

# Estado, sociedade civil e políticas sociais: o Serviço Social no Cras em ação

State, civil society and social policies: Social Work in Cras in action

Chris Giselle Pegas Pereira da Silva\*  
Antônio Carlos de Oliveira\*\*

**Resumo** – O presente trabalho visa mostrar uma reflexão sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Além disso, sua interlocução com a Política Nacional de Assistência Social, na contribuição para a superação das situações de vulnerabilidade dos usuários atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras), bem como no incentivo à participação da sociedade civil em espaços públicos democráticos, buscando a efetivação das políticas sociais. As questões que perpassam o trabalho do Paif influenciam diretamente no exercício do Serviço Social no Cras e possibilitam destacar a importância da atuação profissional.

**Palavras-chave:** Paif; Cras; Estado; sociedade civil; políticas sociais

**Abstract** –This paper aims to reflect on the Service for Protection and Integral Assistance to the Family – PAIF and its interaction with the National Social Assistance Policy in contributing to overcome the vulnerabilities of users served by Social Assistance Reference Center (CRAS) and encouraging the participation of civil society in democratic public spaces in pursuit of effective social policies. The issues that underlie the work of PAIF directly influence the practice of Social Work in CRAS and enable the highlighting of the importance of professional practice.

**Keywords:** Paif; Cras; State; civil society; social policies.

---

\*Doutoranda e Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio, Assistente Social do CRAS Presidente Itamar Franco da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Professora do Curso de Especialização em Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica da PUC-Rio. *Correspondência:* Rua Conde Bonfim, 610 ap.907 – Tijuca - Rio de Janeiro. CEP:20520055. *Email:* <chris\_giselle@yahoo.com.br>

\*\* Psicólogo, Doutor em Serviço Social. Professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. *Correspondência:* Rua Joaquim Palhares, 608/1302 - Praça da Bandeira - Rio de Janeiro. CEP: 20260-085. *Email:* <antoniocharlos@puc-rio.br>

## **Introdução**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Propõe-se a materializar as diretrizes preconizadas pela Lei Orgânica de Assistência Social e os princípios inseridos na Constituição Federal de 1988, que destaca a Assistência Social como uma política social e um direito de cidadania.

A PNAS indica a Assistência Social como Proteção Básica não contributiva, que se apresenta em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Os serviços da Proteção Social Básica devem ser oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que atuam “com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário” (BRASIL, 2004, p. 35). Nesse sentido, é responsável pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif).

O Paif é realizado através do trabalho social com as famílias. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, tem a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir com a melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, 2009). Obrigatoriamente, o assistente social compõe a equipe de referência da Proteção Social Básica e, portanto, deve trabalhar no desenvolvimento do Paif (BRASIL, 2006).

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, um dos principais programas desenvolvidos pelo Cras e preconizado na Política Nacional de Assistência Social, visa contribuir com o fortalecimento e a materialização da Assistência Social enquanto uma política pública. Nesse sentido, a história pregressa dos papéis exercidos pelo Estado e pela sociedade civil contribui com a discussão da visão democrática dessa política.

Diante do exposto, o presente artigo objetiva mostrar uma reflexão sobre o Paif e sua interlocução com a Política Nacional de Assistência Social, contribuindo para a superação das situações de vulnerabilidade dos usuários atendidos pelo Cras, resultante do processo de elaboração do projeto de qualificação durante o curso de Doutorado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## **Estado e sociedade civil: uma relação histórica**

No início do século XVII, Thomas Hobbes introduz a discussão sobre a origem contratual do Estado, que contribui para superar a fase do Estado tecnocrático, baseada no direito divino. A sua clássica obra *O Leviathan* tentou sistematizar o comportamento político das pessoas a partir da lógica dedutiva, junto às leis do movimento e os conceitos do século

XVII que revolucionaram a pesquisa científica (CANOY, 1988). Essa obra defende o poder infinito de quem governa em nome da manutenção da ordem, na qual o Estado, e não mais a Igreja, torna-se senhor absoluto da vida e dos comportamentos humanos. A transformação do “estado de natureza” para o Estado é representada pela passagem de uma condição na qual cada um utiliza a própria força contra os demais; uma condição na qual o direito de usar a força cabe apenas ao soberano. Assim, o poder político assume uma conotação que permanece constante até hoje (BOBBIO, 2003). O “estado de natureza” é configurado pelo desejo de poder pelos homens, no qual esse poder é definido pela capacidade de comandar e dominar os outros homens, tidos como concorrentes (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Ao final do século XVII, John Locke criticava o absolutismo através de uma concepção positiva dos direitos do homem e das liberdades individuais importantes para libertar politicamente a sociedade inglesa da tirania predominante. Locke diverge completamente de Hobbes no que tange à natureza do soberano; na sua definição de sociedade política, a monarquia absoluta não é compatível com o governo civil. Nesse sentido, Locke exclui a monarquia absoluta de qualquer forma aceitável de governo (CANOY, 1988).

