

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

MARIANA ALVES DA MATA UGOLINI

Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, São Paulo (Brasil). Coordenadora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, São Paulo (Brasil).
maugolini@prefeitura.sp.gov.br

SOLANGE ALVES DUARTE DOS SANTOS

Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – UFABC, São Paulo (Brasil). Bióloga pela Prefeitura Municipal de Guarulhos - PMG, , São Paulo (Brasil).
duartelange@gmail.com

Resumo: Este trabalho centraliza sua análise na família, considerando suas diferentes configurações, dialogando com os avanços da Política de Assistência Social na perspectiva de proteção a este segmento. É na família que encontramos condições para desenvolver nossa identidade e construir nossa história, constantemente surgem novas formas de ser família que vão para além do “modelo” idealizado nos livros escolares, nos filmes e propagandas da televisão. Estas novas formas de ser família apresentam diversidades e especificidades próprias, priorizam muitas vezes o afeto, convívio e o aprendizado, mesmo não havendo laços consanguíneos, outras vezes estes laços existem e se entrelaçam entre diferentes histórias de vida que se unem para formar uma nova família. Toda esta diversidade cria dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para essa instituição, por isso é importante compreender o conceito de família nos dias atuais, considerando seu impacto na formação dos indivíduos. Indiscutivelmente as famílias representam um importante campo de intervenção para os Gestores de Políticas Públicas, mas para que isto ocorra com competência e responsabilidade é preciso compreender com que famílias atuaremos. A pesquisa aqui apresentada trata da análise da política de assistência social com centralidade na família, tendo sido realizada a partir de registros documentais e bibliográficos dos programas de atenção à família ofertados pelo município de São Paulo entre os anos de 2002 e 2018.

Palavras-chave: Políticas públicas; Programas sociais; Proteção à família.

Abstract: This work centralizes its analysis in the family, considering its different configurations, dialoguing with the advances of the Social Assistance Policy in the perspective of protecting this segment. It is in the family that we find conditions to develop our identity and build our history, new ways of being a family constantly appear that go beyond the “model” idealized in school books, films and television advertisements. These new ways of being a family present their own diversities and specificities, often prioritizing affection, conviviality and learning, even though there are no blood ties, other times these ties exist and are intertwined between different life stories that come together to form a new family. . All this diversity creates difficulties for the coherent and consistent formulation of a social policy aimed at this institution, which is why it is important to understand the concept of family

nowadays, considering its impact on the formation of individuals. Undoubtedly, families represent an important field of intervention for Public Policy Managers, but for this to occur with competence and responsibility, it is necessary to understand with which families we will work. The research presented here deals with the analysis of the social assistance policy with centrality in the family, having been carried out based on documentary and bibliographic records of the family care programs offered by the municipality of São Paulo between the years 2002 and 2018.

Keywords: Public policy; Social programs; Family protection.

Résumé: Este trabajo centraliza su análisis en la familia, considerando sus diferentes configuraciones, dialogando con los avances de la Política Asistencial en la perspectiva de proteger este segmento. Es en la familia donde encontramos las condiciones para desarrollar nuestra identidad y construir nuestra historia, constantemente aparecen nuevas formas de ser familia que van más allá del “modelo” idealizado en los libros escolares, películas y anuncios televisivos. Estas nuevas formas de ser familia presentan sus propias diversidades y especificidades, muchas veces priorizando el afecto, la convivencia y el aprendizaje, aunque no existen lazos de sangre, otras veces estos lazos existen y se entrelazan entre diferentes historias de vida que se unen para formar una nueva familia. Toda esta diversidad genera dificultades para la formulación coherente y consistente de una política social dirigida a esta institución, por lo que es importante comprender el concepto de familia en la actualidad, considerando su impacto en la formación de los individuos. Sin duda, las familias representan un importante campo de intervención para los Gestores de Políticas Públicas, pero para que esto ocurra con competencia y responsabilidad, es necesario entender con qué familias trabajaremos. La investigación aquí presentada aborda el análisis de la política asistencial con centralidad en la familia, habiendo sido realizada con base en registros documentales y bibliográficos de los programas de atención familiar ofrecidos por el municipio de São Paulo entre los años 2002 y 2018.

Palabras clave: Políticas públicas; Programas sociales; Protección familiar.

INTRODUÇÃO

A família pode ser considerada local de proteção, aprendizado e socialização, dependendo de diversos fatores como econômicos, culturais e sociais. Por isso, deve ser compreendida no contexto em que vive, lembrando que cada família possui seus costumes e valores, e em constante movimento de transformação ela ensina, prepara e conduz para a vida em sociedade. Embora possuam grande diversidade, as dinâmicas familiares, são marcadas por acontecimentos significativos: nascimentos, mortes, separações, novos casamentos, nascimento dos filhos, passagem pela adolescência, início da vida adulta, a chegada dos netos, o envelhecimento e a morte de seus membros. No decorrer destes processos, a família se depara paralelamente com súbitos acontecimentos, doenças, mortes imprevistas, conflitos, crises econômicas, emocionais, entre outros. Diante de tais situações cada família desenvolve maneiras próprias de enfrentamento. Neste sentido, podemos dizer que a família reflete as mudanças sociais e paralelamente, atua sobre elas, ocupando um importante papel no movimento da sociedade. Por outro lado, a diversidade das configurações familiares cria dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para essa instituição.

