



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO

MIRELA EUFRÁSIO DAS CHAGAS

**A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA  
GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA:  
um estudo dos SCFVs referenciados no município de São José (SC)**

FLORIANÓPOLIS

2016

MIRELA EUFRÁSIO DAS CHAGAS

**A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA  
GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA:  
um estudo dos SCFVs referenciados no município de São José (SC)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

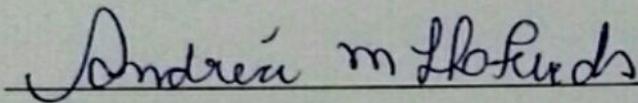
FLORIANÓPOLIS

2016

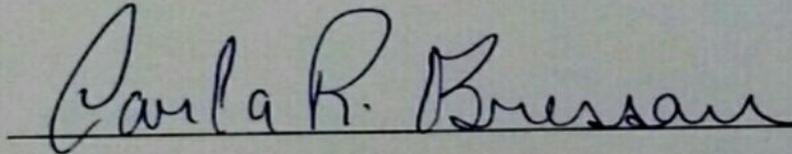
MIRELA EUFRÁSIO DAS CHAGAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, de acordo com as normas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

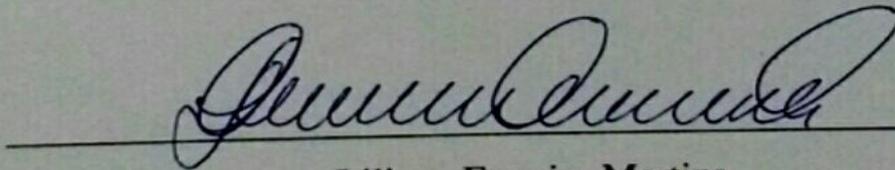
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs  
Departamento de Serviço Social — UFSC  
Presidente



Carla Rosane Bressan  
Universidade Federal de Santa Catarina — UFSC  
1ª Examinadora



Liliane Ferreira Martins  
Assistente Social  
2ª Examinadora

FLORIANÓPOLIS

2016

*Dedico este trabalho a três pessoas excepcionais em minha vida como forma de expressar todo o meu amor e gratidão pelos anos convividos. À minha mãe, Rose Mary Eufrásio das Chagas (in memorian), ao meu pai, Pedro Paulo das Chagas e à minha irmã, Emília Eufrásio das Chagas.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à espiritualidade amiga por todo amparo recebido, sem o qual eu não teria forças para a caminhada e conclusão deste curso.

Agradeço imensamente à minha querida, guerreira e talentosa, orientadora Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs, que me incentivou, me ajudou e fez com que eu acreditasse que era possível fazer um trabalho de qualidade em pouquíssimo tempo. Muito obrigada por me passar um pouco de sua inteligência, que é incomensurável, assim como sua bondade. Adorei trabalhar contigo. Obrigada por acreditares em mim.

Agradeço à Liliane Ferreira Martins, “minha” supervisora de campo, “minha” coorientadora, minha amiga e, por vezes, um pouco mãe. Obrigada por todos os ensinamentos aos quais vou seguir profissionalmente, és um exemplo como Assistente Social e como pessoa.

Agradeço a meu Pai, pelo apoio de todas as horas, pelas caronas até a UFSC, pelas jantás, enfim, pelo ombro amigo.

À minha querida irmã, com quem eu sempre posso contar, seja como for, correções de última hora, conselhos sobre tudo... Te amo.

Ao meu namorado, que me apoia me sustentando nos momentos mais difíceis e sempre me incentiva a superar meus limites, reconhecendo minha capacidade. Obrigada pela dedicação.

À minha querida sogra que, além de amiga, é uma segunda mãe, que vê em mim uma pessoa muito melhor do que eu sou. Obrigada por todo o suporte e pelos almoços e finais de semana em família.

Às minhas cunhadas e concunhado, a quem eu sempre posso recorrer nos momentos de apuro, seja para consolo fraterno ou na ajuda nos trabalhos da faculdade. Meu muito obrigada.

Às minhas amigas Ana Lúcia, Antônia, Duda, Flor, Karlla e Sabrina que, como eu, se esforçaram bastante para terminar este curso. Meu especial agradecimento e empatia a vocês, que são especiais e me ajudaram muito nessa jornada.

A todas as entidades que aceitaram participar da pesquisa, permitindo que este trabalho se concretizasse.

Às revisoras Raciolina Moreira e Tânia Alves, obrigada pelo profissionalismo e comprometimento com a correção deste trabalho.

Agradeço também à professora Carla Rosane Bressan, por todo ensinamento passado ao longo da minha vida acadêmica e por aceitar o convite para avaliar este trabalho.

Enfim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para eu chegar até o final desta etapa.

“Ninguém tem o direito de julgar, o único que o poderia ter feito — Jesus — silenciou. Ora, se o Mestre não lavrou nenhuma espécie de sentença condenatória, com que direito nos arvoraríamos em juízes da conduta alheia?”

Chico Xavier

"Uns queriam um emprego melhor; outros, só um emprego.  
Uns queriam uma refeição mais farta; outros, só uma refeição.  
Uns queriam uma vida mais amena; outros, apenas viver.  
Uns queriam pais mais esclarecidos; outros, ter pais.

Uns queriam ter olhos claros; outros, enxergar.  
Uns queriam ter voz bonita; outros, falar.  
Uns queriam silêncio; outros, ouvir.  
Uns queriam sapato novo; outros, ter pés.

Uns queriam um carro; outros, andar.  
Uns queriam o supérfluo; outros, apenas o necessário.  
Há dois tipos de sabedoria: a inferior e a superior.

A sabedoria inferior é dada pelo quanto uma pessoa sabe e a superior é dada pelo quanto ela tem consciência de que não sabe.

Tenha a sabedoria superior. Seja um eterno aprendiz na escola da vida.

A sabedoria superior tolera, a inferior julga;  
a superior alivia, a inferior culpa;  
a superior perdoa, a inferior condena.  
Tem coisas que o coração só fala para quem sabe escutar!”

Chico Xavier

## RESUMO

O direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária — previsto no Art. 227 da CF/88 e firmado pelo ECA e demais marcos normativos e regulatórios — tema que ganha espaço no cenário nacional. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) formam dentro da Proteção Social Básica (PSB) os principais serviços direcionados ao trabalho social com famílias, previsto na PNAS (2004) e desenvolvem suas ações de forma articulada intersetorialmente. Diante disso o problema que envolve o estudo neste TCC é: Como tem acontecido o diálogo e fluxo de trabalho entre os serviços referenciados no CRAS (PAIF e SCFV), no encaminhamento, admissão e acompanhamento de crianças e adolescentes junto ao SCFV, de modo a assegurar o que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da Política de Assistência Social? Definido o problema de pesquisa cumprimos com cinco objetivos específicos que nos ajudaram a responder tal problema: a) mapear as organizações sociais que realizam conveniamento para execução do SCFV em São José; b) caracterizar o perfil dos usuários (crianças, adolescentes e famílias) do SCFV, comparando-os com os grupos prioritários estabelecidos pela Resolução do CNAS 109/2009 (BRASIL, 2009c), c) identificar os critérios de admissão de crianças e adolescentes nesses serviços conveniados e como tem sido a relação com o CRAS no encaminhamento e acompanhamento; d) identificar nas organizações conveniadas os objetivos definidos para execução do SCFV, as motivações para terem se tornado um Serviço de Convivência da Assistência Social e seu conhecimento sobre o que prevê a Resolução 109 referente ao SCFV; e) analisar os documentos institucionais, em especial o projeto político-pedagógico dos SCFV das organizações conveniadas para a execução desse serviço da assistência social. Para nos aproximarmos de uma resposta, utilizamos como metodologia a pesquisa quantitativa, por meio de entrevista semiestruturada realizada com cinco das seis instituições que executam o SCFV e análise de documentos. Os resultados apontaram que, das seis instituições que executam o SCFV, cinco são Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em regime de cofinanciamento, e um único serviço é executado pelo poder público. Os resultados ainda sugerem que não há uma articulação entre o PAIF e o SCFV, tanto no que se refere ao encaminhamento das crianças, adolescentes e suas famílias quanto em relação ao seu acompanhamento. A partir deste estudo, ficou evidente que tanto a gestão municipal da assistência social do município de São José quanto as instituições que executam o SCFV precisam de forma rápida e apropriada ter clareza conceitual, metodológica e operacional sobre o que é, para que serve e como se operacionaliza o SCFV para que efetivamente se cumpra o que está previsto nos documentos regulatórios da PMAS (incluindo a proposta de reordenamento dos SCFV). Essa necessidade urgente visa diminuir a lacuna existente entre o tempo de existência da PMAS e a sua efetiva operacionalização, além de fortalecer as ações integradas entre CRAS/PAIF e SCFV de forma a contribuir para que as famílias acompanhadas pela PMAS tenham as condições objetivas e subjetivas para cuidar e proteger suas crianças e adolescentes, assegurando-lhes concretamente a vivência do direito à convivência familiar e comunitária previsto pelo ECA.

**Palavras-chave:** Direito à convivência familiar e comunitária. Criança e adolescente. Política Pública. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Localização das Instituições e CRAS referenciados .....	57
FIGURA 2	Referenciamento CRAS – SCFV .....	67
FIGURA 3	Atendimento no PAIF .....	67
FIGURA 4	Organograma do SCFV .....	68
QUADRO 1	Diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	40
QUADRO 2	Objetivos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	41
QUADRO 3	Identificação Geral dos Entrevistados .....	46
QUADRO 4	Perfil Institucional (1) .....	47
QUADRO 5	SCFV executado na instituição .....	48
QUADRO 6	Perfil Institucional (2) .....	50
QUADRO 7	Perfil Institucional (3) .....	52
QUADRO 8	Localização das instituições dos SCFV .....	56
QUADRO 9	Caracterização das Instituições que ofertam SCFV .....	58
QUADRO 10	Prioridades da PNAS para os usuários do SCFV .....	60
QUADRO 11	Sobre o SCFV executado na instituição (1) .....	62
QUADRO 12	Caracterização da Unidade .....	64
QUADRO 13	Articulação CRAS e SCFV .....	69
QUADRO 14	Articulação com o CRAS .....	70
QUADRO 15	Relação institucional entre a SMAS e o SCFV .....	71

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI	- Associação Brasileira de Imprensa
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CNBB	- Centros de Defesa dos Direitos Humanos
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centros de Referência Especializados de Assistência Social
DCA	- Departamento da Criança e do Adolescente
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	- Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	- Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
ICD	- Instrumento de Coleta de Dados
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ	- Ministério da Justiça
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS	- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OSC	- Organização da Sociedade Civil
PAIF	- Programa de Atenção Integral à Família
PMAS	- Política Municipal de Assistência Social
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNCCF	- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PSB	- Proteção Social Básica
SAM	- Serviço de Atendimento ao Menor
SMAS	- Secretaria Municipal de Assistência Social
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	- Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDH	- Secretaria Especial de Direitos Humanos
SGD	- Sistema de Garantia de Direitos
TSF	- Trabalho Social com Família
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Principais vertentes sociológicas sobre o conceito de família: introduzindo a discussão .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Os conceitos de família: breve abordagem .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>A Política Social e o Trabalho com Famílias .....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um direito humano fundamental de crianças e adolescentes .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direitos: o ECA como paradigma</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e a Política de Assistência Social: fortalecendo o direito à convivência familiar e comunitária</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS E SUA RELAÇÃO COM O CRAS: resultados e discussão .....</b>	<b>45</b>
<b>4.1</b>	<b>Percurso metodológico .....</b>	<b>45</b>
<b>4.2</b>	<b>Caracterização das instituições que executam o SCFV .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3</b>	<b>O lugar que o SCFV ocupa no espaço institucional .....</b>	<b>53</b>
<b>4.4</b>	<b>SCFV e CRAS: o desafio da intersetorialidade .....</b>	<b>66</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>
	<b>APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTADOS .....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais brasileiras, sobretudo a partir do século XXI, têm considerado a família um espaço privilegiado de proteção social, exercendo uma participação fundamental no cuidado, formação e educação das crianças e adolescentes (RIZZINI *et al*, 2007).