No início do século XVIII, Montesquieu faz uma profunda crítica ao discutir, nas relações sociais e institucionais, as técnicas de liberdade e os instrumentos de proteção, evidenciando a necessidade de haver separação e equilíbrio de poderes. A sua obra *O espírito das leis* foi transformada pelo constitucionalismo europeu em breviário da democracia representativa e manual cívico da liberdade moderna. Para esse autor, a democracia, na ordem republicana, apresenta-se como nova virtude moral, com plena capacidade de envolver a todos na renúncia e no sacrifício por amor à pátria e às leis, tendo a liberdade como virtude por excelência (BANDEIRA, 2006). Através da idealização que Montesquieu faz da monarquia inglesa, na qual vê realizado o princípio da separação de poderes, a monarquia constitucional passa a ser interpretada como forma mista e torna-se o modelo universal de Estado após a Revolução Francesa (BOBBIO, 2003).

Ainda no século XVIII, Jean-Jacques Rousseau, em sua obra *Contrato social*, mostra a noção de liberdade como direito e dever, com o qual, por meio de contrato social, se alcança a vontade geral. A vontade individual é submetida à vontade geral e ao bem público, contribuindo para que o Estado imponha ao homem deveres e obrigações políticas e sociais que justificam a própria existência do Estado. Para Rousseau, ao contrário das outras teorias de contrato social daquela época, a sociedade civil representa a forma como os homens são encontrados na sociedade, e não um modelo idealizado (CANOY, 1988).

Rousseau ainda critica a ordem política visualizada por Hobbes e Locke como forma de garantir a segurança e o interesse de todos. De

acordo com ele, esta ordem acaba por defender os interesses da minoria, contribuindo para ratificar a desigualdade e a dominação política dos “poderosos” sobre os “fracos” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Enquanto que para Locke e Hobbes a sociedade civil é uma sociedade civilizada porque é política, para Rousseau a sociedade civil é civilizada (e cheia de defeitos, usurpações, banditismos e explorações) porque ainda não é política.

No início do século XIX, Georg Wilhelm Friedrich Hegel reestabelece a distinção entre Estado e sociedade, mas coloca o Estado como fundamento da sociedade civil e da família. Para ele, o Estado detém a soberania, não o povo. Portanto, é o Estado que funda o povo e organiza a sociedade, mas a estabilidade desse Estado só podia ser alcançada se os súditos compartilhassem valores éticos comuns. Hegel indica o Estado não como um modelo ideal, mas como uma descrição do Estado burguês, tendo como marco o movimento histórico real de desenvolvimento do capitalismo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A sociedade civil, segundo Hegel, representa o momento em que a unidade familiar se dissolve nas classes sociais antagônicas, ainda guiadas pelas necessidades, mas cujas lutas promoviam a instauração de leis como forma de regulação de conflitos sociais. Assim, a sociedade civil continha elementos do Estado, mas não era Estado por falta de organizacidade. Embora, para Hegel, a sociedade civil “se transforme em Estado, há entre ambos (Estado e sociedade civil) distinções e não identificações diretas tal como pensavam os jusnaturalistas, Hobbes e Locke” (PEREIRA, 2008, p. 155).

A sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado (jurídico-administrativo), cuja tarefa é regular relações externas, enquanto que o Estado propriamente dito representa o momento ético-político cujo objetivo é realizar a adesão íntima dos cidadãos à totalidade de que faz parte. As categorias hegelianas têm uma dimensão histórica e são ao mesmo tempo partes interligadas de uma concepção global da realidade (BOBBIO, 2003).

Para Karl Heinrich Marx, contemporâneo de Hegel, não é o Estado que organiza a sociedade, mas a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, de seu caráter e dos recursos políticos. Nas palavras de Marx (apud GRUPPI, 1980, p. 27), “o conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem formas de consciência social”, sendo o Estado determinado pelas relações econômicas. Marx, diferente de Hegel, criticava o Estado e não o legitimava; pelo contrário, evidenciava o seu caráter alienante. Ele subordina claramente o Estado à sociedade civil, sendo esta que define as formas de organização e os objetivos do Estado, considerando as relações materiais de produção em um determinado estágio do desenvolvimento capitalista (CANOY, 1988).

