vínculos de participação orgânica e de cidadania (entre profissionais do CRAS e a família) expressos pelo amplo aprendizado institucional e relacional adquirido no acompanhamento familiar e, especialmente, o profundo aprendizado proporcionado ao reconhecimento das pessoas como cidadãs de direito, com acesso a serviços de saúde, serviços socioassistenciais e ao trabalho.

Até este momento, a pesquisa nos guiou por meio da seguinte indagação, qual seja: Em que consiste o fortalecimento de vínculos no âmbito do Serviço PAIF, especificamente, do acompanhamento familiar? As narrativas do acompanhamento familiar, desenvolvido por um intenso e complexo trabalho das profissionais, deixou evidente que ocorrem sofisticadas atividades e estratégias capazes de aportar **proteção** e **reconhecimento**, dimensões essenciais do vínculo humano e essenciais à defesa da vida relacional.

Ficou claro também que o entrelaçamento entre vínculos de filiação, eletivos, de participação orgânica e de cidadania produzem, na trama das relações entre profissional e

usuário, acesso inédito e sofisticado aos direitos sociais e à cidadania da população usuária dos serviços socioassistenciais. Porém, embora as ações realizadas por psicólogas e assistentes sociais registrem a clara evidência de que ocorreu fortalecimento de vínculo na dinâmica da vida familiar e comunitária, ao fazerem, os profissionais não detêm compreensão teórico-metodológica capaz de conectar a relação entre o objeto da Proteção Social, o fortalecimento de vínculos e as estratégias de ação e acesso a direitos sociais.

Os depoimentos evidenciaram que o tema vínculo social ou seu fortalecimento permanece como um vazio ou uma lacuna na pauta de aprimoramento de gestão do SUAS. Os profissionais, tanto no nível da gestão quanto nos CRAS, revelam que os documentos e publicações da PNAS ainda são incipientes para tratar do referido tema em que pese à centralidade conceitual que alcança com a regulamentação da PNAS em 2004.

Tendo em vista a afirmação da matricialidade social como eixo do SUAS e a importância que as famílias alcançaram nas políticas públicas, o acompanhamento familiar, mesmo revelando um altíssimo potencial de fortalecimento de vínculo e de acesso aos direitos sociais e cidadania, ainda não se efetiva como prioridade junto à população, reproduzindo a assimetria de investimento entre benefícios de transferência de renda e serviços socioassistenciais. Reconhecemos, contudo, o importante papel dos benefícios de transferência de renda para a segurança de sobrevivência e de renda para a população, contudo, seu papel ainda não funciona de modo complementar dentro do trabalho social com famílias, figurando como a atividade central no CRAS.

Por fim, é preciso afirmar que a PNAS trouxe importantes e inéditos desafios à proteção social brasileira. Consideramos que o mais significativo deles é apreender as formas mais efetivas de tornar os sujeitos alcançáveis pelos serviços públicos e direitos sociais. O estudo dos vínculos sociais traz uma semântica nova às políticas de proteção social e parece-nos um caminho efetivo para tal conquista. Contudo, a negligência a este debate continuará comprometendo a pertinência e a afirmação da PNAS como política pública.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa realizou análise em torno do significado do vínculo social, conceito que passou a compor o arcabouço teórico-metodológico da Proteção Social Não-contributiva no Brasil, especificamente a partir de 2004 com a regulamentação e implantação da PNAS. Assim, com vistas a alcançar maior rigor de apreensão, delimitamos o interesse desta pesquisa a apenas um dos níveis de proteção social alicerçada na PNAS, qual seja: a Proteção Social Básica, especificamente, no que tange aos sentidos atribuídos ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários conferidos por psicólogos e assistentes sociais por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e das ações de acompanhamento familiar.

Neste trabalho de investigação social, nos dedicamos a dois eixos de análise. No primeiro, situamos a PNAS como Política Social inerida no campo da Seguridade Social Brasileira, conferindo ênfase às peculiaridades de suas transformações históricas e políticas tecidas no bojo das tensões da questão social produzidas e reproduzidas na sociabilidade do capital. Dessa forma, apresentamos um exercício de recomposição da concepção e do significado político e social da PNAS, realizado a partir de sua trajetória histórica de implantação no município de Fortaleza ocorrida no período de 2004 a 2013 e narrada a partir da memória e das experiências vividas pelos trabalhadores do SUAS, especificamente, assistentes sociais e psicólogos situados tanto no nível da gestão quanto na execução dos serviços socioassistenciais nos CRAS.

Este percurso, balizado por reflexões teórico-críticas elaboradas por Iamamoto (2011), Sposati (2009), Pereira (1996), Mestriner (2011), Couto (2012), Mota (2012), entre outras intelectuais do Serviço Social Brasileiro, reconhecidas pelas consistentes contribuições e análises no campo das políticas sociais no Brasil e na América-latina, permitiu-nos inferir que: 1) as mudanças teórico-conceituais, de nomenclatura, siglas, político-institucionais, setores, identificação dos órgãos de gestão de assistência social, inserem-se na história da Assistência Social no Brasil e não se iniciaram apenas em 2004, com a regulamentação da PNAS.