Nesse processo histórico, a assistência social — reconhecida pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1998) como uma política pública que integra as bases do tripé da seguridade social, junto à saúde e à previdência, definida como direito do cidadão que dela necessitar, independentemente de contribuição, como garante o Art. 203 da CF/88 — incorporou mudanças no padrão de proteção social na perspectiva de direitos. Ao integrar o corpo das políticas públicas, a assistência social definiu como diretriz a matricialidade sociofamiliar no âmbito da gestão do atendimento às necessidades sociais, advindas dos processos históricos de exclusão sociocultural e econômica que têm regerado fragilidades e contradições sociais (BRASIL, 2004), sendo as crianças e adolescentes importantes segmentos afetados por essa estrutura socioeconômica desigual.

Nesse mesmo percurso, historicamente o campo do atendimento às crianças e adolescentes brasileiros foi organizado de forma a segregar, catalogar por meio das desigualdades sociais crianças e adolescentes, culpabilizando-os e a suas famílias pelas consequências perversas do sistema desigual existente no País. Foi a partir da CF/88 (BRASIL, 1988) e, posteriormente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990 (BRASIL, 1990), que a garantia de direitos humanos fundamentais foi estendida a todas as crianças e adolescentes, exigindo mudanças paradigmáticas de conteúdo, método e gestão no tratamento destinado às crianças, adolescentes e suas famílias. Nesse sentido, uma grande mudança nos marcos normativos e regulatórios da infância e adolescência foi ter elevado à condição de direito humano fundamental de **todas** as crianças e adolescentes a **convivência familiar e comunitária**.

Assim, o ECA define que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas (por meio de ações e serviços), para que possam desenvolver social e pessoalmente suas potencialidades.

A materialização dos direitos a serem garantidos às crianças e adolescentes é feita por meio de políticas públicas e sociais, programas, ações e serviços, sendo organizados a

partir do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).<sup>1</sup> Por ser complexa essa concretização, esse conjunto de ações necessárias deve estar fundamentado no princípio da incompletude institucional e ou intersetorialidade entre as políticas. Dessa forma, as diferentes políticas — entre elas a de assistência social — deve dialogar permanentemente com a política de atenção à criança e ao adolescente de modo a assegurar integralmente a promoção, proteção e defesa de seus direitos previstos no artigo 4º do ECA.

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), por sua vez, organizou seu sistema de proteção social a partir da Proteção Social Básica e Especial.<sup>2</sup> Em relação à Proteção Social Básica, os serviços são organizados e executados, conforme a PNAS e Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b), nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em três principais serviços que vão atender as demandas das famílias, incluídas suas crianças e adolescentes, que buscam na assistência social apoio público para suas necessidades. É dentro desse contexto que se insere o nosso objeto de estudo.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), executado na Proteção Social Básica (PSB) e regulamentado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c), apresenta caráter preventivo e de inclusão social e está referenciado ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse serviço deve se articular com outro importante serviço: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), considerado a “porta de entrada da proteção social”. O SCFV é um importante avanço na política de assistência social. Em 2003, por meio da Resolução do CNAS 01/2013 (BRASIL, 2013b), foi reordenado como serviço de complementação ao trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de risco social. Ele materializa a possibilidade de recuperação em situações de vulnerabilidade ou em casos de violação de direitos. O SCFV não se caracteriza como contraturno escolar, devido às vivências sociais que o Serviço prevê

---

<sup>1</sup> O ECA traz um novo modelo de organização e gestão da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Propõe que a política de atendimento — que reúne as diferentes políticas que asseguram os diferentes direitos previstos em seu Art. 4º — deve ser realizada “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 86). Esse conjunto articulado que assegura a proteção integral é denominado de Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (DIGIÁCOMO, 2013).

<sup>2</sup> A Proteção Social Especial é modalidade de atendimento socioassistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social e pessoal, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e situação de trabalho infantil, entre outros. A Proteção Especial está dividida em Média e Alta Complexidade (BRASIL, 2004, p. 37). Os serviços da Média Complexidade oferecem atendimento a famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos. Já na Alta Complexidade, são aqueles que garantem proteção integral para famílias e indivíduos sem referência e ou situação de ameaça, necessitando serem retirados do núcleo familiar e passar por um processo de institucionalização.

em conjunto com os demais projetos e programas da Proteção Social Básica desenvolvidos no território de abrangência do CRAS e que deve ser articulado ao PAIF para que possa cumprir de maneira efetiva os preceitos definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, definidos pela Resolução do CNAS 109/2009 (BRASIL, 2010).

É importante destacar que a PNAS prevê o fortalecimento de vínculos familiar e comunitário e que o SCFV, no que lhe concerne, é um serviço voltado para o atendimento dos membros da família, e sua principal estratégia de ação é a oferta de momentos de convivência entre os usuários nos grupos. De acordo Resolução do CNAS 109/2009, o público atendido pelo SCFV está organizado em quatro grupos etários: crianças de até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e idosos com 60 anos ou mais (BRASIL, 2009c). A política também prevê garantia de direitos sociais, que devem ser materializados por meio de políticas públicas, programas sociais e serviços:

Quando a Constituição Federal de 1988 afirmou que a assistência social era um direito de todas as pessoas, a luta por tirar esse direito do papel contou com três marcos até a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a edição da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993; a publicação, em outubro de 2004, da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) onde foi definido o modelo de gestão para a nova política de seguridade social, o SUAS; e a publicação, em julho de 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplina a gestão e a política de Assistência Social nos territórios e define os parâmetros para a regulamentação e implantação do SUAS (BRASIL, 2007, p. 14).

Os questionamentos em torno do tema começaram a aparecer a partir do Estágio Curricular Obrigatório I e II realizados no Educandário Santa Catarina, uma organização não governamental que atende crianças e adolescentes entre 9 meses e 12 anos de idade, localizada no bairro do Roçado no município de São José (SC). Nessa instituição, entre seus projetos e programas de atendimento às crianças e adolescentes, conforme previsto em sua missão institucional e estatuto legal, a instituição possui como um dos programas existentes o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), estando referenciada na rede socioassistencial da Política Municipal de Assistência Social como tal.

O cotidiano na instituição e a forma de entrada (admissão) das crianças e adolescentes, especificamente nesse Serviço, nos levaram a questionamentos de como tem sido a articulação com o PAIF/CRAS nas demais instituições do município que executam o SCFV. Fizemos, então, os questionamentos a seguir. As organizações conveniadas à Secretaria Municipal de Assistência Social de São José são conhecedoras dos grupos/segmentos prioritários para admissão nesse serviço? Sabem elas que é fundamental uma real articulação, comunicação e fluxo de atendimento entre o PAIF e o SFCV, tendo em vista que o Serviço se constitui pela Resolução do CNAS 109/2009 (BRASIL, 2009c), como

complementação ao trabalho social com famílias e prevenção a situações de ocorrência de situações de risco social? Como tem sido o processo de seleção e admissão de crianças e adolescentes que se encontram frequentando o SFCV? Como se tem dado a articulação entre esses dois serviços referenciados no CRAS de modo a garantir o que preveem as determinações legais (normativas e regulatórias) da Assistência Social?

Diante desses questionamentos, o problema de pesquisa é: “Como tem acontecido o diálogo e fluxo de trabalho entre os serviços referenciados no CRAS (PAIF e SCFV), no encaminhamento, admissão e acompanhamento de crianças e adolescentes junto ao SCFV, de modo a assegurar o que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da Política de Assistência Social?”.

Definido o problema de pesquisa, temos como objetivo geral analisar a articulação intrassetorial entre o Serviço de Proteção e Atendimento à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ambos referenciados no CRAS, na inserção de crianças e adolescentes no SCFV, de forma a garantir a complementação do trabalho social com famílias e prevenir situações de risco social. Entre os objetivos específicos, estabelecemos: a) mapear as organizações sociais que realizam conveniamento para execução do SCFV em São José; b) caracterizar o perfil dos usuários (crianças, adolescentes e famílias) do SCFV, comparando-os com os grupos prioritários estabelecidos pela Resolução do CNAS 109/2009 (BRASIL, 2009c), c) identificar os critérios de admissão de crianças e adolescentes nesses serviços conveniados e como tem sido a relação com o CRAS no encaminhamento e acompanhamento; d) identificar nas organizações conveniadas os objetivos definidos para execução do SCFV, as motivações para terem se tornado um Serviço de Convivência da Assistência Social e seu conhecimento sobre o que prevê a Resolução 109 referente ao SCFV; e) analisar os documentos institucionais, em especial o projeto político-pedagógico dos SCFV das organizações conveniadas para a execução desse serviço da assistência social.

Quanto à metodologia, definimos como base de estudo a abordagem quantiqualitativa, tendo em vista que entre quantidade e qualidade não há contradição, pelo contrário, são complementares, constituindo-se em faces diferenciadas do mesmo fenômeno (OLIVEIRA, 2008):

Adotar a prática de combinar técnicas de análise quantitativa com técnicas de análise qualitativa proporciona maior nível de *credibilidade* e *validade* aos resultados da pesquisa, evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise. [...] fazer pesquisa não é acumular dados e quantificá-los, mas analisar *causas* e *efeitos*, contextualizando-os no tempo e no espaço, dentro de uma concepção sistêmica (OLIVEIRA, 2008, p. 39–40).

Do ponto de vista da execução, a pesquisa se enquadra como pesquisa empírica, pois trabalhamos com a realidade dos dados coletados a partir da inserção dos sujeitos nos espaços sociais e institucionais. Quanto ao procedimento de coletas para a base de dados, serão utilizadas **fontes primárias**:

- a) *Entrevistas semiestruturadas*: por meio de um questionário com roteiro de perguntas tendo como sujeitos da pesquisa: um Coordenador Geral dos CRAS de São José e ou um assistente social do PAIF de cada CRAS e um assistente social de cada instituição conveniada para execução do SCFV.
- b) *Instrumento de coleta de Dados (ICD) com perguntas fechadas*: para elaborar a caracterização do perfil dos usuários (crianças, adolescentes e famílias) do SCFV.

No que se refere às **fontes secundárias**:

- a) *Documentos institucionais*: da Política de Assistência Social, tais como: Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (BRASIL, 2015); Orientações Técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos (BRASIL, 2010); Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c), PNAS (BRASIL, 2004); Resolução 01/2013 do CNAS (BRASIL, 2013b); da área da Criança e do Adolescente: Lei 12.010/ 2009 (BRASIL, 2009a), além de legislações do ECA e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006a); Das instituições conveniadas para o SCFV: projeto político-pedagógico do SCFV.

Este Trabalho de Conclusão de Curso está organizado em quatro capítulos. No capítulo dois faremos uma breve abordagem sobre os conceitos de família, política social e trabalho com famílias.

O capítulo três versará sobre a convivência familiar e comunitária como um direito humano das crianças e adolescentes. Para tanto, contextualizaremos desde a repressiva doutrina da situação irregular, perpassando pelos Códigos de 1927 e 1979 até a doutrina de proteção integral, culminando no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990). Por fim faremos uma breve discussão sobre o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006a), que vem ganhando espaço como referência política no acesso a esse direito.