Além disso, no seu conceito de sociedade civil burguesa, Marx designa o modo de divisão e organização do trabalho em condições de predomínio do capital inserido em um campo sociopolítico e cultural mais amplo, em que essa divisão e organização se inscrevem (PEREIRA, 2008), definindo a sociedade civil como esfera da produção e reprodução da vida material (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Portanto, Marx faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas e passa a significar o conjunto de relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado, exaurindo a compreensão da esfera pré-estatal distinta e separada do Estado (BOBBIO, 2003).

Já no início do século XX, Antonio Gramsci amplia o conceito de Estado, que inclui a sociedade, diferenciando-se da concepção restrita de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante, cuja sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou de “base material” (BOBBIO, 2003). Para Gramsci, existe distinção entre sociedade civil e Estado: a sociedade civil está inserida em um dos dois eixos superestruturais, isto é, naquele constituído por um conjunto de organismos e instituições de caráter privado que corresponde à função de hegemonia. Em outro eixo, está a sociedade política, identificada com o Estado, a qual corresponde à função de domínio ou coerção. O conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de *Estado ampliado*, que exerce, ao mesmo tempo, a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política).

Portanto, a sociedade política e a sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder, tornando, assim, o Estado uma instituição contraditória. Isto porque, ao mesmo tempo em que exerce a dominação, também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, a fim de atender à demanda e às necessidades sociais. Assim, a sociedade civil é o espaço onde são viabilizados projetos globais. Possibilita a articulação de interesses e a organização de consensos e hegemonias, e o Estado que se identifica com essa sociedade é um Estado democrático e participativo (NOGUEIRA, 2003).

Gramsci era um educador que acreditava nas qualidades intelectuais da população. Além disso, via na sua capacidade de criar uma hegemonia de classe e o desenvolvimento da consciência da classe trabalhadora como fator principal para explicar tanto o domínio, quanto a derrocada do capitalismo (CANOY, 1988). A construção dessa hegemonia das classes subalternas, para Gramsci, necessita de uma “preparação ideológica das massas”, uma nova forma de pensar o mundo, ou seja, uma “reforma intelectual e moral” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

No pensamento de Gramsci, o Estado, a ser constituído para a emancipação humana, é subordinado à sociedade e se efetiva enquanto espaço democrático. Os espaços públicos se apresentam como alternativa para o de-

envolvimento de um processo de democratização do Estado e da sociedade civil, contribuindo com a ruptura da perspectiva secundária da sociedade em relação ao Estado. Nesse sentido, Nogueira (2003, p. 19) afirma:

Vê-se, portanto, que a sociedade civil gramsciana não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado. Ela é uma figura do Estado, e foi enfatizada por Gramsci como a grande novidade que, na passagem do século XIX para o século XX, modificava a natureza mesma do fenômeno estatal, encaminhando-a em direção à ideia do 'Estado ampliado'. Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado, seja esse entendido como expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada, como condensação política das lutas de classes ou como aparato de governo e intervenção.

O Estado democrático de direitos e a sociedade civil contribuem para elaboração das políticas e fortalecem a efetivação de políticas sociais realmente necessárias e capazes de auxiliar na melhoria da qualidade de vida da população. Um exemplo é a PNAS, que visa incorporar as demandas presentes na sociedade na busca pela concretização da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

### **Políticas sociais no Brasil**

As políticas sociais no Brasil, enquanto direito preconizado pela Constituição Federal de 1988 e dever do Estado, mostram-se ameaçadas pela focalização, pela privatização e pelo repasse para o controle do mercado (terceiro setor). Segundo Sposati (2001), entende-se por política social a possibilidade de orientar a ação social do governo e da sociedade pela primazia dos princípios dos direitos sociais e da cidadania. Supõe, ainda, a introdução dos princípios democráticos da gestão, possibilitando que o usuário avalie e interfira na qualidade da ação. No entanto, segundo a autora, faz parte da retórica no processo histórico brasileiro de que a Assistência Social se ocupa da pobreza ou dos mais pobres, transformando-a num campo de ajudas compensatórias, e não numa política de proteção social.

A questão da inovação é um princípio da assistência; é necessário romper com a ideia de que a assistência é um campo precário. De acordo com Wiese (2008), o social está diretamente associado à pobreza e à miséria, relacionando-se com a carência e a caridade. Esse cenário repercute na própria noção de políticas sociais restritas, por entender que estas visam aos objetivos de atuar sobre as carências, e não caracterizá-las como processo de emancipação humana e construção de uma sociedade justa de direito.

No contexto do ideário neoliberal, a tendência é privatizar os programas de previdência e saúde e focalizar os programas assistenciais,

por meio do discurso da cultura da crise (MOTA, 1995). Segundo Bering (2003), a privatização das políticas sociais gera uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços; ao mesmo tempo, propicia a lucratividade para o capital. Por sua vez, a focalização das ações promove o estímulo a fundos sociais de emergência e à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não governamentais prestadoras de serviço, o chamado terceiro setor. Trata-se do que Yazbek (1993) denomina de refilantropização da Assistência Social.