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a Política de Assistência Social com centralidade na família, tendo como referência os quatro últimos programas (período de 2002 e 2018) desenvolvidos no Município de São Paulo e voltados para o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social: o Programa Fortalecendo a Família (PFF), o Programa de Assistência Social à Família (PROASF), o Programa Ação Família - Viver em comunidade e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Tratando-se dos objetivos específicos o trabalho se propõe a apresentar um breve panorama da Política de Assistência Social, localizando a família no contexto das políticas sociais, buscando identificar as diferentes estratégias adotadas na esfera pública para garantir o fortalecimento da família diante da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A família é algo essencial para a formação dos indivíduos, ela oferece condições básicas para que possamos desenvolver nossa identidade e construir nossa história. E isto se dá no âmbito da vida cotidiana, num processo de constantes transformações, muitas vezes permeadas por conflitos, contradições e tensões. Ela produz no seu interior padrões e valores culturais, econômicos e sociais, que orientam a vida em sociedade, conduzindo seus membros a um processo de socialização. Porém, de acordo com cada sociedade e contexto histórico, a família

se apresenta de maneira heterogênea e mutável, refletindo e transmitindo as transformações sociais e paralelamente atuando sobre elas. Estes fatores se caracterizam como um dos principais desafios na elaboração e execução de políticas sociais voltados para sua proteção e fortalecimento, neste contexto é fundamental identificarmos o papel que a família ocupa no âmbito da Política de Assistência Social do Município, uma vez que, a diversidade das configurações familiares cria dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para essa instituição.

Com a implantação e efetivação do SUAS que preconiza a matricialidade sociofamiliar, o núcleo familiar se apresenta como um importante campo de intervenção para os Gestores Públicos, e para que isso ocorra com competência e responsabilidade é necessário que saibamos que famílias são estas, com as quais vamos lidar, e qual o trâmite da propositura, execução e controle das políticas sociais voltadas para a família.

REFERENCIAL TEÓRICO

Desde os tempos remotos a humanidade sempre buscou se organizar em grupos, com a finalidade de garantir a sobrevivência, proteger a espécie e dominar a natureza. Para isso, se reuniam, formando famílias, tribos e clãs, onde estabeleciam normas de convivência que visavam o bem da coletividade.

Resgatando historicamente o conceito de família, podemos observar que até o século X, a mesma não possuía expressão perante a sociedade. Segundo Ariès (1981), nesse período, a família mantinha como principal objetivo a conservação dos bens e patrimônios, a prática de um ofício e a proteção de sua honra. A família não possuía em seu interior uma relação afetiva. A morte estava constantemente presente na vida das pessoas e as crianças morriam muito cedo, um dos motivos estava no fato da medicina ser pouco desenvolvida. As trocas efetivas e a socialização eram realizadas em um grupo social mais amplo, predominantemente fora da família. Segundo o mesmo autor, durante séculos, a aprendizagem era construída no convívio da criança ou jovem com os adultos em geral. Na Idade Média não havia uma visão psicossocial com relação à criança, esta era vista como um adulto em miniatura, e sua educação era função da comunidade em geral.

Segundo Gueiros (2002), entre os séculos XIV e XVII, ocorreram grandes mudanças na família medieval. Neste período foi formalizada a soberania do marido na família e a incapacidade jurídica da mulher casada. Assim, foi sendo estabelecida a desigualdade entre

homem e mulher. Um exemplo disto está no fato da escolaridade, que chega para os meninos no século XV e para as meninas somente no final do século XVIII e início do XIX. No século XVIII, com a Revolução Industrial¹, ocorreram grandes mudanças em todos os setores da sociedade, que refletiram no cotidiano das famílias. Esta passou a diminuir sua convivência com a comunidade mais ampla (vizinhos, amigos, empregados) para se fechar na unidade pai, mãe e filhos, compondo a chamada *família nuclear*. A mulher passou a trabalhar fora de casa, a mão de obra de crianças e jovens passou a ser utilizada.

Nesse período consolidou-se a separação entre família e sociedade, entre o público e o privado (Ariès, 1981). Passou-se a enfatizar a convivência e a intimidade afetiva familiar. Reflexo disto está inclusive na arquitetura das casas que passaram a ser divididas em cômodos, para garantir a privacidade da família e de seus membros. O fechamento dentro da família nuclear acabou propiciando um maior convívio emocional entre pais e filhos, a responsabilidade sobre a educação dos filhos foi transferida aos pais e a igualdade entre filhos passou a ser vista como importante questão perante a sociedade.

Na segunda metade do século XIX, segundo Gueiros (2002), começou a ser desenvolvida a *família conjugal moderna* em que o casamento era baseado no amor e na livre escolha dos parceiros, tais acontecimentos foram ocasionados pelo intenso processo de modernização e pelo avanço do movimento feminista. Entretanto, tais mudanças não ocorreram de maneira linear. A presença de diversos modelos familiares permanece até os dias atuais, correlacionando-se de acordo com o contexto econômico, cultural e social de cada família.