No quarto capítulo, apresentaremos os resultados e análises a partir da proposta metodológica para melhor compreendermos a articulação intersetorial entre o SCFV —

executado no município de São José — e o CRAS/PAIF e responder ao problema proposto neste trabalho de conclusão de curso.

Pretendemos com este estudo qualificar o debate acerca da relevância do SCFV na garantia dos direitos da criança e do adolescente e enfatizar a importância de se atentar às definições estabelecidas na política de assistência social para que possamos consolidar o SCFV como um serviço complementar ao trabalho social com famílias e de prevenção à ocorrência de situações de risco.

## 2 FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL

Para fundamentarmos nosso objeto de pesquisa, julgamos necessário fazermos uma discussão sobre família no contexto da política pública social, tendo em vista que os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos integram a estrutura material do Estado, tendo como foco crianças, adolescentes e suas famílias.<sup>3</sup>

Ao entender a família como um fenômeno social, inicialmente far-se-á uma breve discussão conceitual a partir das principais vertentes sociológicas e de seus precursores para, em seguida, trazer o debate atual brasileiro sobre família. Por fim, discutiremos a família no contexto do trabalho social desenvolvido pela política pública de assistência social, *locus* onde se estruturam as ações do SCFV direcionadas às crianças e adolescentes brasileiros.

### 2.1 Principais vertentes sociológicas sobre o conceito de família: introduzindo a discussão

Sierra (2011) aponta que, na sociedade moderna (após o século XX), valorizam-se os sentimentos e as afinidades de um casal no qual o significado de família moderna se associa ao de família nuclear, que é defendida pela vertente funcionalista.

A sociedade moderna e industrializada, tendo atravessado questões, como migração, diferenças de classes e diferenças de etnias, entre outras, passa a ser objeto de estudo de pensadores, pois eles se questionam se há algo em comum entre as famílias, havendo ainda o consenso da “família sagrada dentro do casamento”.

A família é, portanto, considerada um grupo doméstico que torna possível a vida na sociedade, pois reproduz a cultura de valor na proteção e guarda das crianças, nos sentimentos de intimidade e de reciprocidade que dentro dela são valorizados como unidade responsável por uma série de funções.

Na vertente estruturalista, Lévi-Strauss (1908–2009), pensador de referência, identifica em seus estudos três tipos de relações que explicam o parentesco: a *aliança*, que se estabelece entre o marido e a mulher, a relação de *filiação* entre pai e filhos, e a relação de *consanguinidade* entre irmãos. Aponta ainda que nenhuma família vive sozinha, havendo uma interdependência entre elas, constituindo-se assim a base humana da sociedade. E complementa designando a família como grupo social com pelo menos três características: 1)

---

<sup>3</sup> É sabido que, na estrutura da PNAS, existe o SCFV para idosos, contudo não se refere aos sujeitos do nosso estudo, não sendo, portanto, mencionado neste TCC.

tem sua origem no casamento; 2) são formadas por marido-esposa-filhos (nascidos do casamento), porém são aceitos outros parentes junto ao núcleo familiar; 3) devem ser regulados por laços legais, direitos e obrigações econômicas ou religiosas, ainda que se admita a inclusão de outros parentes, sendo esse grupo regulado por laços legais, direitos e obrigações econômicas ou religiosas (LÉVI-SRAUSS *apud* SIERRA, 2011).

Na vertente funcionalista, Talcott Parsons (1902–1979), o precursor dessa teoria, organiza seus estudos fundamentado no modelo de família conjugal norte-americana de classe média que vive nos centros urbanos nos anos 1950. Dentro dessa lógica funcionalista, Parsons (1966) — preocupado em explicar o funcionamento da sociedade, e não necessariamente seus conflitos sociais e suas contradições — pensa a sociedade como um sistema formado por quatro subsistemas interdependentes: o cultural, o político, o econômico e o social.<sup>4</sup> Assim, em uma sociedade desenvolvida, urbanizada, industrializada e capitalista, o objetivo era olhar para essa mesma sociedade preservando o seu funcionamento harmonioso e “normal”. Por isso era tão importante que valores, normas e papéis fossem definidos.

Na teoria parsoniana, a família é aquela que preenche as condições psicológicas necessárias ao processo de socialização da criança e do adulto. Ao entender que sua função é a de socializar as crianças (sendo a mulher o principal agente dessa socialização) e regular o equilíbrio da personalidade dos adultos, o sujeito só dará certo em uma família que tiver sido competente para garantir-lhe uma adequada socialização e um adequado desenvolvimento de sua personalidade. Aqueles sujeitos, portanto, que apresentavam problemas na sociedade eram consequência de uma família que não estava capacitada para educar aquela criança ou aquele adolescente, não considerando os fatores externos em sua leitura. O desenho, ou tipologia, da família nessa vertente teórica é a família nuclear (pai, mãe e filhos). Apresenta o papel do pai como sendo o provedor, e o da mãe como cuidadora responsável tanto pela criação dos filhos dentro da casa quanto pela manutenção do controle das emoções no lar.

As concepções defendidas por Parsons (1966) — de que a família tem um importante papel de controle social — são disseminadas por meio das orientações de diferentes profissionais (entre elas, da psiquiatria, psicologia, serviço social e pedagogia) que têm na família seu objeto de intervenção social, promovendo o “ajustamento e favorecendo a sua adaptação ao sistema”.

---

<sup>4</sup>Segundo Parsons (1966), o sistema cultural desempenha a função de manutenção dos padrões; ao sistema político se atribuem os objetivos sociais; o sistema econômico é encarregado da adequação dos sujeitos, e ao sistema social é incumbida a integração das unidades em exercício (PARSONS, 1966).

A vertente interacionista<sup>5</sup> tem como principal preocupação a família como espaço de vivência que se adapta, se mantém e se perpetua. Preocupa-se também em observar a interação simbólica entre os membros da família, se importando com a linguagem. Nessa perspectiva, as pessoas não desempenham papéis prontos — diferentemente do pensava Parsons (1966) —, mas os papéis são criados e recriados conforme a situação, e a família é um grupo social primário, é uma coletividade íntima onde o indivíduo vive a experiência da unidade social. Valoriza-se a interação dos membros da família, onde as regras de convivência devem ser negociadas, dinâmicas e permeáveis às mudanças. Os interacionistas possuem um olhar mais ampliado em relação à família do que os outros autores (SIERRA, 2011).

Essas três principais correntes sociológicas influenciaram e ainda influenciam as diferentes abordagens no contexto social contemporâneo, seja na estrutura político-organizativa de ações desenvolvidas no trabalho social com famílias ou nas intervenções profissionais realizadas nesse campo.

## **2.2 Os conceitos de família: breve abordagem**

No decorrer das mudanças mundiais, o Brasil também foi influenciado pelas transformações trazidas pela globalização, que se refletem tanto na sociedade como nas famílias.

Muito embora a pluralidade de formas familiares seja uma constante ao longo da história da família e na contemporaneidade, a família nuclear ainda constitui o modelo predominante — muito embora tenha perdido muito sua legitimidade na contemporaneidade — nas referências empíricas e simbólicas (TEIXEIRA, 2013).

Na sociedade contemporânea atual, a dissolução dos espaços públicos e privados e o isolamento da família nuclear da comunidade e da parentela são decorrentes das grandes transformações promovidas pelo modelo capitalista de produção e são tributários da valorização do individualismo burguês, que promove a queda da hegemonia do modelo patriarcal por destruir suas bases materiais e ideológicas de sustentação.

---

<sup>5</sup>Segundo Sierra (2011), o interacionismo simbólico foi a vertente que consolidou os estudos da Escola de Chicago no período de 1915 a 1940, conduzindo a investigação sociológica ao empirismo, visando à resolução de problemas sociais, com especial atenção à imigração nos Estados Unidos. Estudando a imigração polonesa na América e as mudanças na família tradicional ao longo desse processo, destacam-se os autores William Thomas (1863–1947) e Florian Znaniecki (1882–1958).

Segundo Sierra (2011), alguns autores<sup>6</sup> explicam que a processualidade histórica da constituição e reconstituição familiar teve como ponto inicial o modelo patriarcal, importado pela colonização e modificado para as condições do Brasil da época: latifundiário e escravagista. Esse predomínio é questionado por vários estudiosos que comprovam a pluralidade das famílias brasileiras — de origem africana, indígena e das classes populares como um todo, como as famílias formadas por concubinatos e as chefiadas por mulheres com seus filhos ou os adotivos, dentre outras.

As mudanças no Brasil do final do século XIX e do início do século XX instituem um novo modelo de família que se contrapõe ao modelo patriarcal ou de família extensa,<sup>7</sup> que predominava no período da colonização e do império.

Os motivos que levaram à passagem da família extensa para a família restrita/nuclear foram o surgimento da urbanização, o início da industrialização, a abolição da escravatura e a imigração, os quais fazem com que a família nuclear tenha suas funções redesenhadas, centralizando-se na reprodução social dos seus membros, com privilégios das funções afetivas e na maior autonomia dos indivíduos (TEIXEIRA, 2013).

Dentre a estruturação do pensamento social sobre família, o pensamento higienista, desenvolvido com o intuito da normatização da vida familiar, sobretudo pela medicina higienista desde a década de 1930, colaborou para transformar a família na instituição conjugal e nuclear característica dos nossos tempos.

Assim, a medicina higienista estimulou os indivíduos a serem preocupados com sua intimidade física e emocional, com a privacidade do seu espaço doméstico e familiar, com a educação dos filhos, suscitando o amor maternal e introduzindo os novos cuidados aos filhos exigidos das mulheres, redefinindo o sentido e relação entre amor e sexualidade. Cabe lembrar que essa ótica higienista era direcionada à família branca, patriarcal e burguesa, pois às classes populares erguia-se um mecanismo policialesco e assistencial amparado pelo Estado normatizador (TEIXEIRA, 2013).

Já no período compreendido como segunda modernidade, que ocorre a partir dos anos 60, Singly (2007 *apud* TEIXEIRA, 2013) aponta outras transformações importantes, como a crítica liderada pelos movimentos sociais de mulheres e pelo feminismo ao modelo da “mulher-dona-de-casa”; pela desestabilização do casamento, com a opção do divórcio; pelas famílias chefiadas por mulheres; pelo crescimento de indivíduos morando sozinhos e casais

---

<sup>6</sup> Teixeira e Canevacci (1987), Figueira (1986), Saffioti (1979), Xavier (1998).

<sup>7</sup> Famílias extensas são as famílias formadas por pai, mãe, filhos, avós e netos ou outros parentes, ou seja, é a família formada por três ou quatro gerações.

homossexuais, dentre outros. As conquistas advindas dos movimentos sociais de mulheres e feministas impactaram características de novos arranjos familiares na cena contemporânea (início dos anos 60). A disseminação de ideais sobre liberdade, equidade e direitos das mulheres fortaleceram a busca por mais espaço fora da esfera doméstica e maior reconhecimento social. A diminuição da dependência financeira das mulheres, em razão do maior alcance ao mercado de trabalho e em novos postos de trabalho — muito embora a relação entre provimentos em decorrência do trabalho entre homens e mulheres seja desigual — trouxe rebatimentos nos arranjos e tipologias das famílias brasileiras, entre elas, as famílias monoparentais chefiadas por mulheres passam a ter recorrência maior no espaço social (TEIXEIRA, 2013).