Dito de outro modo, tal como aponta Behring & Boschetti (2011), processo contínuo de ressemantificação, visualizado nas Políticas Sociais, no qual a questão do vínculo social é exemplar, está diretamente relacionado às contradições, tensões e lutas que a sociedade brasileira, inscrita na periferia do capitalismo mundial, enfrenta para realizar o trânsito desta política para o campo do direito. Tais mudanças e alterações visualizadas na

PNAS encerraram não só avanços, mas também equívocos e deslocamento de sentidos ideológicos. Pereira (1996) assegura que tanto o Estado quanto os seus agentes públicos (profissionais), a sociedade civil, o mercado e os próprios trabalhadores demandatários ou não dos serviços socioassistenciais apresentaram, historicamente, equívocos na compreensão da PNAS, dentre os quais, destacam-se: Os equívocos substantivos e teórico-metodológicos. Tais equívocos produzem, entre outros resultados, algumas dissociações importantes que podem ameaçar a afirmação da PNAS como Política Pública, entre as quais, citamos: dissociações entre Assistência Social e Direitos Sociais e entre questão social e produção da pobreza, entre outras.

No caso desta última, evidenciamos, tal como assegura Mota (2012), que a concepção de pobreza descrita e operacionalizada na PNAS aparece descolada de sua origem histórica e passa a ser incorporada dentro de um outro e novo conceito, qual seja, o de vulnerabilidade social. Dessa forma, a pobreza passa a ser definida por parâmetros que mensuram aspectos quantitativos da renda de indivíduos e de suas famílias, tomados como medida classificatória para o acesso aos direitos socioassistenciais.

O segundo eixo de análise diz respeito à contraditória e tensa relação entre a “questão social”, o esgarçamento dos vínculos sociais e a prerrogativa de seu fortalecimento pela via política da Assistência Social. Sobre esta tensão, Sposati (2009) recoloca a crítica de analistas vinculados à tradição marxista que questionam a possibilidade de uma Política Pública eleger, como seu objeto, o fortalecimento de vínculos/relações sociais no âmbito da sociabilidade do capital, que tem, no seu fundamento, a precarização e a espoliação do ser humano. Para tratarmos deste eixo, investigamos, junto aos profissionais, a compreensão e o alcance dos objetivos da PNAS por meio da materialidade e alcance dos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, especialmente, o acompanhamento familiar. Ademais, as reflexões teóricas contidas neste eixo de análise partiram das elaborações e pesquisas sobre o conceito de vínculo social contidas na Política de Assistência produzidas por Sposati (2009) e Torres (2013) com base em interlocuções teóricas realizadas junto a Serge Paugam (2008) em sua análise sobre vínculo e política públicas na sociedade francesa.

Reafirmamos que, em ambos os eixos de análise, apresentamos o interesse de gerar reflexões acerca das transformações operadas no âmbito das políticas sociais brasileiras, o que requer, certamente, o compromisso de suspeitar, investigar e suspender conceitos, estratégias e concepções implicadas na produção e reprodução das relações sociais contemporâneas, com vistas a apontar um horizonte que almeje a emancipação humana. Passamos, a seguir, à comprovação mais detalhada dos pressupostos orientadores deste

estudo.

Quanto ao primeiro pressuposto, consideramos que, em termos documentais, normativos e teórico-metodológicos, a PNAS ainda não dispõe de referências sistematizadas capazes de orientar sobre o que, de fato, consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Esta imprecisão teórico-conceitual advém, também, do fato de que a implantação da PNAS (2004) é recente no país e no interior das políticas públicas e sociais brasileiras. Não alcançando, portanto, o tempo histórico necessário à sistematização de experiências e conhecimentos capazes de postular referências norteadoras para clarificar o que, de fato, consiste o fortalecimento de vínculo familiar e comunitário na experiência brasileira de proteção social.

Os resultados da pesquisa documental permitiram-nos registrar que o termo “vínculo social” e a prerrogativa de seu fortalecimento, prevista nas diretrizes programáticas dos serviços socioassistenciais, incide sobre todo o desenho da Política, a saber: objeto; objetivos; concepção e classificação dos níveis das proteções Básica e Especial; público-alvo; e eixo estruturante (matricialidade sociofamiliar). Além disso, no caso específico da Proteção Social Básica, foco de nosso estudo, o termo participa da concepção e da gestão e dos Serviços Socioassistenciais (PAIF e SCFV), conferindo diretrizes para a ação programática e para atribuição e intervenção dos profissionais dos CRAS.

Contudo, notamos que, mesmo diante de uma ampla emissão de publicações e normativas responsáveis pela orientação e diretrizes programáticas dos serviços, a concepção de vínculo que circula entre os profissionais é imprecisa, múltipla e não emerge com facilidade do planejamento ou do horizonte de intervenção profissional. Assim, em termos documentais, a questão do vínculo, ou a forma como é encontrado na PNAS, não se configura como referências para a intervenção profissional. Ademais, a concepção de vínculo que circula entre os profissionais é imprecisa e não emerge com facilidade do planejamento ou do horizonte de intervenção profissional. Inscrevemos, desta forma, a comprovação deste pressuposto.

Ressalvamos que, de modo articulado ao primeiro, o segundo pressuposto previu que o fato dos profissionais não deterem precisão ou referência teórico-metodológica relacionada à prerrogativa de fortalecer vínculos, não significa que este objetivo não seja alcançado, especialmente, nas ações de acompanhamento familiar. Pois, o amálgama entre o acúmulo trazido pela formação profissional de psicólogos e assistentes sociais, e o conhecimento empírico gerado nas intervenções profissionais têm provocado reflexões e resultados capazes de realizar aportes significativos de proteção e reconhecimento, essenciais

à vinculação humana, tal como sugere Paugam (*apud* TORRES, 2013).