É válido ressaltar que o histórico familiar apresentado até aqui se refere à sociedade europeia da qual originamos, por meio do processo de colonização do Brasil. No entanto, há diversas relações sociais e composições de família de acordo com valores, costumes e tradições. Por exemplo, nas sociedades tribais é possível identificar diferentes distribuições dos papéis familiares, em algumas delas é o irmão da mãe o grande responsável pela educação e autoridade do sobrinho, enquanto aos pais cabia a função de afeto e propiciar o convívio (Dias, 1992). Estes são exemplos de que a família é uma organização mutável e heterogênea que reflete os padrões culturais de uma determinada sociedade a que pertencem. E como cada sociedade possui sua história e sua cultura existem inúmeras formas de ser família. Assim, família pode ser considerada como:

¹A Revolução Industrial representou um conjunto de mudanças tecnológicas que impactaram em transformações no processo produtivo, este período foi considerado o marco da passagem do mercantilismo para uma sociedade industrial, que visava à comercialização de excedentes de sua produção e a exploração da mão-de-obra, gerando lucro aos detentores do capital.

[...] aquela que propicia o bem-estar de seus componentes, ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal, é em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e humanitários e onde se aprofundam laços de solidariedade, é também em seu interior que se constroem as marcas entre as gerações e são observados os valores culturais (Ferrari, 1994 apud Cabral & Alves, 2002, p. 8).

Ou ainda, de acordo com a definição da Organização das Nações Unidas - ONU, 1994, *família é gente com quem se conta*. Já que inúmeras vezes as funções de afeto, convívio, educação, entre outras, são exercidas entre pessoas que não possuem vínculos sanguíneos ou tradicionalmente familiares, mas sim vínculos afetivos. Numa perspectiva social, podemos dizer que a família é palco dos fatos mais marcantes de nossas vidas. É a partir da família que nos constituímos como grupo social, e ocupamos um lugar na sociedade. Embora possuam diferentes dinâmicas, segundo Carvalho (2000, p.13) é possível identificar na realidade da família, algumas expectativas, “a maior expectativa é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidade e vínculos relacionais de pertencimento capazes de promover a melhor qualidade de vida de seus membros”.

Porém, segundo a mesma autora, *estas expectativas são possibilidades, e não garantias*. Infelizmente, segundo o contexto no qual a família está inserida, este pode ser tido como instrumento que impulsiona o pleno desenvolvimento de seus membros ou que provoca seu intenso enfraquecimento. Deste modo podemos dizer que a família é um elemento fundamental na formação dos indivíduos e por isso representam um importante campo de intervenção para os Gestores de Políticas Públicas. Segundo Mioto (2004), Estado e família estabeleceram ao longo do tempo uma relação conflituosa e contraditória, uma vez que o Estado se compromete a proteger família, em uma espécie de *parceria*, no entanto a família vem sendo sobrecarregada no que se refere a funções e responsabilidades.

Na maioria das vezes, esta sobrecarga vem desacompanhada de uma rede de serviços básicos como, programas habitacionais, creches, assistência hospitalar, entre outros, além da escassa condição econômica a qual muitas vezes é submetida. Esses fatores impossibilitam que a família por si só possa garantir o pleno desenvolvimento de seus membros. É válido ressaltar que na última década a família se tornou elemento central de intervenção das Políticas Públicas de Assistência Social. De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993, a família passou a ser considerada foco central da atenção da Política de Assistência Social. Este

fato direcionou a política social para a família. Esta, porém, pelo fato de não possuir condições de exercer singularmente tal função, foi incapaz de atingir as expectativas sociais de proteção e cuidado de seus membros. Assim, observamos que a assistência pública se voltou para famílias consideradas incapazes, em vez de, proporcionar o atendimento universalizado, são poucos os programas, voltados para situações típicas do cotidiano da família, com o intuito de oferecer apoio e sustentabilidade.

As políticas são voltadas para famílias que, em certo sentido, já se encontram no final da linha. “[...] nessa perspectiva, muito pouca atenção se tem dado às famílias que tentam se equilibrar, procurando resolver as dificuldades cotidianas; estas desaparecem do foco das políticas” (Mioto, 2004, p. 16). Além disso, as políticas direcionadas à família se orientam por concepções estereotipadas, baseadas em um *modelo padrão*, no que se refere à distribuição dos papéis familiares. Embora exista um grande número de profissionais que trabalham com a diversidade das famílias, muitos ainda utilizam o termo *família desestruturada*, este que surgiu para definir as famílias que não correspondiam ao *modelo* idealizado pela sociedade. Isto mostra que o consenso sobre as transformações da família pode estar presente no que se refere a sua estrutura e composição, mas não à distribuição das funções familiares. Assim, de acordo com Mioto (2004), o termo *famílias desestruturadas*, continua sendo utilizado para nomear famílias que trazem em seu contexto falhas e fracassos no desempenho das funções de cuidado e proteção de seus membros, como violência, alcoolismo e abandono.

Outro fator relevante que se faz presente nas políticas sociais voltadas para a família, é a importância dada à presença da descendência familiar. Embora nas últimas décadas tenha havido grandes avanços legislativos no que se refere ao reconhecimento da família, por exemplo, no caso das famílias monoparentais, ou casais sem filhos, as políticas sociais tendem a favorecer famílias com filhos.

Não é por acaso que as políticas habitacionais em geral não trabalham como prioridade a habitação para famílias sem filhos, ou que as políticas de distribuição de renda também acabem sendo políticas centradas na criança, por mais que frequentemente elas não se coloquem como tal. [...]. Este tipo de política social tende a deixar de fora as pessoas sós, sem cobrir também, as que não têm filhos. (Godinho, 2004, p. 18 apud Wanderley & Oliveira, 2004).