Em um contexto no qual o Estado se isenta da sua função de garantir direitos, o mercado é apresentado como solução para a cidadania. A transferência das políticas sociais para a sociedade civil, para a filantropia, torna a cidadania reduzida à solidariedade para os pobres. O público-alvo dessas políticas não é identificado como cidadão, mas sim como pessoas necessitadas de caridade pública ou privada. A pobreza e a desigualdade não estão sendo mais o foco da arena pública, da igualdade e da cidadania (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Sendo o Estado e o mercado entidades histórico-estruturais, não é viável imaginar espaços separados como se imagina o assim chamado terceiro setor, caracterizando-se como agentes do bem-estar sem fins lucrativos, substituindo a política pública (MONTAÑO, 2001). O terceiro setor se configura como um retrocesso histórico, uma vez que não se estabelece como uma rede complementar, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Nessa mesma linha de raciocínio, Demo (2003) diz que o “terceiro setor” privatiza espaços públicos, ao mesmo tempo em que entrega o desafio emancipatório nas mãos do mercado. Em vez de qualificar o Estado, busca substituí-lo de forma privatizante, deixando populações marginalizadas ainda mais à deriva. Este padrão que “emergente de intervenção social” é tipicamente neoliberal e não tem qualquer condição de confrontar-se com a pobreza.

O projeto neoliberal redefine a noção de cidadania de acordo com seus princípios. Os direitos sociais estão sendo extintos sob o argumento de que são obstáculos à livre ação do mercado. Sendo assim, os direitos universais, como instrumento para construção da igualdade, estão sendo substituídos por trabalhos emergenciais e focalizados, direcionados para a população em situação de risco (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Nesse sentido, Bering (2003) afirma que nem as organizações privadas e nem os municípios, em sua maioria, têm escala para prestar serviços na magnitude necessária ao país. Por isso, são importantes políticas nacionalmente articuladas e abrangentes, assim como o controle social democrático dessas políticas.

Embora a assistência seja direito radical de sobrevivência, quando voltada sobre si mesma torna-se assistencialista. Isto porque, além de não resolver a carência material, cultiva a pobreza política à medida que prende o pobre a esquemas de marginalização insuperável. O neoliberalismo con-



tribui para essa pobreza ao distribuir migalhas, mas não admite redistribuir as benesses e contribuir para a emancipação. A pobreza é o *massacre da dignidade humana*; por isso, a política social não pode reduzir-se à distribuição de benefícios residuais, ou seja, a políticas compensatórias que tendem, em particular no capitalismo periférico, a aumentar o problema à medida que conservam o pobre à margem do acesso a seus direitos. Dessa maneira, propicia um sistema manipulativo de comunicação e informação, aprendizagem mínima nas escolas públicas, clientelismo e manipulação eleitoreira. A distribuição de benefícios sociais passa a substituir o lugar dos direitos e da cidadania (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). O contrário da pobreza política é a “qualidade política” no sentido da constituição cidadã do sujeito (DEMO, 2003).

Santos (2002) propõe “reinventar a emancipação social”, sugerindo a política social para além da assistência e contrária a assistencialismos, através da autossustentação (produzir para viver) e da autogestão (democratizar a democracia). O autor acrescenta que, em reação à globalização neoliberal, que proporciona o declínio das políticas públicas, desenha-se aos poucos a globalização alternativa, contra-hegemônica, composta de redes e alianças transfronteiriças entre organizações locais ou nacionais, comprometidas na luta contra a exclusão social, precarização do trabalho, desemprego e destruição do meio ambiente.

Segundo Demo (2003), o Estado continua sendo o centro da política social, contudo, sua qualidade não advém de si mesmo, mas do controle democrático que a sociedade é capaz de organizar e exercer. O autor acrescenta que a política social não pode ser monopólio do Estado, a menos que se reduza à distribuição de resíduos compensatórios e se tenha a concepção de pobreza enquanto carência material. A política social baseada na emancipação supõe que a sociedade controle democraticamente o Estado: o objetivo de manter o controle na esfera pública não estatal é qualificar o serviço público.

Dagnino (2004) afirma que o processo de construção democrática enfrenta hoje, no Brasil, um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos. De um lado, em processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade na discussão e no controle, relacionados com as questões das políticas sociais garantidas constitucionalmente. De outro lado, há a emergência de um Estado mínimo para implementação do ajuste neoliberal, no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades e sua transferência para sociedade civil. Nesse contexto, torna-se um desafio para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social enquanto direito dos cidadãos.