Na família contemporânea diminui a dependência das mulheres, dado o acesso cada vez maior ao mercado de trabalho, embora ainda desproporcional entre os países e em relação aos homens, todavia a dupla jornada é o símbolo da manutenção das atribuições das mulheres à esfera doméstica, assim como a fragilidade conjugal vulnerabiliza-a ainda mais, dada a redução do seu nível de vida com as separações, que passam a constituir famílias monoparentais sob sua chefia, como destaca Singly, dá à mulher a possibilidade de só viver conjugalmente por motivos amorosos (SINGLY, 2007 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 38).

Outra característica da família contemporânea é a redução composta por pequenos núcleos de pessoas que vivem juntas por consanguinidade ou alianças, que pode ser um casal de homem e mulher, ou casal do mesmo sexo e mulheres sem cônjuge e os filhos. Esses arranjos familiares marcados pela autonomia de seus membros podem contribuir para o espaço individual e para projetos diferentes de vida, inclusive o adiamento de ter filhos, não tê-los ou tê-los de forma independente, não se casar, etc.

Bruchini (1993 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 23) afirma que, para estudarmos o tema família, devemos “dissolver sua aparência de naturalidade, percebendo-a como criação mutável, em constante relação com a realidade social”. Ao afirmar a não naturalidade da família, Teixeira (2013) nos remete à reflexão de que a família não é uma instituição natural, mas social e histórica, podendo assumir configurações diversas em sociedades ou no meio de uma mesma sociedade, conforme as classes e grupos sociais variados. Nessa perspectiva, Miotto (1997 *apud* TEIXEIRA, 2013) diz:

[...] a família é uma síntese de múltiplas determinações sócio-históricas, econômicas e culturais, constituindo uma totalidade dinâmica e contraditória; uma instituição social historicamente condicionada, mas também dialeticamente articulada à estrutura social na qual está inserida [...]. (MIOTTO, 1997 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25).

Para Miotto (1997 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25), esse entendimento “se contrapõe ao entendimento de que a família é um grupo natural, limitado à essência biológica

do homem e à sua continuidade através da consanguinidade de filiação”. Nesse sentido, Teixeira (2013) visa desfazer a errônea noção de natureza humana a-histórica, com o senso comum e com as perspectivas que tratam a família como constante social invariável.

Para Saraceno, família “também é o espaço histórico e simbólico no qual e a partir do qual se desenvolve a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores, dos destinos de homens e mulheres, ainda que isso assuma formas diversas nas várias sociedades. E completa dizendo que “internamente, também, a família não é homogênea, as relações entre seus membros são assimétricas, conservam diferenciações de gênero e de geração e são hierarquizadas” (SARACENO, 1992 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 24-25). Somando a essas reflexões, a autora discorre sobre outros estudiosos que colaboram com a discussão sobre família e sua processualidade histórica na construção de seus conceitos. Nessa continuidade, família, para Bruschini (1993 *apud* TEIXEIRA, 2013), é:

Um grupo social composto de indivíduos diferenciados por sexo e idade, que se relacionam cotidianamente gerando uma complexa e dinâmica trama de emoções; ela não é uma soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade (BRUSCHINI, 1993 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25).

Por sua vez, Mioto (1997 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25) considera a família “como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não, por laços consanguíneos”, visto que “estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenhem umas com as outras, de modo contínuo, estável e não casual [...] quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações”. Ademais, família é [...] o espaço privilegiado da história da humanidade onde aprendemos a ser e a conviver, ou seja, ela é a matriz da identidade individual e social, portanto, geradora de formas comunitárias de vida e espaços de proteção primária aos seus membros.

Para Kaloustian e Ferrari (1998 *apud* TEIXEIRA, 2013),

[...] é a família um espaço privilegiado de socialização, de vivência das primeiras experiências, de busca coletiva de sobrevivência, da proteção aos filhos e demais membros, quem propicia os aportes afetivos, onde são absorvidos os valores éticos e humanitários, e se aprofundam os laços da solidariedade (KALOUSTIAN e FERRARI, 1998 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25).

Teixeira (2013) indica que funções são historicamente atribuídas na sociedade capitalista e vão desde a reprodução biológica, material, à reprodução social de seus membros, como a manutenção da estrutura familiar e da sociedade, além de ser também o *locus* da estrutura psíquica do indivíduo, como espaço de geração de afeto, cuidado, segurança, sentimento de pertença, de grupo, espaço de solidariedade primária. É também um

espaço da reprodução da hierarquia, da autoridade, da dominação pela idade e sexo — logo, espaço de conflitos e relação de forças.

A instituição matrimonial e os papéis sexuais, bem como a divisão do trabalho e relações hierarquizadas de autoridade não desapareceram. A família nuclear ainda é predominante, embora tenha perdido muito da sua legitimidade e comporte uma infinidade de modelos de arranjos familiares. Concordamos com os autores quando afirmam que a família é uma instituição contraditória e conflituosa, dissonante e sem ser harmoniosa. Ela expressa e reproduz relações assimétricas entre gêneros e gerações, em termos de poder, de recursos e de capacidade de negociação e, por isso, constituem espaços conflituosos diversificados. Nessa concepção, Mioto (1997 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 25) diz que “a família não é ‘o espaço *a priori* da felicidade’, que nem sempre é o ‘refúgio seguro’, podendo ser o lugar que coloca em risco a segurança física e emocional de seus membros”.

Por fim, concordamos com Teixeira (2013) ao afirmar que, longe de uma visão idealizada de família, sem conflitos, sem relações de dominação, de poder e força, destacam-se suas contradições como fonte de relações de violência, negligência, abandono, de conflito de gerações e de relações desrespeitosas. É nessas configurações de arranjos familiares que é preciso compreender os desenhos de política social e o trabalho com famílias, e é sobre isso que trataremos a seguir.

### **2.3 A Política Social e o Trabalho com Famílias**

No debate contemporâneo sobre a relação família e políticas sociais, pontua-se que a família sempre desempenhou papel significativo na conformação da proteção social, constituindo-se “parceira” do Estado.

A forma como a família é inserida nas políticas públicas irá refletir diretamente na organização do trabalho com as famílias, que é um sujeito privilegiado de intervenção do Serviço Social, ou seja, interfere diretamente no cotidiano dos serviços, programas e projetos institucionais.

A tradição histórica da organização da assistência social foi marcada por atendimentos categorizados e fragmentados, tendo os serviços ordenados a partir de “situações específicas” e “indivíduos-problemas”. Problemas, como abandono, trabalho infantil, exploração sexual, entre outros, eram atendidos de forma individual e focalizada, e não havia reflexões sobre a realidade de cada família.

Ferrari e Kaloustian (KALOUSTIAN, 1994) nos trazem esta reflexão:

A família, enquanto forma específica de agregação tem uma dinâmica de vida própria, afetada pelo processo de desenvolvimento socioeconômico e pelo impacto da ação do Estado através de suas políticas econômicas e sociais. Por esta razão, ela demanda políticas e programas próprios, que deem conta de suas especificidades, quais sejam, a divisão sexual do trabalho, o trabalho produtivo, improdutivo e reprodutivo, a família enquanto unidade de renda e consumo e forma de prestação de serviços em seu espaço peculiar, que é o doméstico (KALLOUSTIAN, 1994, p. 12).

As famílias empobrecidas sempre foram ligadas à ideia de problema social e de que seus responsáveis não seriam capazes de educar as crianças e proteger seus membros da marginalidade, da libertinagem e dos vícios. Quer dizer, a pobreza era (e ainda é) vista como algo irregular. A família considerada padrão era a família nuclear tradicional definida por um casal heterossexual e seus filhos. Conforme visto nas seções anteriores, esse conceito foi propagado por diversas disciplinas científicas, inclusive pelo serviço social.

Mioto (2004; 2006 *apud* TEIXEIRA, 2010, p. 4) afirma que o Trabalho Social com Famílias (TSF) se baseia em concepções estereotipadas de famílias e papéis familiares centralizados na concepção de família padrão, deixando as demais como “desestruturadas”; focalização no indivíduo como “desviante” do padrão com o predomínio de propostas residuais, direcionadas a problemas delimitados e fragmentados da totalidade social e sujeitos ao trabalho psicossocial individualizante e terapêutico cuja explicação está na família. Percebe-se a culpabilização das famílias e a tentativa de solucionar problemas, numa perspectiva focalizadora, em que são responsáveis pelo fracasso de seus membros. Os profissionais julgam os acontecimentos com as famílias não como algo cotidiano da vida familiar, mas como resultado de uma família “desestruturada”, que não está “dando certo” e sem ofertar a ela serviços e ações preventivas que deem sustentação para suas necessidades.

Assim, o Trabalho Social com Famílias é centralizado nas famílias de baixa renda consideradas “desestruturadas”, “incapazes”, cujo problema e solução estavam concentrados nelas próprias. Historicamente a assistência social trabalhava com as famílias nesse sentido e, por este motivo, os serviços de inclusão eram praticamente inexistentes (TEIXEIRA, 2010).

Ao longo da história, vemos que a interferência do Estado na família ocorre desde o Estado Moderno, por meio de políticas sociais e legislações que determinam as relações familiares a respeito do matrimônio, do divórcio, da responsabilidade dos pais, dos deveres, do direito dos idosos, das mulheres, das crianças e adolescentes, por intermédio de Constituição, Código Civil, políticas demográficas, políticas de controle (ou incentivo) à natalidade e estratégias padronizadoras da vida familiar que cooperam para formar famílias desejáveis à ordem política estabelecida (TEIXEIRA, 2013; MIOTO, 2006).

A família de provedor masculino é a perspectiva clássica comum à maior parte dos Estados de Bem-Estar Social, em que os sistemas se desenvolveram com base na instituição do benefício do seguro social público com base na família do trabalhador. Ou seja, o benefício é concedido diretamente ao trabalhador como provedor do grupo familiar.

Na avaliação de Esping-Andersen (1991 *apud* PEREIRA, 2006, p. 29), o Estado sempre foi beneficiado pela participação voluntária e autônoma das famílias. Essa responsabilização tira o foco do Estado e transfere-o para a família, tratando-o como uma alternativa em que a política pública considera — na verdade, insiste — que as unidades familiares devem assumir a principal de responsabilidade pelo bem-estar social de seus membros. Isso implica tanto na provisão de recursos como na exigência de uma excessiva dose de trabalho familiar. Nessa perspectiva, chamada de familista<sup>8</sup>, há uma sobrecarga da família na provisão de recursos e de cuidado.

Teixeira (2013) nos fala que ainda predomina no Brasil, a lógica familista, embora haja reconhecimento dos direitos sociais e avanço na proteção social. Ela se faz na perspectiva de ampliar responsabilidades familiares na proteção de seus membros, não rompendo com o padrão de funcionalidade social e econômica esperado das famílias. Sendo assim, cabe aos filhos maiores acolher os pais na velhice, na carência e na enfermidade.

Em seu Art. 226, a CF/88 (BRASIL, 1988) determina que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, apoiada também pelo item 3 do Art. 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH): “A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado” (UNESCO, 1998). O reconhecimento de que a família é a base de tudo é dado nacionalmente também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990 (BRASIL, 1990); pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993 (BRASIL, 1993) e pelo Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2004 (BRASIL, 2003).

O Estado procura socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que a sua capacidade se esgote. Isto se materializa em transferências de recursos ao indivíduo (não à família) pelo Estado e no provimento específico e independente de serviços para o cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência. Os serviços são amplamente desenvolvidos na direção de uma cobertura universal da população.