Além disso, evidenciou-se que os documentos e publicações que classificam e organizam os serviços socioassistenciais em âmbito nacional, tais como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, entre outros, não trazem referências teóricas e metodológicas capazes de clarificar o que vem a ser o fortalecimento de vínculo no âmbito da PNAS e do Serviço PAIF. Em razão desta falta ou de uma melhor consistência conceitual, as estratégias de fortalecimento de vínculo no âmbito do Serviço PAIF ocorrem de forma difusa, equiparadas, indiscriminadamente, a um conjunto amplo e diversificado de práticas e atividades socioeducativas ofertadas pelo serviço. Contudo, a intencionalidade, o planejamento e a operacionalidade ainda não estão direcionadas para o alcance deste objetivo.

Ademais, a experiência de trabalho social com famílias, desenvolvida no município de Fortaleza, principalmente, as ações pautadas na ética, no acolhimento, na afetividade, no diálogo, na participação social e na socialização de direitos sociais, possibilitados em algumas intervenções e, através do plano de acompanhamento familiar e do grupo de família, apresentam potencialidade para o alcance de tal objetivo.

No entanto, ainda convivemos com o desafio de compreensão e identificação desses resultados, fato que confere sérios obstáculos para a consolidação dos objetivos de uma política pública. Isto sugere forte investimento nas ações de profissionalização das políticas sociais, tal como adverte Pereira (2012) e Miotto (2012), entre as quais, podemos citar: análise e avaliação da pertinência entre os objetivos e ações programáticas da PNAS, e a real capacidade institucional e de seus agentes públicos de atenderem às demandas das famílias, sobretudo, dos compromissos legais postos pela PNAS; Investimento contínuo na formulação e implementação da política de Educação continuada dos trabalhadores do SUAS; Avaliação dos resultados alcançados pelos serviços e benefícios da proteção social básica, tendo, como referência, o alcance efetivo dos direitos sociais da família, evitando ações de reordenamento que não alteram, na essência, os principais obstáculos à execução do trabalho social com famílias, fortalecendo apenas a lógica de aprimoramento de gestão.

Quanto ao terceiro pressuposto, referente à relação entre fortalecimento de vínculos e questão social, adiantamos que esta é produzida e reproduzida no âmbito da sociabilidade capitalista brasileira e se expressa nos vínculos familiares, comunitários e nas relações sociais contemporâneas. Tais expressões são gestadas por uma relação de reflexividade entre a produção das condições infra-estruturais e supra-estruturais das relações sociais típicas desta forma de organização societária. A questão social tem como fundamento a tensão entre capital e trabalho e o antagonismo de classes sociais. Esta tensão é fruto do

processo cada vez mais agudo da apropriação privada da riqueza socialmente produzida que provoca diversas expressões na dinâmica dos vínculos familiares e comunitários. Registramos, a partir da sistematização das narrativas dos profissionais, três áreas principais de incidências da questão social que esgarçam, alteram e fragmentam os vínculos familiares e comunitários, são elas: expressões da questão social relativas à pobreza e às necessidades de reprodução da vida material (desemprego, precarização do trabalho, fome, falta de acesso a direitos sociais, moradia, água, alimentação, educação etc.); expressões da questão social atinentes à conflitualidade e violência (medo, angústia, violência intra-familiar e no território, morte juvenil, discriminações étnico-raciais e de gênero etc.); e expressões da questão social atinentes à ausência de saúde (falta de acesso a serviços públicos, orientação e educação em saúde, dependência química, medo, depressão, hipertensão, falta de saneamento básico e urbanização, entre outros, gerando diversas formas de violação de direitos). Tais expressões ameaçam a convivências entre os sujeitos, abalando sua identidade, confiança e segurança, sua forma de reconhecimento e pertencimento social, atingindo também as subjetividades contemporâneas e, sobretudo, a forma de estabelecimento dos vínculos sociais.

Diante disso, o pressuposto de que os profissionais que trabalham no âmbito da Política de Assistência, em especial, os profissionais do CRAS (assistentes sociais e psicólogos), nem sempre conseguem relacionar a questão social ao esgarçamento dos vínculos familiares e comunitários. Não foi comprovado, pois mais da metade dos interlocutores da pesquisa foram capazes de relacionar expressões da questão social às ameaças da vida familiar e comunitária. Contudo, as reflexões dos trabalhadores, embora denotem resistência, ainda não ganharam força coletiva e política capaz de alterar a correlação de forças no âmbito da execução da PNAS, fato que está relacionado ao arrefecimento das lutas organizadas de trabalhadores, frágil conteúdo de participação popular de profissionais e usuários, e à limitada atuação do acesso dos trabalhadores às esferas e espaços de controle social.

Quanto ao quarto e último pressuposto, supomos que os profissionais convocados, a assumirem o trabalho de fortalecimento de vínculo junto às famílias, tendo como referência o eixo da Matricialidade Sociofamiliar, expressam pouco ou frágil domínio teórico acerca do conceito de vínculo. Além disso, adotam matrizes teóricas bastante distintas para compreendê-lo. A articulação desses fatores também interfere na constituição de um referencial teórico-metodológico mais consistente, capaz de expressar o que de fato consiste o fortalecimento de vínculo no âmbito da PNAS. Além disso, as condições sociomateriais as quais estão submetidos os trabalhadores e os usuários da Política de Assistência interferem sobremaneira no desenvolvimento do trabalho social junto às famílias, criando sérios obstáculos para o

alcance deste objetivo, preconizado pela Política em questão.