Tratando-se das políticas sociais setoriais, ou seja, as voltadas para determinados setores da sociedade como, idosos, crianças e adolescentes em situação de risco, entre outros, baseiam-se na contribuição da família para que esta possa exercer suas responsabilidades. E dentro da família caracteriza a mulher como responsável pelos seus membros, primeiramente a mãe, nos casos em que haja sua ausência, a responsabilidade recai sobre a avó, tia ou irmã mais velha.

Diante deste fato Godinho (2004 como citado em Wanderley & Oliveira, 2004) estabelece que no desenvolvimento de trabalhos sociais com família, é preciso considerar as relações de gênero como estruturantes das relações sociais, buscando formas de intervir nas desigualdades sociais e paralelamente construir a autonomia das mulheres como sujeitos sociais, e não como formas de sustentação dos problemas e responsabilidades no núcleo familiar. Isto remete não só à mulher, mas a família de modo geral, pois ocorre que muitos processos assistenciais tendem a tratar a família como objeto de intervenção, deixando de lado a condição de sujeito social e político.

Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em novembro de 2004 definiu o SUAS para materializar, regular e organizar as ações socio assistenciais em todo país. O SUAS traz como um de seus eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar, considerando que a elaboração da Política de Assistência Social deve estar pautada nas necessidades da família e de seus membros, garantindo sua autonomia e sustentabilidade. Dentro deste contexto, a Política de Assistência Social foi analisada nesta pesquisa a partir dos programas desenvolvidos na cidade de São Paulo: Programa Fortalecendo a Família, Programa de Assistência Social à Família, Programa Ação Família – Viver em Comunidade e Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se caracteriza como descritiva, buscando retratar com as características do objeto a ser pesquisado. De natureza qualitativa, o objeto de estudo possui características específicas e particulares que necessitam de análise mais aprofundada. O método de coleta de dados se deu a partir de pesquisa bibliográfica e documental, buscando direcionar a utilização de documentos. Segundo Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999, p. 169 apud Birochi, 2015, p. 62), “[...] considera-se como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação”. Assim, a pesquisa baseou-se na análise de relatórios, publicações, estudos, registros e avaliações referentes aos programas com centralidade na

família desenvolvidos entre os anos de 2002 e 2018, na cidade de São Paulo, desde a implantação do PFF, do PROASF, Programa Ação Família – Viver em Comunidade até o reordenamento do trabalho com família nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) com o Serviço de PAIF.

RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA

Programa Fortalecendo a Família – PFF

O PFF, foi um programa vinculado ao Renda Cidadã², de iniciativa da Secretaria da Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo - SEADS, com repasses de verba federal. Executado por meio de uma administração descentralizada, pela SEADS em convênio as universidades, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, Universidade Cruzeiro do Sul - UNICSUL e a Universidade Santo Amaro - UNISA, a experiência foi desenvolvida, de agosto de 2002 a janeiro de 2004. A parceria entre Secretaria e Universidades, teve como principal objetivo desenvolver uma metodologia de trabalho com famílias em situação de exclusão social.

O programa foi operacionalizado em nove microrregiões da extrema periferia das regiões leste e sul da cidade de São Paulo, colocando em campo 151 técnicos e estagiários, das áreas de serviço social e psicologia, para desenvolver trabalho socioeducativo interdisciplinar com as 13.280 famílias cadastradas pelo programa. As famílias foram distribuídas em 611 grupos, com 20 a 25 participantes, que se reuniam duas vezes por mês, em locais próximos às suas moradias. O PFF pode ser considerado um programa de transferência direta de renda governamental, pois repassava aos beneficiários a quantia mensal de R\$ 60,00 (sessenta reais), exigindo como contrapartida a participação das famílias nele inseridas em reuniões socioeducativas.

Com o aumento dos níveis de desigualdade social, os governos buscaram estratégias para minimizar a proliferação da pobreza. Uma destas estratégias é a implementação de programas de transferência direta de renda, como foi o caso do PFF. Infelizmente, na maioria das vezes, estes programas não só auxiliavam e completavam a renda familiar, mas se apresentavam como a única renda disponível para milhões de famílias em situação de extrema vulnerabilidade e pobreza (Freire, 2004).

² Programa de transferência de renda, de iniciativa do governo estadual, com repasses de recursos federais, destinado a pessoas de baixa-renda.

Tratando-se do PFF, é necessário ressaltar que, de acordo com desenho apresentado pelo convênio, a transferência de renda foi utilizada como atividade meio, como motivação para que se pudesse desenvolver o trabalho socioeducativo com as famílias, teve como eixos o resgate e o exercício da cidadania, a apropriação do território, da região e da cidade, fornecendo condições para que pudessem se fortalecer e exercer direitos e cidadania. É evidente, que programas de transferência direta de renda podem ser utilizados como mecanismos de inclusão social, porém, apenas a transferência de renda não garante que a família beneficiada mantenha o mínimo de garantia de direitos. Pois se tais famílias não se incorporarem como cidadãos de direitos, pouco avançarão na construção de sua autonomia e cidadania. Neste sentido, a experiência realizada por meio do PFF, demonstrou a importância do trabalho socioeducativo realizado junto a transferência monetária.