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen (1999) destaca o “Familismo”, ou tendência familista da política social, como uma responsabilização da família pelo bem-estar de seus membros, incentivada pelas políticas públicas por meio de benefícios pouco generosos e pelo pouco amparo do Estado, fazendo com que o peso da responsabilidade pelos serviços de proteção social recaia sobre as famílias.

Campos e Mioto (MIOTO; CAMPOS, 2003) trazem que o lugar que a família ocupa na política social depende basicamente do equilíbrio entre pressões sobre ela colocadas e os meios proporcionados socialmente para seu desempenho, enquanto instância posta conjuntamente ao Estado de Bem-Estar social no processo de reprodução social.

A partir da CF/88, a assistência social passou a fazer parte do tripé da seguridade social assegurado no Art. 203, em que “será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. Como direito social garantido por meio dos marcos legais, e não mais como prática clientelista baseada na caridade, a família deveria ter especial proteção do Estado. Porém, apesar de haver esse reconhecimento explícito sobre a relevância da família na vida social e, por isso, digna da proteção do Estado, tal proteção entra sempre em discussão devido aos sinais cada vez mais fortes de penalização e desproteção das famílias. Mioto (2004) já afirmava que esse paradoxo não é novo e não se resolverá com a estruturação do Estado de Bem-Estar Social, onde ninguém (e nenhuma família) é totalmente “autossuficiente”. Na divisão de tarefas entre gêneros e gerações, se instituiu à família a tarefa de grande sustentáculo do sistema de proteção social (SARACENO, 1997 *apud* MIOTO, 2004, p. 3).

No desmembramento das premissas constitucionais, temos a Lei Orgânica de Assistência Social — LOAS (BRASIL, 1993), que prevê a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, fazendo com que a Política de Seguridade Social não contributiva, que atende os mínimos sociais, aconteça por meio de um conjunto formado pela iniciativa pública e pela sociedade (BRASIL, 2016b, p. 12).

A LOAS (BRASIL, 1993), PNAS/2004 (BRASIL, 2004) e a NOB/SUAS/2005 (BRASIL, 2005) são os marcos legais da política de assistência social e vão apresentar uma mudança no padrão nessa área, determinada como política pública e direito social, fundamentado no princípio democrático do controle social e da descentralização político-administrativa. Essas ações têm em vista a superação dos atendimentos fragmentados e segmentados, tendo a família como plano de organização dos serviços e sujeitos beneficiários da assistência social (TEIXEIRA, 2013).

Boschetti (2003 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 105) aponta os desafios a serem superados, como a histórica subjugação clientelista em relação às ações e aos serviços; as práticas pontuais, emergenciais e sem continuidade — logo, sem planejamento — e ainda a precarização orçamentária. Já Teixeira (2013) pontua a possibilidade de práticas profissionais inovadoras, fundamentadas na lei a partir das seguintes diretrizes:

- a) a primazia da responsabilização estatal na condução da política em cada esfera de governo, com a implantação de equipamentos públicos estatais, como os Centros de Referência de Assistência Social — CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social — CREAS,
- b) a abrangência dos direitos e das seguranças afiançáveis, contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, família e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas e benefícios de aquisição materiais e monetárias, contudo, para além desses, para incluir também, socioeducativos e socioassistenciais, de convivência e outros, no enfrentamento não apenas da pobreza, mas das discriminações, estigmas, exclusões, vulnerabilidades, fragilidades, riscos tanto decorrentes da pobreza, da trajetória do ciclo de vida, da estruturação familiar, e outras que comprovam ofensa à dignidade humana;
- c) a territorialização da rede socioassistencial;
- d) o reordenamento da rede socioassistencial para o atendimento dos sujeitos de direitos, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas (TEIXEIRA, 2013, p. 106).

E, por fim:

[...] a matricialidade sociofamiliar<sup>9</sup> em que se dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, uma estratégia efetiva contra a setorialização, segmentação e fragmentação dos atendimentos, levando em consideração a família em sua totalidade, como uma unidade de intervenção; além do caráter de atenção preventivo da proteção social, de modo a favorecer os laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, e romper com o caráter de atenção emergencial e pós-esgotamento das capacidades protetivas das famílias (TEIXEIRA, 2013, p. 106).

Esses preceitos das legislações atuais da assistência social, dentre elas a PNAS/2004 (BRASIL, 2004) e SUAS/2005 (BRASIL, 2005), despertam, de maneira geral, expectativas e demandas por uma nova lógica de gestão, por melhores condições de trabalho, mais profissionais contratados, capacitação, novas e melhores estruturas físicas, com a inserção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dentre outros. Outra expectativa está relacionada às mudanças nos processos de trabalhos, no aperfeiçoamento de competências e saberes, dentre eles, o trabalho social com famílias (TEIXEIRA, 2010).

A PNAS (BRASIL, 2004) parte de uma visão ampliada de família, tendo como referência o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que a define do seguinte modo: “estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade”; portanto, parte de uma visão ampliada de família. Reconhece, ainda, que “não existe família enquanto modelo idealizado, e sim família resultante de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessa família” (BRASIL, 2004, p. 28).

<sup>9</sup> A NOB/SUAS/2005 (BRASIL, 2005) indica a matricialidade sociofamiliar e a territorialização com eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social. Esses eixos significam que a assistência social dá prioridade às famílias e seus membros a partir do seu território de vivência. Porém, a partir do texto da PNAS/2004 (BRASIL, 2004, p. 41), podemos analisar a ambiguidade que existe entre reconhecer a família como um “espaço privilegiado e insubstituível de proteção social e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida”. A contradição se coloca entre resguardar e cuidar da família ou proporcionar meios para que a própria família cuide de seus membros.

A PNAS/2004 (BRASIL, 2004) tenta superar o modelo fundado na família nuclear, porém ainda tem expectativas em relação às funções familiares: “prover a proteção e a socialização dos seus membros, constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2004, p. 35).

O objetivo do Trabalho Social com as Famílias na Proteção Social Básica, de fortalecer os vínculos familiares antes de seu rompimento, é trabalhar de forma preventiva para evitar riscos e violação de direitos, por meio dos benefícios, programas e trabalho socioeducativo que visem à autonomia e ao protagonismo desses sujeitos.

No caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF/2012 (BRASIL, 2012), o Trabalho Social com Famílias obteve este conceito:

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

Entende-se assim que o Trabalho Social com Famílias se desenvolve no campo da política social, estimulado pelos sujeitos demandatários dos serviços socioassistenciais que têm como referência a família. Cioffi (1998) diz que essa referência se baseia na constatação de que a família, independentemente de sua configuração, continua sendo espaço privilegiado de convivência humana e, ao lado do trabalho, constitui um dos eixos organizadores da vida social; a família, como espaço de proteção e cuidado, permite que muitas necessidades de saúde e bem-estar não se transformem em demandas para serviços sociais; as condições de vida de cada indivíduo dependem muito mais das condições de sua família que de sua situação específica; a avaliação das condições dos indivíduos está muito mais associada às condições de vida de sua família que de sua posição individual na sociedade.

A incorporação do Trabalho Social com Famílias no campo da PNAS/2004 (BRASIL, 2004) está assinalada por importantes novidades e, no campo de suas premissas, visa articular o caráter protetivo, preventivo e proativo nos serviços socioassistenciais no sentido de integralidade da atenção. Assim, é esperado que o TSF

[...] além de estruturar-se com equipes de referência de caráter interdisciplinar, seja balizado pela integração entre os diferentes níveis de proteção e pela intersetorialidade. Nesse sentido, requer a incorporação de aportes teórico-metodológicos que sustentem uma nova forma de pensar as famílias e atuar com elas, para que se distancie cada vez mais das “formas tradicionais” de intervenção no TSF. Como “formas tradicionais”, entende-se aquelas que tendem, por um lado, a focarem-se na responsabilidade individual das famílias no equacionamento de suas necessidades e de suas dificuldades no exercício da proteção social. Por outro lado, que se modelam em ações técnicas que buscam solucionar problemas determinados de forma pontual, fragmentada e setORIZADA. Ou ainda orientadas por preceitos religiosos e marcadas por comportamentos discriminatórios em relação às famílias e seus modos de vida (BRASIL, 2016b, p. 17).

As expectativas relacionadas às tarefas e obrigações familiares não acompanharam o reconhecimento da multiplicidade familiar existente no cotidiano, esses comportamentos continuam preservados e perpetuados pela perspectiva da política, ou seja: “espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, incluindo-se, por exemplo, a manutenção dos papéis paterno e materno, conforme estabelecido por Parsons (1902–1979) no modelo de família nuclear há mais de meio século” (CAMPOS; REIS, 2009, p. 45).

Para estabelecer uma política direcionada à família, é necessário que se ofertem serviços de suporte que secundarizem suas funções de reprodução social. E que se ofereçam serviços universais, de acesso local, em quantidade e qualidade, sistemáticos e continuados — serviços que garantam direitos e gerem independência para jovens, idosos, mulheres e que democratizem as relações familiares, defendendo e oferecendo serviços que autonomizem os membros mais fragilizados e dependentes na hierarquia familiar, o que prevê a oferta de todos os serviços previstos pelo PAIF nos CRAS e demais equipamentos operacionais de assistência social (TEIXEIRA, 2009).

Desse modo, deve-se declinar o “familismo” como perspectiva de responsabilização das famílias para além das suas possibilidades e que se reforce a dependência dos seus membros com serviços, recursos e apoios familiares e por uma política “desfamiliarizante”, na lógica de oferecer serviços básicos fundamentais, universais e de apoio às famílias que deem independência aos indivíduos das famílias e às leis férreas do mercado (TEIXEIRA, 2009).

Todas essas referências necessitam não um Estado forte, democrático, capaz de articular parcerias, mas de um Estado protetivo, gestor, administrador e financiador de serviços, fundado no princípio democrático do controle social e da descentralização política e administrativa. Sustentar-se em redes frágeis na oferta de serviços, dados os limites da proteção oferecida pela iniciativa privada (mercantil e não mercantil), é não assumir a responsabilidade pública pela proteção social (TEIXEIRA, 2009).

Fortalecer a vida familiar é dar possibilidades nesse contexto de vulnerabilidades que a desagregam; é não reforçar responsabilidades para potencializar as reduzidas ofertas de serviços públicos e privados (mercantil e não mercantil); é não reforçar as relações de dependência dos indivíduos para com os recursos, serviços e cuidados familiares, mas dar sustentabilidade material e de serviços para que ofereçam proteção aos seus membros, cumprindo funções que a família, em decorrência das contingências sociais, econômicas, políticas e culturais demonstram dificuldade para exercê-la.

### **3 CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um direito humano fundamental de crianças e adolescentes**

A luta pelos direitos de crianças e adolescentes percorreu um longo caminho até obter importantes conquistas. Assim, para compreender os direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes no presente momento, é condição *sine qua non* que façamos uma breve retomada do processo histórico da garantia de direitos envolvendo crianças e adolescentes. Para tanto, neste capítulo abordaremos as legislações que demarcaram, como um divisor de águas, a história da infância e adolescência: os Códigos de Menores (1927 — Decreto 17.943-A e 1979 — Lei 6697/79), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), a Lei que trata da Convivência Familiar e Comunitária (Lei 12.010/2009), além do recente Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCCF) (BRASIL, 2006a). Assim, será possível fundamentar a trajetória desses direitos sustentados em doutrinas que demarcam ideologicamente a processualidade histórica. Cabe ressaltar que, atualmente, o referido PNCCF constitui importante referência política — muito embora não tenha toda a visibilidade que deveria — para assegurarmos o direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano fundamental de crianças e adolescentes.