Este pressuposto também foi, parcialmente, comprovado porque psicólogos e assistentes sociais, de fato, possuem matrizes distintas de formação e isto poderia ser evidenciado no trabalho social. Ocorre que a pesquisa demonstrou que a singularidade da natureza profissional tanto de assistentes sociais quanto de psicólogos passa por um outro fenômeno que ganha significado importante na dinâmica dos CRAS, qual seja: um intenso processo de diluição da natureza e especificidade profissional provocado pelo apelo à padronização das atribuições profissionais, o que preferimos classificar como ritual de fabricação de técnicos de CRAS, causando graves prejuízos aos Projetos Ético-políticos do Serviço Social e ao fortalecimento identitário do profissional de psicologia nos CRAS, comprometendo, principalmente, a necessária especificidade de cada profissão e, conseqüentemente, a qualidade do trabalho social com famílias. Adiantamos, ainda, que as ações do Cadastro Único e do Bolsa Família concorrem fortemente para tal fenômeno.

De forma geral, compreendemos que os múltiplos sentidos dados ao fortalecimento de vínculo familiar e comunitário conferidos pelos profissionais aglutinaram-se em torno da intenção, disponibilidade e ação de relacionar-se, pôr-se à disposição do outro, comprometer-se com a vida do outro, concentrando-se na capacidade de construir relacionamentos éticos, pautados na confiança, na escuta qualificada, no diálogo e no acolhimento de demandas das famílias e de seus membros, oferecendo-lhes reconhecimento em todas as instâncias da vida social, com vistas a construir, junto com as famílias, reflexões éticas capazes de trazer novos significados e formas de solidariedade, afeto, cuidado, cidadania e direitos sociais, experimentadas no contexto das relações familiares, comunitárias, e que culminam com o aumento da capacidade dos sujeitos-usuários acessarem aos serviços públicos por meio de exercícios cada vez mais profundos de cidadania e defesa da própria vida.

No que tange à apreensão teórica do conceito de vínculo social, presente nos apontamentos de Sposati (2009) e Torres (2013), com base na tipologia dos vínculos sociais proposta por Paugam, os vínculos encontram grande ressonância com os resultados apresentados pela experiência profissional no CRAS, a partir da qual, compreendemos que os vínculos sociais constituem-se como um conjunto dinâmico e entrelaçado de associações solidárias capazes de aportar proteção e reconhecimento essenciais para a produção e reprodução da vida humana. Estas associações ou vínculos são classificados em 4 tipos, são eles: vínculos de filiação, construídos no âmbito das relações familiares; vínculos de participação eletiva, construídos de forma diversificada e livre nas relações comunitárias,

igrejas, grupos, amigos, associações; vínculos de participação orgânica, que são aqueles pautado em relações de aprendizagem e de trabalho; e os vínculo de cidadania, que são aquelas associações capazes de assegurar proteção e reconhecimento com base na aquisição e conquista de direitos sociais.

As múltiplas e variadas estratégias realizadas no trabalho de acompanhamento familiar nos CRAS, executadas tanto por assistentes sociais quanto por psicólogas, evidenciaram um amplo e diversificado conjunto de articulações e associações capazes de efetivarem o fortalecimento dos vínculos acima referidos. Contudo, os profissionais ainda não sistematizaram tais ações e, portanto, não conseguiram apreender e reconhecer a relação entre o fortalecimento de vínculo, a matricialidade sociofamiliar e o objeto da proteção social não-contributiva, criando obstáculos para a afirmação e o reconhecimento da PNAS.

Ao que parece, assegurar o fortalecimento de vínculos sociais como um pressuposto para a proteção social e como um direito socioassistencial no âmbito das políticas públicas, faz com que os trabalhadores da SUAS apresentem à sociedade, mesmo que de forma pouco consciente ou sistematizada, formas especialíssimas de garantia do acesso aos direitos sociais junto à população pauperizada.

Por isso, inferimos que estes resultados, embora preliminares, ocorreram porque, ao lançarem-se nesta busca por meio de estratégias e construções simbólicas sofisticadas, assistentes sociais e psicólogas, de fato, aportam processos de proteção, segurança e reconhecimento e, com isso, são capazes de possibilitar o fortalecimento das relações humanas em diversas dimensões da vida societária, tornando os sujeitos sociais e suas famílias alcançáveis pelos direitos sociais, fortalecendo sua autonomia e sua capacidade de efetivar exercícios e lutas por cidadania.

Ora, há que se ter um olhar cuidadoso para as características das famílias que acessam os serviços socioassistenciais, pois são marcadas por processos que possuem seus efeitos pouco investigados, tais como: estigmatizações, miséria, exclusão social, humilhação doença, violência, isolamento, entre outros. Apontam-se caminhos para aprofundamentos relacionados à forma peculiar de acesso aos serviços públicos processados na PNAS, demandando investigações que extrapolaram o escopo de análise deste trabalho, mas que encontram reflexões pertinentes nos estudos de Souza (2009), Honneth (2003), Sennet (2011), Paugam (2008), Sposati (2009), Yazbek (2009), Torres (2013) e demais pesquisadores preocupados com os efeitos devastadores desta socibilidade na vida cotidiana das populações que vivem nas periferias do mundo e do Brasil.

Assim, o processo de vinculação posto como pressuposto da ação

socioassistencial passa a ser condição *sine qua non* para a efetivação da cidadania dos indivíduos sociais, sem a qual, este acesso se tornaria praticamente impossível. Este exercício foi verificado em todos os relatos do acompanhamento familiar analisados. Isto nos convida a realizar novos estudos sobre o acesso a serviços sociais de populações vulneráveis, nos termos da PNAS (2004), subalternizadas nas palavras de Yazbek (2011) ou “Ralé Brasileira”, tal como indicado nos estudos de Souza (2009).