## Política Nacional de Assistência Social: Proteção Básica e Especial

A Assistência Social se estabelece enquanto política pública de proteção social não contributiva com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993. No cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, visando à materialização das diretrizes da Loas, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Essa política objetiva o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais e a garantia dos mínimos sociais, a fim de contribuir com a universalização dos direitos sociais.

Na perspectiva de promover maior efetividade das ações dessa política, aumentando sua cobertura, foi configurado o Sistema Único da Assistência Social (Suas). No Suas, os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social são reorganizados por níveis de proteção, em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, tendo por base o território de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local.

A Proteção Social Especial deve ofertar atenções na ocorrência de *situações de risco pessoal e social*, quando houver negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física/psicológica/sexual, discriminações sociais e restrições à plena vida com autonomia e exercício de capacidades. Desse modo, deve prestar atendimento prioritário a crianças, adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência) e suas famílias. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), como integrante do Sistema Único de Assistência Social, deve se constituir como polo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de Assistência Social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos.

A família é entendida “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, 2004, p. 35). Já a Proteção Social Básica, cujos serviços são ofertados pelo Cras, tem como objetivo “prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 31).

Castel (2005b, p. 61) indica que o caráter do Estado social é importante como resposta ao risco e à vulnerabilidade, operando essencialmente como *reduzidor de risco* por intermédio das obrigações que ele impõe e garante pela lei, entendendo que o “risco no sentido da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”.

Nesse sentido, o Cras é uma unidade do Suas que oferece serviços socioassistenciais de caráter protetivo, preventivo e proativo a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, ampliando o acesso dos usuários aos direitos de cidadania. O Cras é a única unidade de proteção básica que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), cujo objetivo é o fortalecimento dos vínculos e a democratização dos direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos usuários.

Em 1999, a Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro (Sasel) concedeu a implementação do Paif através do Decreto Estadual n. 25919, de 27 de dezembro. O Paif/RJ foi criado como estratégia de trabalho social em prol da defesa e da garantia dos direitos de cidadania. A metodologia do programa indicava a implantação dos Núcleos de Atendimento à Família (NAFs) para o acompanhamento familiar psicossocial, tendo seu reconhecimento nacional em 2003. Assim, foi transformado no Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (SEASDH, 2011).

Em 2004, houve a adequação do plano às diretrizes da PNAS, instituindo-se o Programa de Atenção Integral à Família (Portaria nº 78, de 08 de abril de 2004). Através do Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004, o Paif tornou-se “ação continuada da Assistência Social”, passando a ser oferecido pelos Centros de Referência de Assistência Social. A nomenclatura atual, Serviço de Proteção e Atendimento Integral, utilizada nacionalmente, foi publicada no documento de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009.

O Paif consiste no trabalho social com famílias em benefício da promoção de suas potencialidades, identificando as necessidades e vulnerabilidades vivenciadas. Esse programa é desenvolvido por assistentes sociais e outros profissionais no Cras.

Os usuários do Paif são famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do acesso precário ou do não acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos sociais e de pertencimento (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras). Dentre os objetivos do programa, destacam-se: o fortalecimento da função protetiva da família; a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; a promoção do acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio a famílias com indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares. Desse modo, contribui para o protagonismo e autonomia dos usuários e a superação das vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2009). Segundo Castel (2005a, p. 24), a vulnerabilidade social é definida como “uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade”.

O Cras é a “porta de entrada” da Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social, mas também pode ser a “porta de saída” quando

há a superação das vulnerabilidades. Por isso, é importante um acompanhamento familiar qualificado, pautado no desenvolvimento de um plano de ação dos assistentes sociais em conjunto com a família, nos quais sejam indicadas as vulnerabilidades e as possíveis estratégias para sua superação. Contudo, o limite da intervenção profissional fica claro nas palavras de Netto (2007, p. 166):

nenhuma ação profissional (e não só dos assistentes sociais) suprimirá a pobreza e a desigualdade na ordem do capital. Mas seus níveis e padrões podem variar, e esta variação é absolutamente significativa *e sobre ela pode incidir a ação profissional, incidência que porta as possibilidades da intervenção que justifica e legitima o Serviço Social*. O conhecimento desses limites e dessas possibilidades fornece a base para ultrapassar o *messianismo*, que pretende atribuir à profissão poderes redentores, e o *fatalismo*, que a condena ao burocratismo formalista. (Grifo no original).