Para execução do programa foi firmado o convênio entre a Secretaria e Universidades, promovendo a participação de um grupo de professores das faculdades de serviço social e psicologia com presença constante junto à população, na elaboração de uma metodologia de trabalho. Foram estabelecidos elementos básicos da ação a ser realizada nas regiões e estes elementos orientaram a metodologia inicial que foi desenvolvida para o trabalho socioeducativo com famílias, chamada de *Metodologia Prevista*. Posteriormente foram utilizadas as informações obtidas durante a execução do programa, estas informações compuseram a *Metodologia Vivida*. Os profissionais compararam as duas metodologias, e alcançaram a denominada *Metodologia Proposta*. Definir uma metodologia de intervenção significa exercer a difícil arte de tornar os pressupostos teóricos básicos adotados, transformá-los em diretrizes operacionais e detalhar processos e técnicas de abordagem dentro do conjunto das relações sociais que se pretende alterar (Wanderley & Oliveira, 2004, p. 38).

Desse modo, a *Metodologia Proposta* se fundamentou na reflexão sobre o lugar que o trabalho socioeducativo ocupa nos programas de transferência de renda. Este tipo de transferência monetária age diretamente no combate à pobreza e não na consolidação de direitos. Assim, o trabalho socioeducativo é uma estratégia para ampliar a garantia dos direitos sociais. Além disso, a metodologia de trabalho utilizada no PFF esteve baseada em quatro direções básicas: na escuta atenta das preocupações, necessidades e demandas da população expressas pelas famílias, na construção coletiva de alternativas pelos participantes, na garantia da interação com o território onde o programa foi desenvolvido e no reforço quanto à sociabilidade da população atendida.

Analisando o PPF desde a implantação do programa até sua execução, identificou-se procedimentos metodológicos, que possibilitaram conhecer e respeitar as diferentes expressões familiares, considerando o processo histórico de permanente transformação. A metodologia utilizada pelo programa possibilitou a utilização de importantes estratégias, como a abertura para participação de homens, pois restringir apenas para mulheres poderia sobrecarregá-las diante das necessidades familiares, e também trabalhar com os participantes, as origens, acontecimentos e projetos de cada família, com o objetivo de conhecer melhor a dinâmica familiar para poder auxiliar na sua sustentabilidade. Ao chegar ao fim, o PPF demonstrou a importância do trabalho socioeducativo, e possibilitou a sistematização de uma metodologia de trabalho com famílias que posteriormente viria a dar origem ao PROASF.

Programa de Assistência Social à Família – PROASF

O PROASF foi um programa de assistência social às famílias elaborado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - CMDCA de São Paulo, e desenvolvido de acordo com as propostas do PPF, porém, com algumas diferenciações, como na definição dos critérios para as famílias a serem atendidas, que não estava mais relacionado ao recebimento de recursos financeiros. Outra reformulação foi a formação de incubadoras de trabalho. Estas incubadoras representaram uma espécie de parceria com o poder público, que por sua vez estabeleceram vínculos com outras organizações para atuação conjunta. No caso do PROASF uma destas organizações a compor a incubadora deveria ser uma universidade ou centro de pesquisa, com o objetivo de aproximar a produção de conhecimento teórico do conhecimento adquirido na prática. Desta forma a partir do Edital publicado no Diário Oficial do Município em 10 de janeiro de 2004, foram formadas seis incubadoras, destinadas para cada região da cidade, e em cada região as incubadoras mantiveram articulações com as Supervisões de Assistência Social.

Assim, o PROASF foi implantado em janeiro de 2004, para atender a 17.930 famílias nos territórios de altíssima vulnerabilidade social. A definição desses territórios teve como base o Mapa da Vulnerabilidade desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e pela Secretaria de Assistência Social (SAS) que visava à detecção de diferentes condições de carências sociais por meio da análise da distribuição da estrutura socioeconômica no espaço urbano.

Analisando o PROASF é possível identificar que o mesmo apresentou algumas características marcantes, uma delas está relacionada à distinção do trabalho socioeducativo a

um programa de transferência de renda, que permitiu superar a condição de contrapartida ou favor, para a condição de garantia de direitos. Outra característica, que pode ser identificada no PROASF, é o fato do programa ser executado junto à população em seus territórios de vida. Além disso, a interdisciplinaridade foi bastante considerada na realização do trabalho. Contudo, a partir de suas características centrais e dos objetivos estabelecidos, o trabalho do PROASF teve início efetivamente em agosto de 2004. De agosto a setembro o programa desenvolveu sua estabilidade, embora tenha havido diversas interferências da SAS, como a necessidade apontada de cadastrar as famílias para o programa de transferência de Renda Cidadã.

Com relação à entrada no território, houve a necessidade de coordenação nos contatos com as entidades, isto prejudicou o andamento do programa, pois a equipe formada por sete duplas estava em campo, trabalhando para implantar os núcleos de atuação em nove locais diferentes, tornando impossível haver coordenação em todos os momentos. Com relação à adesão das famílias ao programa, a desvinculação a programas de transferência monetária, gerou diminuição no número de famílias participantes, o extenso período de aceitação das entidades em participar, afastou muitas famílias, e o tempo quinzenal entre as reuniões, reduziu o contato com a população, dificultando o fortalecimento dos vínculos entre equipe e famílias.