Por fim, notamos que, nos CRAS, contraditoriamente, os profissionais também vivenciam circunstâncias sociais e processos de trabalho com baixíssimo ou nulo potencial de vinculação, tendo em vista o potencial que algumas atividades emanam para esvaziar e corromper os interesses mais legítimos da PNAS, entre elas, podemos citar algumas operações do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Não queremos com isso negar a segurança de renda como um direito dos usuários, mas realçar que as dinâmicas de trabalho encontradas no CRAS, além da forma que tais processos se viabilizam, realçam a forma como as famílias e os usuários promovem uma verdadeira antítese ao processo de vinculação social. Alguns exemplos podem ser citados, tal como durante os atendimentos que trazem como objetivo suprir as demandas operacionais do Cadastro Único. A forma mecanizada e coisificante como tais procedimentos se realizam, na maioria das vezes, não levam ao diálogo, ao compartilhamento, à troca humana e, sim, ao preenchimento de dados e informações onde, tanto para o profissional quanto para os usuários, transformam-se em meios/objetos para alcance das demandas necessárias a manutenção do benefício, dentre outras formas desrealizadoras da proteção social que merecem aprofundamento. Contudo, queremos realçar as contradições e, principalmente, a beleza de muitas narrativas que revelaram possibilidades e resistências para a defesa da vida humana e de uma nova forma de sociabilidade mais justa e feliz.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de setembro 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social e dá outras providências: **Diário oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 8 set. 1993. Seção 1, p. 13. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2006. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Comissão Intergestora tripartite. **Protocolo Integrado de Gestão de Serviços, Benefícios e Transferência e Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009.

Brasília, DF: MDS, 2009a. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009b. 56p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009c.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Texto da resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009d. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2013.

_____. Lei. Nº 12.435. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social e altera a Lei 8.742 e dá outras providências: **Diário oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 2011. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. 1ª Ed. Brasília, DF: MDS, 2012a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço PAIF.** 1ª Ed. Brasília, DF: MDS, v. 02, 2012b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013.** Dispõe sobre o Reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília, DF: MDS, 2013a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Teleconferência discute sistema de registro mensal de atendimento do CRAS e CREAS: Parte 12.** Brasília, DF: MDS, 2013b. Vídeo-clip (41 min). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Teleconferência Prontuário SUAS e Gestão do Trabalho.** Brasília, DF: MDS, 2013c. Vídeo-clip (41min). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

COUTO, R. B.; YASBEK, M. C.; SILVA, S. O. M.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2012.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais.** 2ª Ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editor 34, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Capital fetiche, questão social e Serviço Social. In: **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis.** ABEPSS, Brasília, n.3, p. 09-32, 2001.

LEFEVRE, Fernando.; LEFEVRE, Ana Maria Cavalcanti. **Pesquisa de representação social: Um enfoque qualiquantitativo: a metodologia do discurso do sujeito coletivo.** 2ª ed. Brasília: Liber Libro Editora, 2012.

MESTRINER, L. M. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MÈSZAROS, I. **Para além do Capital: rumo a uma teoria de transição.** Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. Capinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza.; DESLANDES, Suely Ferreira.; ROMEU GOMES, Maria. **Pesquisa Social: Teoria Método e Criatividade.** 31ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Hicitec, 2010.

MIOTO, R. C. Família: trabalho com família e serviço social. Palestra proferida na Universidade Estadual de Londrina. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, v.12, nº12, 163-176, jan/jun, 2010.

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de orientação sociofamiliar, crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, de M. C.; LEAL, M. C. **Política Social, família e juventude**: Uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, A. E. **O mito da Assistência social**: ensaios sobre Estado Política e sociedade. 2ed, rev. e amp., São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Desenvolvimentismo e construção de Hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NASCIMENTO, Milton; BRANT, Fernando. Maria, Maria. Intérprete: Elis Regina. In: REGINA, Elis. **Mestres da MPB**. São Paulo: Warner Music Brasil Ltda, p1992. 1 disco sonoro (61 min), estéreo, 19 pol. Lado único, faixa 7 (3 min 52 s).

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da questão social. In: **Rev. Temporalis** / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, nº 3, jan/jul/2001. Brasília: ABEPSS / Graflin, 2001.

OSTERNE, M. S. F. **Família, Pobreza e Gênero**: O lugar da dominação masculina. Fortaleza: Eduece, 2001. 266p.

_____. **Controvérsias Paradigmáticas nas Ciências Sociais**. Fortaleza: Paper Mimeo, 2007.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. In: **Rev. Katálysis**, Florianópolis: Editora da UFCS, vol. 13, n. 2, 2010.

_____. **Política social na América Latina**: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. In: **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan./jun, 2010.

PAUGAM, S. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999. p.67-86.

PEREIRA PEREIRA, Potyara, A. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês.; PEREIRA PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Utopias desenvolvimentistas e políticas sociais no Brasil. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**: neo-desenvolvimentismo & política social. São Paulo: Cortez, nº 112, 2012.

_____. Mudanças Estruturais, política social e o papel a família: Crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M.A.; MATOS, De M. C.; LEAL, M. C. **Política Social, família e juventude**: Uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2012.

ROCHA, Mirella. Capitalismo Periférico e Teoria Social: A Latinoamericanização em Debate – Instituto de Estudos Latino-Americanos. In: **XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS**, de 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE.

_____. Matricialidade Sociofamiliar X Protagonismo Popular: Para a crítica dos conceitos-chaves da PNAS na proteção social básica. In: **Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas** – JOINPP. 2003, São Luis-Maranhão.