O trabalho com as famílias não se pauta no atendimento terapêutico, mas sim na ampliação do acesso dos usuários aos direitos sociais, incenti-vando a participação da sociedade civil no “controle social”. Segundo Gramsci (2000), há uma relação orgânica entre o Estado e a sociedade civil, não existindo uma oposição entre eles. A oposição real se realiza entre as classes sociais e pode-se inferir que o “controle social” está inserido na disputa entre essas classes pela hegemonia. A participação da sociedade civil nas decisões, no sentido de ter o poder de influenciar e mudar a concepção de mundo, é uma reivindicação para o poder de decidir sobre as políticas públicas a partir de novas práticas democráticas dos sujeitos coletivos (NEVES, 2012).

É importante, também, a articulação com as demais políticas públicas e sociais locais, contribuindo com o desenvolvimento de ações interse-toriais, visando prevenir a ocorrência de violação de direitos e rupturas de vínculos. Nas palavras de Couto et al. (2012, p. 61):

A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a imple-mentação de programas e serviços integrados e a superação da frag-mentação da atenção pública às necessidades da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos co-muns e deve ser princípio orientador das redes municipais.

O trabalho do assistente social do Cras, no Paif, é realizado em prol da contribuição da superação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias e se executa de diversas formas, tais quais: acolhida, entrevistas aos usuários, reunião com famílias e com a equipe do Cras, estudo de

casos, visitas domiciliares, reuniões institucionais, encaminhamentos, articulação da rede, busca de parcerias com cursos e projetos de capacitação profissional e geração de renda, ações nas comunidades e participação em eventos visando à qualificação profissional. Neste sentido, a atuação profissional se materializa através de ações técnicas em defesa do efetivo acompanhamento das famílias inseridas no programa.

A Política Nacional de Assistência Social refere-se à importância da “matricialidade sociofamiliar”, ou seja, a centralidade da família como núcleo fundamental para efetivação dos serviços oferecidos. Assim, a família é o “conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 35).

Segundo Alencar (2006), há uma fragilidade da família para cumprir seu papel no âmbito da reprodução social, e o Estado não deve simplesmente devolver para ela a responsabilidade dessa reprodução, sobrecarregando-a com papéis que são responsabilidade do poder público. Em nossa sociedade, a família é vista como a instância encarregada da proteção e provisão afetiva de seus membros. Contudo, uma abordagem histórica nos mostra que nem sempre o caráter afetivo constituiu elemento de destaque nos grupos familiares (D’INCAO, 1997; ARAÚJO; SCALON, 2003).

As formas de organização familiar, ao longo dos tempos, passaram por diversas modificações até chegarem, na modernidade, à família nuclear burguesa, tal como a conhecemos hoje. O imaginário social está tão impregnado desta ideia subliminar que grupos familiares com configurações e modos de funcionamento distintos muitas vezes são considerados potencialmente produtores de “desajustes”.

Com vistas a reduzir os impactos negativos de uma abordagem individualizante e centrada exclusivamente na questão que deflagrou o ingresso da família na rede de proteção e responsabilização, cabe evocar Mioto (1999), uma vez que a autora adverte acerca da necessidade de considerar criticamente três aspectos centrais: os modelos assistenciais hegemônicos e centrados no indivíduo-problema; as intervenções profissionais como potencial fonte adicional de estresse familiar, sobrecarregando seus membros com exigência de determinadas mudanças; e a efetivação de políticas sociais que incluam a ideia da família como totalidade, bem como a previsão de avaliação de seus próprios impactos sobre a dinâmica familiar. Para a autora, a maneira como estas três dimensões das políticas se estruturam e articulam impacta significativamente os resultados das intervenções, prioritariamente no sentido de garantir direitos ou exercer controle sobre as famílias.

Para que o trabalho com famílias seja veículo de mudanças efetivas no espaço social, é necessário refletir sobre os modelos assistenciais dentro dos quais este trabalho se desenvolve. Isto para avançar de uma posição de tutela e controle para uma condição de parceria e cidadanização das famílias (MIOTO, 1999, p. 128).

O trabalho social com famílias requer uma escuta qualificada e cuidadosa, buscando entender as reais demandas dos usuários, a fim de identificar os pontos de vulnerabilidade, mas também a existência de recursos disponíveis. A família constrói sua própria história, na qual expressa a explicação da realidade vivida, com base nos elementos objetivos e subjetivos da cultura em que vive (SARTI, 2008). Perguntar pela afetividade que une a família é mais importante que analisar a estrutura familiar (SAWAIA, 2008).