Tratando-se da metodologia de trabalho com as famílias, foi priorizado o trabalho socioeducativo por meio de grupos, e a partir deles e das demandas apresentadas, foram realizados outros tipos de atendimento como: individual, encaminhamento, orientações e ações coletivas. Em dezembro de 2004 o PROASF já havia colocado em funcionamento 49 núcleos, atendendo um total de 2.080 famílias inscritas. Cerca de 500 famílias participaram das reuniões de grupo, 1.847 pessoas em atividades coletivas, e uma média de 1.900 atendimentos por mês, ao todo foram abordadas mais de 20.000 famílias (Cedeca & Ibeac, 2005, p 43). No entanto, a troca de gestão municipal, e a possibilidade de encerramento dos convênios, provocaram momentos e instabilidades entre profissionais e famílias, pois demonstravam interesse em continuar com as atividades. Como inicialmente não houve certezas quanto à prorrogação do PROASF, foram iniciadas as atividades de finalização. No início de 2005, o convênio foi renovado por mais dois meses, porém com algumas modificações em sua equipe técnica.

O trabalho socioeducativo foi retomado e as reuniões voltaram a acontecer paulatinamente em janeiro, em fevereiro passaram a obter novamente aumento no número de famílias, no entanto, neste momento o convênio se encerrou. O programa passou por momentos de incertezas, afetando profissionais, famílias, o convênio foi estabelecido até o fim de abril, com a diminuição de 25% da verba. No período de janeiro a abril de 2005 houve grandes

mudanças nas condições de trabalho, necessitando de uma nova adaptação da metodologia utilizada. A redução da verba, e paralelamente da equipe de profissionais, trouxe a necessidade de selecionar apenas alguns grupos para dar continuidade no trabalho nos últimos meses.

Este processo evidenciou o descaso com a população e com profissionais envolvidos na execução do programa, fortalecendo a estrutura presente na política brasileira, que se pauta na descontinuidade das ações e no favorecimento de interesses particulares, e não nos interesses da população para melhoria das suas condições de vida. O PROASF foi finalizado em abril de 2005, a partir daí passou a ser discutida com a nova gestão a implantação de um novo programa municipal voltado ao atendimento às famílias, porém com uma estrutura diferenciada.

Programa Ação Família - Viver em Comunidade

O Programa Ação Família – Viver em Comunidade, foi uma estratégia da SMADS³ que buscou promover o fortalecimento e emancipação da família, por meio da articulação da rede de serviços de assistência social, trabalho, educação, saúde, esportes e lazer, cultura, bem como o acesso à informação, condições mínimas para o exercício da cidadania, foi implantado em março de 2006, tendo como referência a PNAS e as diretrizes metodológicas do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família - PAIF. O desenvolvimento das atividades foi realizado através de convênios firmados com Organizações Sociais referenciadas nos CRAS⁴ do município.

O programa trazia como concepção a família como mediadora das relações entre seus membros e como núcleo de administração de conflitos e afetos. Neste sentido, sua proposta foi oferecer atividades de natureza socioeducativa, participativas e colaborativas com estratégias específicas capazes de enriquecer e ampliar as dimensões pessoais, comunitárias e profissionais com o objetivo de fortalecer a autoestima, a noção de direitos e deveres, os vínculos comunitários, o desenvolvimento de habilidades para a inserção no mercado de trabalho, a geração de renda e ampliação da autonomia (SMADS, 2005).

³ A partir de 2005 a Secretaria de assistência Social – SAS passou a chamar Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS.

⁴ Os CRAS são unidades públicas estatais utilizadas como porta de entrada para a Política de Assistência Social. Ficam localizados prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são ofertados para a população benefícios e serviços de Assistência Social, com o objetivo de fortalecer vínculos familiares e promover acesso à cidadania e garantia de direitos.

O atendimento foi destinado à população residente nos setores censitários de alta e muito alta vulnerabilidade, segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS⁵ do município de São Paulo, com prioridade para aquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda. O Programa previa que as famílias cumprissem como contrapartida, os seguintes compromissos: participar das atividades socioeducativas promovidas pelo programa, matricular e manter os filhos na escola e nos serviços socioeducativos no contra turno escolar, manter carteira de vacinação atualizada e não ter filhos menores de 16 anos no trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos.

A metodologia do trabalho foi desenvolvida a partir das necessidades da população, com o propósito de auxiliar as famílias no enfrentamento dos desafios cotidianos, diante disso, o programa foi construído em três dimensões: Vida em Família, Família na Comunidade e Vida de Direitos, articuladas com eixos norteadores, como saúde, educação, esportes, cultura e lazer, justiça, trabalho e habitação.

Foram realizadas atividades durante as três dimensões do programa por profissionais, que abordaram os eixos norteadores e o desenvolvimento de habilidades específicas, de forma interdisciplinar. Paralelamente foram realizados atendimentos às famílias por meio de visitas mensais domiciliares, por agentes de proteção social, com o objetivo de conhecer a realidade sociofamiliar, identificar necessidades para orientação pessoal e familiar e integrar as famílias cadastradas no programa. As famílias inseridas permaneceram no programa por até 12 meses, sendo envolvidas nas três dimensões citadas anteriormente. A continuidade ou não do programa seria avaliada pela família e a equipe técnica, e a utilização de novas estratégias de participação seriam articuladas com os resultados alcançados frente às demandas apresentadas.