SPOSATI, A., **Modelo brasileiro da concepção não contributiva no Brasil** Concepções fundantes. In: BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da Proteção Social não-contributiva no Brasil**, jun. 2009.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

_____. **Autoridade**. 2ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2012.

SOUZA, J. **A Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

TORRES, A. **Segurança de Convívio e de Convivência: Direito de Proteção na Assistência Social**. 2013. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

TEIXEIRA, Maria Solange. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas**. Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 13, n.1, p. 4-23, jul/dez, 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. **Trabalhos Científicos: organização, redação e apresentação**. Fortaleza: EduECE, 2003.

YAZBECK, M C. **Classes subalternas e assistência social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

Convidamos o (a) Senhor(a) _____ a participar da pesquisa: **O Vínculos Sociais na Política de Assistência Social: Um olhar sobre as narrativas apresentadas pelo acompanhamento familiar no município de Fortaleza-CE**, sob a responsabilidade da pesquisadora Lauriene Rodrigues Marreiro. Esta pesquisa tem como objetivo analisar em que consiste o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto nos objetivos da Proteção Social Básica e indicado no eixo da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista coletiva com perguntas abertas e trará aspectos relativos da sua concepção e gestão dos serviços no âmbito da Proteção Social Básica, especificamente, relacionadas ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF.

Os resultados dessa pesquisa serão publicados nos meios científicos e em nenhum momento o(a) Senhor(a) será identificado(a).

Não há riscos decorrentes da sua participação e o (a) Sr.(a) tem a liberdade de retirar sua permissão a qualquer momento, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo ao seu atendimento ou tratamento na Instituição na qual o(a) Sr.(a) trabalha.

Em qualquer etapa do estudo, poderá nos procurar para o esclarecimento de dúvidas ou para retirar o consentimento de utilização dos dados coletados com a orientadora da pesquisa: Dr^a. Maria do Socorro Ferreira Osterne – (85) 31019754 (Coordenação do Mestrado) e a pesquisadora: Lauriene Rodrigues Marreiro – (85) 99304398.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que a pesquisadora quer fazer, porque precisa da minha colaboração e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pela pesquisadora, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/___/___
Assinatura do(a) participante

Lauriene Rodrigues Marreiro
Pesquisadora

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista 1: para profissionais que atuam no nível das equipes de gestão da PNAS

1. Fale um pouco o que você compreende acerca do Serviço PAIF, objetivos, ações etc...
2. Fale um pouco do acompanhamento familiar do Serviço PAIF, como ele funciona e as principais mudanças ou destaques ocorridos ao longo dos últimos dois anos.
3. O que, de fato, consiste o processo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto no eixo da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS?

Indicadores:

- Adoção e pertinência do objetivo de fortalecer vínculo na PNAS;
 - Nível de compreensão da equipe técnica sobre a temática, auto-avaliação da equipe sobre o conhecimento da temática (alto, médio ou baixo);
 - Auto-avaliação da equipe sobre o nível ou a capacidade de orientar as equipes de CRAS sobre esta questão;
 - Identificação de referências institucionais a partir de documentos orientadores oficiais que tratem sobre a concepção de fortalecimento de vínculo;
 - Identificação do nível de ocorrência do tema na equipe (alto, médio ou baixo) para elaboração e execução das ações técnicas;
 - Identificação da ocorrência deste tema nas ações de supervisão e acompanhamento das equipes CRAS;
 - Identificação do nível de relevância da temática para a elaboração e a oferta dos serviços;
 - Pensamento da equipe técnica no tocante a compreensão de assistentes sociais e psicólogos em relação à temática;
 - Identificação da ocorrência de capacitação/cursos ou reuniões de orientação sobre as questões atinentes ao fortalecimento de vínculo vivenciadas pela equipe de supervisão ou acompanhamento junto ao MDS/Estado ou órgão semelhante;
 - Identificação da existência de documentos elaborados pela gestão que tratem sobre esta questão;
 - Identificação do nível de importância da temática para a PNAS;
 - Fortalecimento, dificuldades e melhores resultados de vínculo no Serviço PAIF;
 - Ocorrência do processo de fortalecimento de vínculo no acompanhamento familiar;
- 4) Como a questão social, presente na realidade brasileira, expressa-se sobre os vínculos familiares e comunitários das famílias e usuários atendidos no âmbito da PNAS/SUAS?

Indicadores:

- Observar em que medida a compreensão da questão social é uma busca constante no cotidiano técnico-profissional;
 - Observar se, na compreensão dos profissionais, existe relação entre questão social e vínculos familiares e comunitários, citando exemplos;
- 5) O que poderia ser considerado como fragilização dos vínculos familiares e comunitários no contexto das relações familiares contemporâneas?

Indicadores:

- Identificar fatores da realidade que exemplifiquem fratura e ou ruptura dos vínculos familiares, e como isto se processa nas famílias na compreensão das equipes técnicas;
 - Identificar se existem documentos ou instrumentais que tratem sobre o tema;
 - Identificar a ocorrência de indicadores sobre esta questão;
- 6) O que é considerado estratégia de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF?

Indicadores:

- Registrar a ocorrências de orientações sobre as estratégias de fortalecimento realizadas pelas equipes de coordenação e supervisão junto às equipes de CRAS;
 - Registrar a ocorrências das principais ações, exemplos e resultados alcançados por alguma equipe de CRAS que funcionem como estratégia;
- 7) Que compreensão de vínculo social está embutida na intervenção dos profissionais do CRAS (psicólogos e assistentes sociais)?