#### **3.1 Crianças e Adolescentes como Sujeitos de Direitos: o ECA como paradigma**

O Código de Menores de 1927 (Código Mello Mattos) (BRASIL, 1927) surgiu em meio a um contexto em que as lutas sociais estavam intensificadas pelos trabalhadores urbanos.<sup>10</sup> Aparentemente, era o Estado mostrando-se mais atuante nas questões da infância — resultando no enfraquecimento das posições ao liberalismo extremo —, porém esse Código de Menores englobou tanto a versão jurídica repressiva e moralista quanto a higienista, controladora, de proteção do meio (FALEIROS, 1995).

Nesse Código de Menores (1927), o poder dos pais, denominado “pátrio poder”,<sup>11</sup> era julgado (e ainda o é no presente momento) nos casos de violação de direitos cometidos

---

<sup>10</sup> Nesse contexto, os ferroviários obtiveram a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões por meio da Lei Eloy Chaves em 1923. Essa lei tratava de um sistema contributivo entre empregados e empregadores por empresas, estendido gradualmente, em conformidade com as categorias profissionais mais expressivas politicamente e estratégicas economicamente (BRASIL, 1995).

<sup>11</sup> É importante ressaltar que, a partir da promulgação da Lei nº 12.010 de 2009 (BRASIL, 2009a), a expressão “pátrio poder” (vinculada à figura paterna) foi alterada para a expressão “poder familiar”, entrando, dessa forma, em desuso.

pelos pais contra os filhos, como o abandono ou maus-tratos. Contudo, esse julgamento por parte do Estado estava associado às famílias menos favorecidas da população, que não dispunham de condições de prover “um ambiente adequado” para a criança se desenvolver com saúde e segurança. Assim a criança e/ou adolescente nessa situação passavam a ser responsabilidade legal do Estado, que assumia sua tutela, observando, sobretudo, sua conduta moral. Seu encaminhamento ficava a cargo das autoridades determinadas, podendo ser instituições públicas ou privadas (FALEIROS, 1995).

De acordo com Faleiros (1995), no Código de Menores de 1927:

O vadio pode ser repreendido ou internado, caso a vadiagem seja habitual. O autor de infração terá prisão especial. O menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma (o que acaba com a questão do discernimento) e o que tiver idade superior a 14 e inferior a 18 anos terá processo especial, instituindo-se também a liberdade vigiada. O trabalho fica proibido aos menores de 12 anos e aos menores de 14 anos que não tenham cumprido instrução primária, **tentando-se combinar a inserção no trabalho com educação**. O trabalho noturno e aquele considerado perigoso à vida, à saúde e à moral é vedado aos menores de 18 anos, com multas aos infratores e direito à fiscalização. Formaliza-se a criação do Juízo Privativo de Menores e do Conselho de Assistência e **Proteção à índole** (boa ou má) da criança e do adolescente ficam a critério do Juiz que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de **definir as trajetórias institucionais** de crianças e adolescentes. **Olhar do Juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível**. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no **controle da complexa questão social da infância abandonada** (FALEIROS, 1995, p. 63, grifo nosso).

O autor explicita de forma clara a perspectiva de que esse Código de Menores (1927) deveria garantir uma adequação constante do comportamento dos “desviantes” ao padrão normativo, com viés moralizante e controlador, tendo no “menor”, e conseqüentemente em sua família, os únicos responsáveis pela sua situação-problema.

Em 1941, por meio do Decreto-Lei 3.799, foi instituído o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM),<sup>12</sup> vinculado ao Ministério da Justiça e articulado diretamente ao “Juizados de Menores”.

Conforme Rosa (2001 *apud* ELESBÃO, 2014), o SAM tratava-se de um

Órgão do Ministério da Justiça, equivalente ao sistema penitenciário para a população ‘menor de idade’. Sua finalidade era correccional-repressiva, seu sistema de atendimento baseava-se em internamentos para os adolescentes autores de infração penal e patronatos para menores carentes abandonados (ROSA, 2001 *apud* ELESBÃO, 2014, p. 41).

Segundo Faleiros (1995), os objetivos do SAM estavam mais relacionados com a manutenção da ordem social do que com a questão da assistência, pois seus objetivos eram fiscalizar os educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e

<sup>12</sup> Segundo o Decreto-Lei nº 3.799 em seu Art. 1º, “O Instituto Sete de Setembro, criado pelo decreto nº 21.548, de 13 de junho de 1932, e reorganizado pelo decreto-lei nº 1.797, de 23 de novembro de 1939, fica transformado em Serviço de Assistência a Menores (SAM), diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal” (BRASIL, 2001).

ajustamento social, realizar atendimento médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os “menores” pelos estabelecimentos, promover sua colocação de “menores”, incentivar a iniciativa particular de assistência a “menores” e estudar as causas de abandono.

A partir de 1960, surgiram inúmeras críticas em relação ao atendimento ofertado pelo SAM às crianças e adolescentes, sendo ele então denominado de “fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados, de sistema desumano, ineficaz e perverso” (FALEIROS, 1995, p. 73).

Durante o período da Ditadura Militar (1964–1985), as políticas sociais tinham dois objetivos: fortalecer os setores empresariais em nome da economia e atender as necessidades básicas da população mais desamparada, ação que iria refletir diretamente nos programas sociais do período.

Nesse contexto de exceção aos direitos políticos e civis por parte do Estado, houve a reformulação do Código de Menores de 1927, sendo o 2º Código de Menores aprovado em 1979 por meio da Lei 6.697/79. No entanto, conforme Silva (2005, p. 32), o Código de Menores de 1979 “já surgiu defasado para sua época, pois constituía o prolongamento da filosofia menorista do Código Mello Matos, do início do século XX”. Esse Código de Menores de 1979 baseava-se ainda na concepção de situação irregular dos menores de 18 anos, e seu Art. 2º assim o definia:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
  - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
  - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a:
  - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
  - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal (BRASIL, 1979).

Em relação aos direitos e ao atendimento das crianças e adolescentes nesse período, o Estado aprovou duas Leis: a) Lei 4.513/64, que estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, determinada para todo o País por uma gestão centralizadora e vertical, executada no âmbito nacional pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e pelos órgãos executores estaduais chamados de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM); b) a Lei 6697/79 (Código de Menores) que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular, adotando expressamente a Doutrina da Situação Irregular, que

significava proteção para os carentes e abandonados e vigilância para os inadaptados e infratores. Ambas as leis são uma tentativa de reformulação do Código de Menores de 1927, no entanto categorizam a criança e o adolescente como objetos de intervenção jurídica.

O código de 1979 define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância. Na prática consagra o que vinha fazendo a FUNABEM [...] (FALEIROS, 1995, p. 81).

A proteção especial infanto-juvenil encontra seu marco na Declaração de Genebra de 1924, que determina a necessidade de garantir à criança uma proteção especial, seguida em 1948 (em Paris) pela Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, que previa o direito a cuidados e assistência especial à infância. Durante a Ditadura Militar (1964–1985), o Brasil caminhou na contramão da história, pois, enquanto o país organizava seu novo Código de Menores, baseado na Doutrina da Situação Irregular (1979), internacionalmente se discutia a necessidade de repensar a condição da infância no mundo, o que resultou na aprovação da Convenção Internacional sobre Direitos da Criança em 1989. Contudo, é importante demarcar que, mesmo num contexto contrário ao que estava acontecendo no plano internacional, o Brasil assinou em 1959 importante documento,<sup>13</sup> denominado: Declaração Universal dos Direitos da Criança, que representava princípios, e não obrigações, para os Estados que a assinassem (VERONESE, 2006).

O enfrentamento à Ditadura Militar (1964–1985) deu força social e política para a luta pelos direitos humanos, pois o período foi de intensa violação aos direitos: a população foi privada de seus direitos econômicos e sociais, e seus direitos políticos foram reprimidos sistematicamente por meio de atos, como o Ato Institucional n. 5, em 1968 — que proibia manifestações populares de caráter público —, foram reprimidos os sindicatos e presos líderes sindicais (BAPTISTA, 2012).

Foi a partir desse momento que nacionalmente a discussão sobre direitos passou a ganhar a conotação que tem hoje, ganhando espaço em comissões compostas por juristas, pessoas ligadas às universidades e aos movimentos sociais, incorporando-se ao discurso democrático e ganhando espaço, inclusive, entre a imprensa conservadora. Merecem destaque nesse período alguns movimentos significativos, como a Comissão Pastoral da Terra, os

<sup>13</sup> É certo que a assinatura desse documento estava mais ligada a motivações econômicas do que a uma preocupação garantista com os direitos da criança e do adolescente, pois a não assinatura implicaria, de certa forma, sanções econômicas ao Brasil.

Centros de Defesa dos Direitos Humanos (CNBB), as Comissões de Justiça e Paz, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), as novas lideranças sindicais e grupos estudantis.

A partir dos anos 80 do século passado, o processo de redemocratização do país culminou na Assembleia Nacional Constituinte em 1987, promulgando no ano seguinte a nova Constituição Federal (CF/88), e revelou a urgência de mudanças nas políticas públicas e legislações relacionadas à realidade da criança e do adolescente. Nesse período, embalado pelos tratados e normativas internacionais dos quais o Brasil é signatário, foram assegurados os artigos 227 e 228 na CF/88, instituindo-se posteriormente, em 1990, uma Doutrina Jurídica de Proteção Integral como marco legal para atuação do Estado e da sociedade no que se atribui à criança e ao adolescente. A Doutrina da Proteção Integral, materializada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990 (BRASIL, 1990), estabelece que crianças e adolescentes sejam considerados sujeitos de direitos que se encontram em condição especial de desenvolvimento e com prioridade absoluta na garantia e efetivação de seus direitos.

Liberati (1993) entende que a nova doutrina é integral, porque, dessa maneira, delibera a CF/88, e também porque se contrapõe à Doutrina da Situação Irregular (1979), em que as crianças eram consideradas meros objetos de intervenção jurídica quando constatada uma das situações irregulares descritas no Art. 2º do Código de Menores de 1979.

O ECA revoga<sup>14</sup> o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM. Na visão de Costa (1995), o ECA é a lei que cria condições de exigibilidade para os direitos da criança e do adolescente, estando nas normas internacionais, na CF/88 e nas leis. Os artigos 227 da CF/88 e o Art. 4º do ECA definem:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988 e BRASIL, 1990).

Ainda para garantir as exigências do artigo 4º do ECA e complementar as deliberações constitucionais, houve o acréscimo do seguinte parágrafo:

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:  
a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

---

<sup>14</sup> Importante esclarecimento histórico no sentido de que, após a conquista na CF/88, para que se implantasse uma nova legislação específica para a criança e o adolescentes que revogasse a velha legislação, foi criado o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa da Criança e do Adolescente (Fórum-DCA), sendo ele fundamental no processo de elaboração da redação final do ECA, pois promoveu inúmeros encontros, seminários e reuniões por todo o país, alcançando um Grupo de Redação que redigiu o texto que foi utilizado na elaboração do Estatuto.

- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

O ECA (BRASIL, 1990) está dividido em dois livros: Livro I, que trata da Parte Geral, abordando os Direitos Fundamentais aqui apresentados: o direito à vida, saúde, alimentação, cultura, lazer, profissionalização, liberdade, respeito, dignidade e, em especial, aqui discutido, o direito à convivência familiar e comunitária. O Livro II, Parte Especial, aborda as políticas de atendimento; as medidas de proteção; as práticas de ato infracional; as medidas do Conselho Tutelar pertinentes aos pais ou responsável; o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas.