Analisando o Programa Ação Família – Viver em Comunidade, destaca-se que o mesmo representou importante avanço na realização de ações voltadas para a proteção da família, no entanto, esta forma de execução e gestão realizada através de Organizações Sociais, desvinculada do CRAS, estava incompatível com o estabelecido na Política de Assistência Social que expressa a indissociabilidade entre os eixos do PAIF, fundamental para o equilíbrio entre o desenvolvimento das ações diretas com as famílias e a provisão de serviços destinados ao atendimento de suas necessidades e demandas de proteção social básica. Além disso, a

⁵O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS, foi criado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, com objetivo de fornecer aos gestores públicos e à sociedade um estudo detalhado das condições de vida do município, identificando e localizando as áreas que abrigam os segmentos da população mais vulneráveis a condição de pobreza.

descontinuidade dos convênios e repasses de verba pública causaram instabilidade aos técnicos e gestores do programa.

Estes fatores ocasionaram um reordenamento do trabalho com famílias na Cidade de São Paulo, através do Decreto nº 50.365, de 30 de dezembro de 2009, da SMADS, que estabeleceu uma nova estrutura, que teve como prioridade consolidar efetivamente uma política pública de assistência e desenvolvimento social, direcionada ao efetivo enfrentamento das situações de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

O PAIF foi criado pelo Decreto Federal nº 5.085, de 19 de maio de 2004, definido como um serviço continuado de proteção social básica, vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e financiado pelo Governo Federal. A partir de 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, enfatizando o conceito de ação de caráter continuado, mas a sigla PAIF foi preservada.

Conforme definido em seu Caderno de Orientações Técnicas, o PAIF representa a presença e a responsabilidade do poder público, reafirmando a perspectiva de garantia de direitos sociais e se constituindo como um dos principais serviços que compõem a rede de proteção de assistência social. Deste modo, de acordo com a PNAS o PAIF deve ser obrigatoriamente ofertado pelos CRAS e tem como objetivos, promover o acompanhamento socioassistencial de famílias em um determinado território; potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo vínculos internos e externos de solidariedade; contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias, fomentando seu protagonismo; desenvolver ações que envolvam diversos setores, com o objetivo de romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações; e atuar de forma preventiva, evitando que essas famílias tenham seus direitos violados, recaindo em situações de risco. O atendimento é destinado para famílias que, em decorrência da pobreza, estão vulneráveis, privadas de renda e do acesso a serviços públicos, com vínculos afetivos frágeis, discriminadas por questões de gênero, etnia, deficiência, idade, entre outras. Com o PAIF são encaminhados do Fundo Nacional da Assistência Social ao Fundo Municipal da Assistência Social recursos orçamentários para que cada município o implante. Cabe ressaltar que, o município para receber a verba do governo federal e estadual para o desenvolvimento do PAIF, deve dispor de

uma contrapartida orçamentária, podendo estruturar seu programa de acordo com as demandas existentes e a especificidade local.

De acordo com a PNAS e o SUAS, a família é considerada unidade de intervenção, objetivando romper as tradicionais segmentações de seus usuários (crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, etc.), e se constitui “em espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS 2004). A relação entre família e proteção social de assistência social, como dever de Estado e direito de cidadania, parte do pressuposto de que a família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão. O Estado tem o dever de prover proteção social, respeitada a autonomia dos arranjos familiares. Neste sentido, através do Decreto nº 50.365 de 2009, a SMADS, estabeleceu uma nova estrutura organizacional. Neste processo os CRAS, antes ligados às 31 Subprefeituras, passaram a compor a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.

Neste contexto a proposta da SMADS foi de oferecer às famílias atividades de natureza socioeducativa e participativas com estratégias específicas capazes de: enriquecer e ampliar as dimensões pessoais e comunitárias; promover o fortalecimento da autoestima e a noção de direitos e deveres; favorecer o protagonismo; desenvolver potencialidades, propiciar aquisições e fortalecer vínculos familiares e comunitários, face às incidências de vulnerabilidade social, objetivando instrumentalizar essas famílias para que se tornem os principais agentes do seu próprio desenvolvimento e inclusão social, assim como de seus membros.

Em consonância com a PNAS e o SUAS, os CRAS na cidade de São Paulo passaram a atuar na produção de uma gestão territorial que visando aproximação e a integração das atenções de proteção à família ao cidadão, ao conjunto dos serviços públicos e às redes socioassistenciais e comunitárias de sua abrangência. A metodologia de trabalho do PAIF apresenta estratégias que englobam a segurança do convívio por meio de visitas domiciliares, reuniões socioeducativas e atendimentos individuais e grupais voltados para o fortalecimento de vínculos e a prevenção de situações de risco às famílias e seus membros, conforme necessidades identificadas no território.

As famílias acessam o CRAS por meio de procura espontânea, busca ativa encaminhadas pela rede socioassistencial e serviços das demais políticas públicas e conforme necessidade de acompanhamento social são incluídas nas ações do PAIF. As famílias devem estabelecer com os técnicos de referência um plano de trabalho que deverá conter objetivos e

metas a serem alcançados durante o acompanhamento familiar. Conforme previsto pelo PAIF as famílias serão desligadas de forma progressiva após período entre 12 a 24 meses de comparecimento e com avaliação relativa ao cumprimento dos compromissos pactuados na data de ingresso no serviço PAIF. Os impactos esperados no trabalho social com famílias realizados pelo PAIF são a prevenção da situação de vulnerabilidade, redução de riscos sociais, acessos a serviços socioassistenciais e demais políticas públicas, e fortalecimento de vínculos e melhoria na qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS.