Indicadores:

- Como, no seu cotidiano profissional, você compreende a questão do fortalecimento de vínculo? Cite exemplos. Esta compreensão pode ser aplicada a qualquer dimensão da PNAS ou apenas no âmbito do CRAS?
- Identificar bibliografias ou surgimento de referências teórico-conceituais sobre o tema, autores que tratam sobre o assunto, e observar a existência ou não de teorias ou conceitos orientadores dos profissionais em nível de gestão;
- Identificar se, de alguma forma, a equipe de Supervisão do Serviço PAIF adota a concepção de fortalecimento de vínculo como critério para a avaliação do trabalho do serviço PAIF e do acompanhamento familiar nas equipes de CRAS;
- Identificar em que medida o nível de vinculação entre as equipes de CRAS passa a ser um critério de acompanhamento da supervisão;
- Qual é a expectativa dos profissionais de supervisão quanto ao trabalho de fortalecimento de vínculo realizado no acompanhamento familiar realizado por psicólogos e assistentes sociais.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista 3: aplicado aos profissionais dos CRAS

Bloco I: Identificação

1. Nome:
2. Idade:
3. Nível de instrução/educacional: graduação, mestrado, Doutorado.
4. Possuem cursos ou capacitações específicos na Política de Assistência? Quais?
5. Tempo de experiência na Política de Assistência Social.
6. Tempo de experiência com o Serviço PAIF.
7. Identificação do cargo ou função.
8. Destacar as principais ações pertinentes ao cargo ou função.

Bloco II: Aproximação do objeto de investigação

1) O que, de fato, consiste o processo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários previsto no eixo da matricialidade sociofamiliar da Política Nacional de Assistência Social – PNAS?

Indicadores:

- Identificar se, no cotidiano de trabalho, esta é uma questão recorrente e se apresenta relevância para a instrumentalidade dos profissionais;
- Identificar se os profissionais conseguem reconhecer este objetivo no texto da PNAS;
- Se dispõe de normas ou orientações programáticas no Serviço PAIF e se concordam que este deve ser um objetivo da política, e se é possível ser alcançado;
- Que ações e atividades do serviço PAIF podem ser classificadas como fortalecedoras de vínculos sociais;
- Se tais ações são discutidas na equipe ou com as famílias;
- Se os profissionais já dispõem de critérios orientadores;
- Se este tema é alvo de orientações por parte do MDS do Estado ou do Município.

2) Como a questão social, expressa na realidade brasileira, se manifesta sobre os vínculos familiares e comunitários das famílias e dos usuários atendidos no âmbito da PNAS/SUAS?

Indicadores:

- Observar se, na compreensão dos profissionais, há relação entre a questão social e a fragilização dos vínculos sociais e comunitários;

- Qual a compreensão da questão social para os profissionais?
 - Registrar como os profissionais identificam tais fenômenos junto às famílias.
- 3) O que poderia ser considerado como fragilização dos vínculos familiares e comunitários no contexto das relações familiares contemporâneas?

Indicadores:

- Registrar as circunstâncias que evidenciam o processo de fragilização e se há gradações, ou que tipo de critérios ou referências são utilizadas para esta identificação. São sinais claros emitidos a partir das relações familiares? Quais? É possível visualizar regularidades nesta análise?
 - Quando inicia o acompanhamento familiar, em algum momento esta preocupação com o fortalecimento de vínculo ocorre? Porque e em que momento? Como se dá o processo de vinculação entre o profissional e a família?
- 4) O que é considerado estratégia de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF?

Indicadores:

- Registrar que ações são consideradas fortalecedoras;
 - Como isto é identificado no acompanhamento familiar?
 - Identificar as ações por modalidade de atendimento coletivo/grupo de família ou família/representante;
 - Identificar se a prerrogativa de fortalecimento está posta no Plano de Acompanhamento Familiar – PAIF ou no Prontuário do SUAS;
 - A prerrogativa de fortalecimento de vínculo deve ser utilizada em todos os casos de acompanhamento familiar;
 - Identificar ações ou medidas que os profissionais acatam para buscar alcançar tais objetivos;
 - Identificar que estratégias são mais utilizadas ou que melhor funcionam;
 - Na compreensão dos profissionais, a questão do fortalecimento de vínculos envolve as dimensões da vida familiar?
 - Identificar se, na compreensão dos profissionais, a prerrogativa do fortalecimento depende da relação do profissional com o usuário;
- 5) Que conceito de vínculo social está embutido na intervenção dos profissionais do CRAS (psicólogos e assistentes sociais)?

APÊNDICE D – Quadro 1: Relação Entre Teoria do Vínculo e Teoria do Reconhecimento

In: TORRES, A. Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013, p. 44

Tipo de vínculo	Potência de proteção e reconhecimento	Forma de desrespeito
Vínculos afetivos de filiação eletiva	Auto-confiança “Sou digno de ser amado”	Maus-tratos e violação ameaça à integridade física
Vínculos de cidadania	Auto-respeito “Valho tanto quanto os demais”	Privação de direitos e exclusão fere a integridade social
Todos (orgânicos, eletivos, de filiação e de cidadania)	Auto-estima “minhas particularidades são admiradas”	Degradação, ofensa, ferem a honra e a dignidade

O Quadro 1: **Relação entre teoria do vínculo e teoria do reconhecimento** fora proposto por Abigail Silvestre Torres, em sua Tese de Doutorado intitulada: Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social, ano 2013, pela Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Neste trabalho, a autora apresenta os estudos da Teoria do Vínculo proposta pelo sociólogo francês Serge Paugam (2008) e da Teoria do Reconhecimento elaborada por Axel Honneth (2013). A autora reconhece a pertinência destes estudos ao analisar a convivência social enquanto um processo sociorrelacional que contém possibilidade de ampliar a proteção social de sujeitos, famílias, grupos e segmentos populacionais, mais particularmente, foi conduzido a partir da afirmativa da convivência social como ação programática da política de assistência social na garantia de uma segurança social. As traduções e análises das referidas obras trouxeram possibilidades para que exercício semelhante fosse realizado em relação ao conceito de vínculo e as estratégias de acompanhamento familiar na Proteção Social Básica da PNAS, proposta nesta pesquisa, permitindo a elaboração de um quadro onde relacionamos as expressões da questão social, estratégias e atividades do acompanhamento familiar e fortalecimento de vínculo.