A família precisa se sentir acolhida e confortável para expor suas vulnerabilidades, por isso o primeiro atendimento é muito relevante. Nesse momento, a família é ouvida, são apresentados os programas e serviços oferecidos pelo Cras e realizados os primeiros encaminhamentos e orientações. Os usuários devem ter conhecimento da sua inserção no Paif, de modo que se torna necessário ao assistente social explicar o programa e a importância da sua participação nos espaços públicos de fortalecimento das políticas sociais. Essa participação e articulação nos espaços de decisões das políticas e movimentos sociais deve ser, inclusive, dos profissionais de Serviço Social. Segundo Netto (2007, p. 167),

Mas decorre também a viabilidade de um exercício profissional que, sem ignorar seus limites, amplie suas possibilidades, articulando sua intervenção com o movimento de outras categorias profissionais e sintonizando suas ações com as forças sociais que operam na sociedade (e, por vezes, no interior do Estado) para reverter as políticas e as estratégias que conduzem à barbarização da vida social.

A intervenção deve incentivar ações inovadoras que contribuam com transformações na realidade a partir de uma análise crítica das relações sociais, a fim de “transformar os espaços de trabalho em espaços efetivamente públicos, a serviço dos interesses da coletividade” (IAMAMOTO, 2003, p. 40).

Segundo a PNAS (2004, p. 35), a intervenção no grupo familiar requer considerar sua “singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições”. Nesse sentido, o assistente social pode desenvolver um trabalho em conjunto com as famílias, potencializado-as para serem proativas nas discussões da transformação de suas próprias realidades, através de reflexões críticas sobre as vulnerabilidades vivenciadas e a participação nos espaços públicos democráticos para o fortalecimento das políticas públicas.

A participação da sociedade civil é um desafio na consolidação da democracia. O aparecimento dos espaços públicos nos municípios incentiva essa participação na gestão pública e fiscalização dos gastos públicos. O aprendizado democrático, baseado na cultura participativa voltada para os aspectos da universalidade, contribui para a renovação da sociedade

civil, rompendo com as práticas assistencialistas (NEVES, 2012). Segundo Couto et al. (2012, p. 142),

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do Suas. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, o assistente social do Cras tem um papel importante no incentivo dos usuários, enquanto sujeitos políticos, para construir essa cultura participativa, que Gramsci (2000) chamou de “reforma moral e intelectual” das classes subalternas.

### **Considerações finais**

As discussões sobre as políticas sociais, sociedade civil, responsabilidade do Estado na implementação dessas políticas e terceiro setor como via complementar para proteção social estão presentes na contemporaneidade. Como alternativas para o ideário neoliberal, os arranjos participativos da sociedade civil são fundamentais no fortalecimento da democracia, que garante a cultura do público ao invés do particular e corporativo (NEVES, 2012). A sociedade civil brasileira, através de seus movimentos e da inserção nos espaços públicos democráticos, precisa lutar por um Estado no qual os direitos, preconizados não só pela Lei Orgânica da Assistência Social, mas também pela Constituição Federal, sejam inseridos no cotidiano das famílias.

Para que haja efetividade das políticas sociais, é necessário participação da sociedade civil nos espaços públicos democráticos, visando ao questionamento constante sobre os conceitos fixados, a fim de evitar a estigmatização dos usuários atendidos e tornar as políticas importantes ferramentas de intervenção potencializadora das famílias ditas em situação de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, há grandes desafios para o trabalho do assistente social no Paif desenvolvido pelos Centros de Referências de Assistência Social, no que diz respeito à contribuição ao enfrentamento das vulnerabilidades. Estas remetem ao entendimento de que é necessária uma maior participação da população nos processos de decisões sobre as políticas públicas. Além disso, também à compreensão das relações sociais e familiares, a fim de visualizar as situações concretas de sobrevivência da família e sua inserção no mundo contemporâneo.

O emprego acrítico do termo vulnerabilidade, se tomado como uma espécie de predisposição para o desenvolvimento de disfunções ou

de respostas pouco adequadas a determinadas situações, tende a conduzir ao corolário de culpabilização das famílias por suas próprias condições de vida, descontextualizando-as dos processos de produção e reprodução impostos pelos modos de sociabilidade capitalistas. Daí provém a importância em operar com conceitos outros que possibilitem uma análise cuja ênfase incida na sobredeterminação de um contexto desigual na configuração da situação dessas famílias, afastando qualquer perspectiva de que tal desigualdade possa remeter ou estar fundada em alguma característica própria e intrínseca às mesmas.

O trabalho com as famílias deve ser desenvolvido através de uma reflexão crítica e da compreensão do contexto sócio-histórico em que está inserido o usuário, visando ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e à democratização dos direitos sociais. Nas palavras de Gramsci (2000), uma consciência crítica é a base de uma ação política que busca conquistar a hegemonia.