Atualmente os 54 CRAS implantados na cidade de São Paulo vivem processos de adequação a este reordenamento, conciliando o atendimento às demandas espontâneas, à nucleação de grupos para implantação do trabalho com famílias com a gestão das parcerias que compõem a rede de serviços. Considerando a densidade populacional e os altos índices de vulnerabilidade social presentes em todas as regiões da cidade, se faz necessária a expansão da rede de atendimento à proteção básica com implantação de novos CRAS, bem como a adequação do número de profissionais conforme previsto em legislação. É válido ressaltar que de acordo com a realidade específica de cada território e a composição das equipes técnicas os CRAS direcionam suas ações para a efetivação do SUAS na cidade de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Focalizar a atenção das políticas públicas no âmbito da assistência social na família é fundamental, pois é no contexto familiar que se dá à sobrevivência social, cultural e material. É na família que seus membros encontram estratégias e alternativas para superar as necessidades sociais, diante dos desdobramentos da questão social como o desemprego e a precarização do trabalho. Em um contexto social tão conflituoso e contraditório, marcado pela disseminação da pobreza, intensa desigualdade social e desemprego estrutural, o acesso à cidadania se torna cada vez mais difícil, e assim, a família se torna uma das únicas possibilidades para os indivíduos garantirem sua sobrevivência. Principalmente diante da ausência do Estado na proteção social, é que surgem discursos ideológicos que trazem a ideia de que a família é a grande responsável por garantir as necessidades sociais de seus membros.

Na atualidade, as condições sociais e econômicas do Brasil, reforçam a tendência histórica de que as questões de ordem pública devem ser resolvidas na esfera privada. Com a ausência de direitos e cidadania, é na família que os indivíduos tendem a buscar soluções para

suas precariedades sociais. Enquanto o Estado deixa de lado suas obrigações na questão da reprodução social, transferindo para a família suas responsabilidades.

Porém, no decorrer da construção deste trabalho foi possível observar que grandes conquistas se efetivaram no processo de consolidação da Política de Assistência Social como política pública, especialmente no atendimento à família na cidade de São Paulo, os registros bibliográficos e documentais produzidos na elaboração, execução e avaliação dos programas de atendimento à família materializaram importantes experiências de trabalho, que avançaram na medida em que a legislação no âmbito da Assistência Social e da proteção à família se consolidou no país.

Contudo, para seguir avançando neste movimento coletivo de ampliação e consolidação da assistência social no Brasil no patamar de política pública, precisamos considerar e enfrentar uma série de desafios. E o primeiro desafio está no fato de garantir a universalização da proteção social básica com qualidade, exercida por meio dos CRAS e por outras unidades públicas. Outro importante desafio, é garantir um financiamento adequado, para a realização de ações no campo da assistência social, com regulação que institucionalize efetivamente o co-financiamento previsto no SUAS, rompendo com o assistencialismo e promovendo políticas de qualidade que efetivem os direitos sociais. Podemos identificar como terceiro desafio a necessidade de construir uma política estável de recursos humanos, que garanta formação adequada, valorizando o capital humano, e uma capacitação contínua e de qualidade. O quarto desafio está em fortalecer a participação democrática nos espaços e mecanismos de controle social. E finalmente, um quinto desafio será garantir a integração da assistência social com as demais políticas públicas, como, saúde, previdência, educação e habitação, desenvolvendo ações intersetoriais e que possibilitem a garantia e proteção integral dos direitos à população.

Os desafios são muitos e as conquistas adquiridas até o momento também, cabe agora buscarmos movimentos de superação e enfrentamento, e esta busca deve se efetivar no cotidiano profissional, com competência técnica, teórica e constante aprimoramento da prática de trabalho.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Também à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Cidade de São Paulo e ao Centro de Referência de Assistência Social Tremembé que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Ariès, P. (1981). *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: FTC.
- Birochi, R. (2015). *Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB. P. 47 – 96.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012). *Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF*. Brasília, DF. Recuperado de: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF.
- Cabral, C., & Alves, E. O. (org). (2002). *Série de Defesa à Convivência Familiar*. Rio de Janeiro: Terra dos Homens.
- Carvalho, Maria do Carmo Brant de. (2002). O Lugar da Família na Política Social. In: Carvalho, Maria do Carmo Brant de (org.). *A família contemporânea em debate*. (pp. 15-22). São Paulo: EDUC/Cortez.
- CEDECA, I. & IBEAC. (2005). *Relatório de Monitoramento e Avaliação PROASF*, São Paulo: IBEAC.
- Dias, M. L. (1992). *Vivendo em Família*. 9ª ed. São Paulo: Moderna.
- Freire, V. A. A. (2004). A possível Porta de Saída dos Programas de Transferência Direta de Renda: o trabalho socioeducativo. In: *Seminário Nacional Sobre Programas de Transferência de Renda*. São Paulo.

- Gueiros, D. A. (2002). Família e Proteção Social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 71, Ano XXIII, Especial. São Paulo: Cortez.
- Mioto, R. C. T. (2004). Novas Propostas e Velhos Princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: Sales, M. A., Matos, Maurilio C., & Leal, Maria Cristina (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS. (2005). *Programa Ação Família - Viver em comunidade*. São Paulo, SP.
- Wanderley, M. B., & Oliveira, I. I. M. (orgs.). (2004). *Trabalho Social com Famílias II*. São Paulo: IEE – PUC, SP.

Recebido 09/08/2019
Aprovado 31/01/2020