O ECA constitui um divisor de águas no trato aos direitos de crianças e adolescentes, porque, enquanto o Código de Menores (1979) vigiava, punia, e institucionalizava pela simples condição de pobreza, o ECA (1990) surgiu como uma lei universal: em seu Art. 6º consta que devemos levar em conta “os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento” (BRASIL, 1990), ou seja, a perspectiva metodológica do ECA é esgotar todas as possibilidades (acessando de forma integrada, por meio do Sistema de Garantia de Direitos) antes de retirar uma criança do ambiente familiar e institucionalizá-la. Conforme define o Art. 19, “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990).

À vista disso, vale ressaltar a Lei 12.010/2009 como importante marco para a consolidação dos direitos da criança e do adolescente. Essa lei surgiu em consequência do PNCFC/2006 e dispõe sobre a sistemática pensada para a garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes (Art. 1º, Lei 12.010/09). Dito isso, devemos complementar o Art. 19 do ECA (BRASIL, 1990), citado acima, com o Art. 19 §1º da Lei 12.010/09, que comprova a influência do PNCFC:

Art. 19. Parágrafo 1º - Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no Art. 28 desta Lei (BRASIL, 2009a).

A legislação tem o intuito de garantir que crianças e adolescentes sejam o grupo prioritário na escala de preocupação do governo, e seu direito não está assegurado em um

único documento normativo. O ECA e, posteriormente, a Lei 12.010 (BRASIL, 2009a), que trata do direito à convivência familiar e comunitária, são marcos normativos fundamentais para assegurarem os direitos das crianças e adolescentes, em especial o direito humano fundamental à convivência familiar e comunitária.

No entanto, esse estudo irá apresentar também outro importante marco normativo para o direito da criança e do adolescente e a manutenção da garantia do direito à convivência familiar e comunitária: apresentaremos a seguir o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).

### **3.2 O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e a Política de Assistência Social: fortalecendo o direito à convivência familiar e comunitária**

A legislação brasileira garante que crianças e adolescentes têm direito a uma família, e que seus vínculos devem ser preservados pela sociedade e pelo Estado, devendo ser esgotadas todas as possibilidades de preservação ligadas ao apoio socioeconômico à realização de novas formas de interação e relações afetivas no núcleo familiar. Em caso de esses vínculos serem rompidos, o Estado deve proteger as crianças e os adolescentes, inclusive no desenvolvimento de programas e projetos que sejam capazes de criar novos vínculos familiares e comunitários, porém sempre dando prioridade para os vínculos originais (BRASIL, 2006a).

Perante o desafio de garantir o que está prescrito no Art. 227 da CF/88 e no Art. 4º do ECA (BRASIL, 1990), o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), do Ministério da Justiça (MJ); a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Fundo das Nações Unidas (UNICEF) reuniram-se em 2002 para debater dados exibidos pela Caravana de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados sobre os programas de abrigo. A partir dessa discussão, percebeu-se a necessidade de ampliar e qualificar o debate e, para tanto, criou-se o “Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos”,<sup>15</sup> com a finalidade de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, adequando-se, dessa forma, ao novo modelo proposto pelo ECA sobre o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Ao final de três encontros, o Comitê percebeu a importância de se fazer um levantamento nacional dos

---

<sup>15</sup> O Comitê foi composto pelo DCA, SEAS, Fórum Nacional dos Secretários de Assistência Social (FONSEAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Colegiados, Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares, Rede Nacional de Instituições e Programas de Serviços de Ação Continuada (RENIPAC), UNICEF e Fundação ORSA.

abrigos existentes. Assim, em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) deu início à pesquisa (BRASIL, 2006a).

No início de 2004, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nomeou como uma de suas prioridades a promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) acatou a ideia e propôs a convocação de outros Ministérios e atores numa Comissão Intersetorial,<sup>16</sup> em que a proposta do reordenamento dos abrigos foi incorporada às questões sobre Família e Adoção. A partir disso, essa Comissão definiu como principal ação construir subsídios para o “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”.

Em 15 de abril de 2005, o documento contendo os “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” foi apresentado pelo MDS e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), com a presença dos Conselhos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.

No período de 1º de julho a 31 de julho de 2006, a versão preliminar do Plano foi colocada sob Consulta Pública,<sup>17</sup> e foram acatadas novas sugestões originárias dessa consulta na apresentação final do Plano no dia 17 de novembro de 2006, por meio da Comissão de Sistematização formada por representantes do CONANDA, do CNAS, da SEDH e do MDS.

O documento político denominado de “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” (PNCFC) fortalece a discussão política da necessidade de se reordenar o atendimento a crianças e adolescentes, considerando o direito à convivência familiar e comunitária como um direito humano determinado nas leis da CF/88 e do ECA (BRASIL, 1990) e que reforça o papel da família como elemento fundamental no processo de proteção integral. Essas duas legislações são os principais marcos legais utilizados na construção do PNCFC.

Esses dois importantes marcos normativos (CF/88 e ECA) são referências para o PNCFC e embasam legalmente as definições sobre o conceito de família e o entendimento de

---

<sup>16</sup> Essa Comissão Intersetorial foi nomeada por decreto presidencial em 19 de outubro de 2004 e composta por cinco Ministérios, cada um com a responsabilidade de orçar recursos para a nova política. A comissão teve noventa dias para a elaboração do documento, tendo seu prazo ampliado para abril de 2005 (BRASIL, 2006).

<sup>17</sup> Para tanto, “foi encaminhado um ofício circular CONANDA/CNAS dirigido a todos os Conselhos Estaduais e Municipais das duas áreas (aos CMDCA e CMAS, encaminhamento via prefeituras) e disponibilizado na Internet, nos sítios institucionais do CONANDA e do CNAS para receber contribuições. Foram totalizadas 198 mensagens eletrônicas recebidas e trinta contribuições enviadas exclusivamente pelo correio convencional. Foi uma nova e ampliada mobilização, que contou com contribuições individuais, de colegiados de Conselhos de Direitos e de Assistência Social, de órgãos e entidades de atendimento, de grupos e fóruns e de seminários realizados com a finalidade específica de debater o documento. Uma Comissão de Sistematização, composta por representantes do CONANDA, do CNAS, da SEDH e do MDS, tratou de incorporar as contribuições originadas no processo de Consulta e apresentou a nova versão do Plano às Comissões de Políticas Públicas de ambos os Conselhos em reunião ocorrida no dia 17 de novembro de 2006” (BRASIL, 2006, p. 22).

que criança e adolescente são sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Suas referências são fundamentais para os desígnios da responsabilidade da família, do Estado e da sociedade em relação à criança e ao adolescente. Entretanto, conforme consta do PNCFC: “a definição legal não supre a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006a, p. 27), devendo ter a família uma ampla definição para que haja a compreensão dessa lógica.

Assim, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é conceituado como

[...] um marco nas políticas públicas no Brasil ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários, preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006a, p. 17).

A manutenção dos vínculos familiares está diretamente ligada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família. Tanto o CONANDA quanto o CNAS afirmam que um direito só será garantido quando houver interação entre as políticas sociais com centralidade na família para o acesso aos serviços, logo, a articulação das políticas sociais com os demais operadores do Sistema de Garantia de Direitos (SGGD) “é uma forma de superar os obstáculos, no intuito de preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos”. Esses vínculos são fundamentais para oferecer condições a uma formação saudável para crianças e adolescentes, auxiliando na construção de sua identidade e constituição como sujeitos de direitos (BRASIL, 2006a, p. 22).

Tanto a CF/88 (BRASIL, 1988) quanto o ECA (BRASIL, 1990) garantem o direito fundamental à convivência familiar e comunitária. O ECA estabeleceu especificamente para esse tema o Capítulo III, que engloba os artigos 19 a 52 e considera, no decorrer de seu texto, disposições legais de fortalecimento do convívio com a família de origem.

De acordo com o PNCFC,

No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, mas sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando as políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2006a, p. 19).

Importante destacar que o PNCFC se orienta por diretrizes que reforçam a necessidade de se pensarem ações intersetoriais entre as políticas públicas, sobretudo sociais, e de organizar as ações, tendo como foco a família, e não mais o indivíduo ou, no caso deste estudo, apenas as crianças e adolescentes, mas também suas famílias, exigindo assim novas

metodologias e gestão das políticas e serviços ofertados na perspectiva de promover, proteger e defender os direitos humanos de crianças e adolescentes.

**QUADRO 1 — Diretrizes do Plano  
Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**

Diretrizes	Descrição
Centralidade da família nas políticas públicas:	reconhece a importância da família no contexto da vida social das crianças e adolescentes;
primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família:	reafirma que o Estado deve se responsabilizar por oferecer serviços que condigam com a prevenção e superação das situações de violação de direitos, fortalecendo os vínculos familiares e sociocomunitários;
reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades:	considera primordial potencializar as competências da família para o enfrentamento de situações de suas vulnerabilidades;
respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientações sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais:	assegura o apoio às famílias, associado à reflexão sobre suas bases culturais, ao combate aos estigmas sociais, à promoção dos direitos humanos e ao incentivo aos laços de solidariedade social. O respeito à diversidade deve estar de acordo com uma ética capaz de ir além de padrões culturais enraizados que infringem direitos;
fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida:	reforça a importância de que, nos programas de Acolhimento Institucional, seja promovida a participação coletiva de crianças e adolescentes na busca conjunta de alternativas pela melhoria do atendimento, contribuindo para que sejam sujeitos ativos nesse processo;
garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriamente dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes:	entende que a permanência de crianças e adolescentes nesses programas deve ser transitória e breve, devendo, contudo, a decisão sobre a separação da criança da família de origem ser de grande responsabilidade e deve se embasar em um estudo diagnóstico a partir de uma recomendação técnica realizada por uma equipe interdisciplinar e ser fundamentada teoricamente;
reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional:	estabelecimento da exigência de um novo modelo na política social, que deve ser incorporado por toda a rede de atendimento do país, requerendo mudanças no financiamento, na qualificação dos profissionais que trabalham nos programas e desenvolvimento/incorporação de metodologias no trabalho com famílias, entre outras práticas;
adoção centrada no interesse da criança e do adolescente:	defende que não se trata de utilizar a prática de buscar “crianças” para atender o perfil das famílias, mas procurar famílias para crianças e adolescentes que se encontram privados da convivência familiar;
controle social das políticas públicas:	reafirma que os conselhos setoriais de políticas públicas e dos direitos das crianças e adolescentes e suas conferências correspondentes são espaços privilegiados para a participação popular com caráter democrático e descentralizado, devendo ser exercido controle do Estado por parte da sociedade na busca de garantir os direitos fundamentais e os princípios democráticos.

Fonte: Brasil (2006). Elaboração própria.

Nesse sentido, para nossa melhor compreensão, também devemos destacar três dos objetivos gerais colocados pelo PNCFC, a seguir.

**QUADRO 2 —  
Objetivos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**

1) Ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sociofamiliar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.
2) Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, extensiva a todas as crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento ou resgate de vínculos com suas famílias de origem.
3) Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio.

Fonte: Brasil (2006, p. 70).

Além do que já foi apontado anteriormente, cabe ainda destacar que o PNCFC (BRASIL, 2006a) prevê Resultados Programáticos que devem ser buscados com a implementação do PNCFC. Em relação à família/comunidade, o referido Plano busca alcançar

Famílias, principalmente aquelas em maior vulnerabilidade social, tendo acesso a saúde, assistência social; educação, incluindo atividades pedagógicas no contraturno escolar; habitação digna; educação infantil de 0 a 5 anos; atividades socioeducativas, lúdicas, esportivas e culturais que respeitem a diversidade étnico-racial e de gênero, bem como a presença de deficiência; apoio sociofamiliar e atendimento psicossocial; qualificação profissional; transferência de renda, geração de renda e inclusão no mundo do trabalho (BRASIL, 2006a, p.71).