“Fazer falarem” também as famílias, em lugar de estudar apenas os discursos que sobre elas são produzidos pelas diversas instâncias que nelas intervêm. Nisto consiste uma tentativa de agregar uma outra dimensão às análises já produzidas neste campo. Interessa-nos, também, compreender que significados as famílias atribuem às intervenções legitimadas a partir de um discurso de necessidade de salvaguardar-lhes os direitos.

É importante destacar o Cras como “porta de saída” da Assistência Social, contribuindo para o protagonismo e autonomia das famílias, através de estratégias como a articulação com programas e projetos voltados para a capacitação profissional e à geração de trabalho e renda, bem como com a rede de serviços de educação, habitação, previdência social, saúde, esporte e outros, conforme a necessidade. Além do incentivo para a participação dos usuários nos espaços públicos democráticos, visando fortalecer as políticas públicas de direito.

A especificidade da atuação do Serviço Social é um dos motivos para constatar a importância desse profissional no Paif. A variedade de conhecimentos adquiridos na formação acadêmica propicia ao assistente social a competência para atuar diante das expressões da questão social que perpassam pela vulnerabilidade social. Além disso, também as atribuições de realização de pesquisas, estudos, levantamento de dados, planejamento e avaliação de projetos, articulação com programas e políticas sociais, trazendo maior qualidade ao atendimento. A atuação do Serviço Social se concretiza de forma propositiva em suas diversas atividades, visando estabelecer ou restabelecer as famílias à condição de sujeitos de direitos, configurando-se como uma importante função para a consolidação da cidadania.

Compreender a família como titular do direito à proteção por parte do Estado, através de políticas públicas efetivas e de qualidade, sempre que não dispuser de recursos próprios suficientes para dar conta da garantia



dos direitos de seus membros, para além de cumprimento de norma constitucional, consiste em referência ética e teórico-técnica indispensável à intervenção em famílias.

## Referências

- ALENCAR, M. M. T. de Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto na família. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C; LEAL, M. C. (orgs). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez. 2006.
- ARAÚJO, C.; SCALON, C. Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação entre família e trabalho pago no Brasil. In: *Gênero, família e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Faperj. 2003.
- BANDEIRA, J. T. S. *Conselho tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos*. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Ceará, Ceará. 2006.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez. São Paulo, 2003.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra. 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS/SAS, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social* – NOBRH/SUAS. Resolução CNAS n.º 269, Brasília. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Brasília: Diário Oficial da União. 2009.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004. Brasília: Diário Oficial da União. 2009.
- CANOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas: Papius. 1988.
- CASTEL, R. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes. 2005a.
- \_\_\_\_\_. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes. 2005b.
- COUTO, B. R. et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez. 2012.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES/Universidad Central de Venezuela. 2004.
- DAGNINO, E.; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina In: *A disputa pela construção*

*democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp. 2006.

DEMO, P. *Pobreza da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora Vozes. 2003.

D'INCAO, M. A. Mulher e família burguesa. In: DEL PRIORE, M. (org.). *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto. 1997.

GRAMSCI, A. *Cadernos dos cárceres*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM. 1980.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril cultural. 1974

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2003.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural. 1973.

MARX, K. *O Capital - Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Fronteira. 1983.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 55. 1999.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social na reestruturação do capital*. O canto da sereia. Tese (Doutorado da Escola de Serviço Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2001.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe social e movimento social*. São Paulo: Cortez. 2011.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez. 1995.

NEVES, A. V. Os desafios da representação da SC nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, A. V.; CASTRO, A. T. B. *Democracia, sociedade civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica*. Brasília: UNB. 2012.

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. *Revista Em Pauta*, n. 19. 2007.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil entre o político-estatal e o universo gerencial. *RBCS*, v. 18, n. 52. 2003.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez Editora. 2008.

ROUSSEAU, J. J. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes. 1999

SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez; PUC-SP. 2008.

SASEL. *Decreto Estadual n. 25919, de 27 de dezembro*. Rio de Janeiro: Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro. 1999.

SAWAIA, B. B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez; PUC-SP. 2008.

SEASDH. *Acompanhamento familiar na política de Assistência Social: uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Assistência Social. 2011.

SPOSATI, A. Políticas sociais e Assistência Social. *Revista Debates Sociais*, Rio de Janeiro, n. 58, ano XXXVI. 2001.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo, Cortez, 1993.

WIESE, M. L. Discussão do social a partir da transição paradigmática de Boaventura S. Santos. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 80, jan. 2008. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/080/80wiese.htm](http://www.espacoacademico.com.br/080/80wiese.htm)>. Acesso em: 26 de maio. 2009.

Recebido em 13 de julho de 2015.

Aprovado para publicação em 16 de novembro de 2015.

DOI: 10.12957/rep.2015.21071



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.