APÊNDICE E – QUADRO-SÍNTESE: ESTRATÉGIAS DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS REALIZADAS PELO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR DO SERVIÇO PAIF NOS CRAS DE FORTALEZA – CE

Narrativas do acompanhamento familiar	Expressões da “Questão Social” Formas de Desrespeito e desproteção social Diagnóstico	Estratégias de Fortalecimento de Vínculo do Acompanhamento familiar	Tipos de vínculos – Proteção e Reconhecimento			
			Principais resultados alcançados pelo Fortalecimento de Vínculos/ aquisições			
			Filiação	Eletivo	Orgânico	Cidadania
Narrativa – AC I Sujeito Assistente Social	Pobreza Falta de acesso a tratamento de saúde para a filha com deficiência Moradia precária com barreira de acessibilidade para a filha cadeirante Desinformação quanto aos direitos sociais da pessoa com deficiência	Acolhimento Escuta-ativa Inserção no AC Orientação e Encaminhamento para o BPC – Deficiente Visita domiciliar e orientação quanto aos direitos da pessoa com deficiência e das barreiras Arquitetônicas na casa e na cidade Orientação e informação e	Aumento da capacidade protetiva da mãe Atendimento das necessidades de cuidado e de saúde da filha	Solidariedade reconhecimento e respeito entre vizinhos Negociação entre vizinhos e mudança para casa sem barreiras de acessibilidade	Aprendizado quanto ao funcionamento e acesso aos serviços públicos Autonomia para agendar e solicitar transporte especializado para a filha	Proteção e reconhecimento dos direitos Socioassistenciais previsto na LOAS, aquisição do BPC Deficiente Reconhecimento dos direitos da Criança e Adolescente Reconhecimento e acesso aos serviços de Saúde da rede

		<p>encaminhamento à Rede SARAHA e para aquisição de medicamentos especializados do SUS</p> <p>Articulação, orientação e encaminhamento para serviço de transporte</p>				<p>Sarah</p> <p>Aquisição de medicamentos pelo SUS</p> <p>Reconhecimento e acesso aos serviços de transporte especializado para pessoas com deficiência da Prefeitura</p> <p>Reconhecimento e melhoria de acessibilidade e mobilidade urbana para pessoas com deficiência</p> <p>Autonomia e acesso a direitos sociais</p>
Narrativa II Sujeito	<p>Dependência química da representante familiar (mãe)</p> <p>Violência e Tráfico de</p>		<p>Acesso a documentos de identidade</p> <p>Auto-estima</p> <p>Aumento da</p>	<p>Solidariedade entre casal</p> <p>Apoio e cuidado com a saúde da esposa</p>	<p>Aquisição de carteira de trabalho</p> <p>Encaminhamento</p>	<p>Encaminhamentos para programas habitacionais</p> <p>Aquisição de</p>

	Drogas Desemprego Moradia precária Pobreza extrema Falta de documentos civis		capacidade protetiva dos pais, aquisição dos documentos da filha	Sensibilização do casal para diálogo para proteção do filho no tráfico de drogas	para acesso a cursos profissionalizantes	documentos de identificação civil, RG, CPF, orientação e encaminhamento para acesso a Serviços de Saúde-CAPS-AD
Narrativa III Sujeito Psicóloga	Recusa de participação serviços socioassistenciais e educacionais no território Violência e desrespeito familiar Conflito entre mãe e filho (dificuldade em expressar cuidado e afeto) <i>Bulling</i> na	Investigação social no território de abrangência do CRAS (mapeamento das convivências) Visita institucional e diálogo com professores e gestores escolares Observação da convivência na escola Escuta ativa da criança alvo das violências	Dialogo e ressignificação das histórias de preconceito encontro racial vivida pela família e pela criança; Aumento do respeito e da afetividade e cuidado entre mãe e filho aumento da permanência	Início da intersetorialidade entre CRAS e Escola Fortalecimento da rede de proteção social no território	Afirmação do CRAS com instância de apoio e proteção para a família	Inserção da família no acompanhamento familiar Retorno à participação no SCFV – CRAS

	escola (preconceito étnico-racial) permanência prolongada na criança na rua	Escuta ativa e orientação e reflexão quanto à importância da afetividade e diálogo na educação dos filhos	da filho em casa Aumento da auto-estima da criança Fortalecimen to do pertecimento étnico da família			
Narrativa IV Sujeito Psicóloga	Dependência química da representante familiar Conflito intergeracional Pobreza extrema Desemprego desproteção dos filhos	Escuta-ativa Inserção no acompanhamento familiar Encaminhamento para CAPS AD e Rede internamento para o tratamento de dependência química Diálogo, articulação e sensibilização para resgatar solidariedade e proteção da família ampliada - (avó)	Repeito, afetividade e solidariedade intergeracio- nal (mãe e filha) Fortalecimen to e e afeto e cuidadeo entre avó e netas;		Acesso a emprego com carteira assinada	Acesso e tratamento (internamento) CAPS Serviço Especializado para tratamento de dependência química (internamento por seis meses) acesso aos serviços socioassistenci ais. PAIF e Serviço de Convivência para crianças

		Diálogo, orientação e planejamento				para os filhos
--	--	--	--	--	--	----------------