Dessa forma, convém dar prioridade, no que se refere à elaboração de programas e projetos das políticas públicas, à promoção de trabalhos com a centralidade na família, partindo da abordagem que inicia a intervenção e identifica suas potencialidades. A partir desse potencial, devem-se promover ações que sejam libertadoras, que estimulem a emancipação e contem com a rede social de apoio, podendo revelar também a necessidade da profunda articulação das diversas áreas, como, por exemplo, o surgimento de demandas de habitação, de trabalho e renda, de saneamento, de segurança alimentar, da saúde (mental, emocional e física), do lazer, esporte, da cultura e da educação (BRASIL, 2006a).

O PNCFC mostra ainda a importância da mobilização entre Estado e sociedade para que crianças e adolescentes sejam vistos de forma indissociável do ambiente familiar e

comunitário e principalmente no processo de criação e execução das políticas orientadas pelo Plano:

[...] não podemos perder de vista a importância das ações transversais e intersetoriais dentro do poder público e da articulação com a sociedade. As crianças e adolescentes não são fragmentadas e, portanto, devemos sempre pensar no seu atendimento humano integral, por meio de políticas públicas articuladas com vistas à plena garantia dos direitos e ao verdadeiro desenvolvimento social (BRASIL, 2006a, p. 17).

É importante apreender que o Art. 23 do ECA (BRASIL/1990) estabelece que a pobreza material, a falta ou carência de recursos materiais — e não existindo outras razões que levem o Poder Judiciário a afastar a criança ou adolescente da família de origem — não constituem motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar. O que o PNCFC sinaliza, e que devemos exigir, é que essa família seja obrigatoriamente inserida em programas oficiais de apoio sociofamiliar, isto é, seja inserida nos diferentes programas e serviços da assistência social (articulado com outras políticas sociais e seus programas e serviços), de forma a suprir essas necessidades. “Essa função é da responsabilidade dos gestores das políticas sociais no município e pode ser requerida pelo Ministério Público, caso não esteja sendo cumprida” (NERY, 2010, p. 197).

De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada mediante um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Art. 1º). A assistência social define “seu caráter de política de Proteção Social<sup>18</sup> articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004, p. 31). Nesse sentido, a perspectiva prevista na PNAS referente à Proteção Social é que essa “deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 31). Dentre as formas institucionalizadas (por meio de programas e serviços) de fortalecer o trabalho social com famílias, público-alvo da assistência social, temos o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

À vista disso, o capítulo a seguir trará a análise da situação com as instituições não governamentais conveniadas à Secretaria de Assistência Social do município de São José que oferecem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) com o objetivo de investigar a articulação entre os setores responsáveis pela inclusão da família em programas sociais e políticas públicas, previstos nos serviços da Proteção Social Básica, que tem como finalidade “fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus

---

<sup>18</sup> Segundo a PNAS (BRASIL, 2004, p. 32) “entende-se por Proteção Social as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”.

vínculos, promovendo seu acesso e usufruto de direitos e contribuindo na melhoria da qualidade de vida do usuário” (BRASIL, 2011c, p. 10).

## **4 A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS E SUA RELAÇÃO COM O CRAS: resultados e discussão**

Este trabalho objetiva compreender a articulação entre um serviço específico da Proteção Social Básica do SUAS, regulamentado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c), que é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), reordenado em 2013 mediante Resolução CNAS 01/2013 (BRASIL, 2013b), por meio das organizações da sociedade civil (OSC's) que desenvolvem ações com crianças e adolescentes, os principais sujeitos citados neste capítulo. Esse reordenamento trouxe impactos no cofinanciamento federal e municipais e também promoveu mudanças para a uniformização e qualificação do atendimento nas diferentes formas de oferta do SCFV, que podem ser oferecidos tanto pelo poder público municipal, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social quanto por instituições (organizações da sociedade civil) conveniadas com o Poder Público, como é o caso da maioria das instituições entrevistadas nesta pesquisa.

### **4.1 Percurso metodológico**

Como previsto no primeiro capítulo, introdução, e com o propósito de nos aproximar de nosso objeto de pesquisa, tivemos como base metodológica a abordagem quantiquantitativa que, segundo Richardson (1989), possibilita a mediação entre os componentes teóricos e a realidade social, permitindo assim o alcance dos objetivos propostos no campo da prática científica. Para a coleta de dados, realizamos entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelo SCFV em cada instituição conveniada com a Secretaria Municipal de Assistência Social de São José (SMAS) e análise documental.

Em relação às entrevistas, o primeiro contato com os agendamentos foi feito, em sua maioria, com as assistentes sociais das instituições, em razão do campo de formação da pesquisadora,<sup>19</sup> por meio da supervisora de estágio do ESC, pois, sendo muito atuante na área da assistência social e na área do atendimento da criança e do adolescente, facilitou a mediação entre as instituições e o presente estudo. Começamos os contatos telefônicos trinta dias antes de obtermos qualquer resultado e enviamos antecipadamente os questionários para que os possíveis entrevistados pudessem conhecê-los e dar retorno. Mesmo assim, encontramos muita dificuldade e resistência por parte dos assistentes sociais.

---

<sup>19</sup> E também enquanto atual estagiária em Serviço Social do Educandário Santa Catarina (ESC).

Nesse percurso de execução da pesquisa, tivemos uma experiência emblemática, que sempre foi discutida no âmbito acadêmico do Serviço Social. Guerra (2004) sinaliza que os objetivos institucionais não podem ser maiores do que os objetivos da ação do Serviço Social. Ocorreu que, em uma das instituições campo de pesquisa, após várias conversas e tentativas infrutíferas de marcação da entrevista, uma das assistentes sociais afirmou “não querer mais participar de projetos de pesquisa como esses” (sic), justificando para essa decisão a não aprovação de tal participação por parte dos dirigentes da instituição na qual trabalha.

É certo que, em algumas vezes, a demora na resposta para participação da entrevista se tenha dado pela sobrecarga de trabalhos atribuídos ao profissional de serviço social — por vezes distantes daquilo que preveem o Código de Ética profissional e a lei de regulamentação da profissão (Lei 8.662/1998) ou pela falta de clareza do profissional em relação à sua autonomia, como por exemplo, em participar de pesquisas.

O assistente social é um profissional assalariado submetido ao processo de relação contratual, sendo também determinado por condições externas aos sujeitos particulares (IAMAMOTO, 2009). Considerando sua autonomia relativa, o assistente social no exercício de seu trabalho teria condições de decidir pela participação na pesquisa, sobretudo porque o olhar sobre os serviços públicos ofertados aos cidadãos deveria sempre ser discutido pelo profissional de serviço social, justificando assim a importância de sua participação em processos de pesquisa. Sobre isso complementa Iamamoto (2009), quando diz:

Esse dilema tende a ser subjetivamente apreendido pelos profissionais de campo, ao nível da percepção cotidiana, de forma dualista, expressa no recorrente reclamo do “distanciamento entre projeções e realidade, entre teoria e prática”. Mas essa “denúncia” aponta duas questões da maior relevância: (a) a existência de um campo de mediações que necessita ser considerado para realizar o trânsito da análise da profissão ao seu exercício efetivo na diversidade dos espaços ocupacionais em que ele se inscreve; (b) a exigência de ruptura de análises unilaterais, que enfatizam um dos polos daquela tensão transversal ao trabalho do assistente social, destituindo as relações sociais de suas contradições (IAMAMOTO, 2009, p. 9).

Ainda sobre os desafios de construção do campo de pesquisa, percebemos os desafios para sua execução e quão desalentador é quando assistentes sociais, profissionais da própria categoria, se negam a participar de projetos, de entrevistas e de pesquisas que contribuem com o processo de avanço no campo do conhecimento.

Inicialmente o desenho metodológico previa sete entrevistas, sendo cinco com profissionais das instituições conveniadas com a SMAS, uma ofertada pelo próprio município e, por último, uma entrevista com um técnico do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) referenciado pelas instituições.

Contudo, mesmo com o planejamento e contatos realizados com bastante antecedência, conseguimos entrevistar cinco profissionais das instituições que realizam o SCFV, conveniadas com a SMAS, e mais o profissional do CRAS. As entrevistas tiveram em média 25 minutos, perfazendo um total de duas horas e dez minutos, sendo realizadas entre a última semana do mês de outubro e a primeira do mês de novembro de 2016.

A maioria dos entrevistados é responsável pelo SCFV em suas respectivas instituições, são do sexo feminino (exceto o profissional do CRAS) e têm em média sete anos de profissão (QUADRO 3).

**QUADRO 3 — Identificação Geral dos Entrevistados**

Código dos entrevistados	Perfil profissional
<b>E1</b>	Sexo feminino, ensino superior, assistente social há oito anos na instituição.
<b>E2</b>	Sexo feminino, ensino superior, assistente social, função: coordenadora há oito anos.
<b>E3</b>	Sexo feminino, ensino superior, assistente social há seis anos na instituição.
<b>E4</b>	Sexo feminino, ensino superior, pedagoga, coordenadora do SCFV há três anos.
<b>E5</b>	Sexo feminino, ensino superior, psicopedagoga, há 10 anos na instituição como presidente/diretora.
<b>E6</b>	Sexo masculino, ensino superior, psicólogo, há 22 dias na função de coordenador do CRAS. <sup>20</sup>

Fonte: Arquivo da pesquisa. Elaboração própria (2016).

#### **4.2 Caracterização das instituições que executam o SCFV**

O conjunto de informações que compõe a caracterização das instituições foi pensado com dados baseados na data de fundação, na missão institucional, nos objetivos institucionais e se a instituição era ou não de cunho religioso para fazermos uma análise coerente com sua realidade histórico-institucional.

<sup>20</sup> Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Segundo informações dos entrevistados, a maioria das instituições vinculou suas atividades à Secretaria Municipal de Assistência Social muitos anos após sua fundação (entre 1936 e 2010). Refletindo sobre a missão e os objetivos de cada instituição, percebemos muitas semelhanças e conexões com a doutrina de proteção integral trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1994 (QUADRO 4).

**QUADRO 4 — Perfil Institucional (1)**

Instituição	Missão	Objetivo institucional
I1	“Prestar serviço de assistência social, educação infantil e educação complementar a crianças da Grande Florianópolis, oferecendo espaço diferenciado e aprimorando a qualidade das relações, por meio de um trabalho humanizado.”	“Atender com qualidade as crianças matriculadas contribuindo para seu pleno desenvolvimento, favorecendo espaços e situações para o permanente exercício da cidadania, afim de que possam ampliar sua visão de mundo e de sociedade.”
I5	“Educar e assistir pessoas, principalmente crianças da comunidade, possibilitando seu desenvolvimento e inclusão social.”	“Tem por finalidade apoiar e desenvolver ações para a defesa, elevação e manutenção da qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente, por meio de atividades de educação infantil, jovens, adultos, terceira idade, profissional, especial e ambiental.”
I6	“Promover o acesso aos direitos e garantir o atendimento integral dos cidadãos no município de São José que necessitam da política de Assistência Social, conforme as diretrizes da PNAS, buscando a autonomia e emancipação da família.”	

Fonte: Arquivo da pesquisa. Elaboração própria (2016).

Essas instituições existem desde bem antes da atual doutrina da proteção integral (ECA) na missão e objetivos institucionais e visam — cada qual à sua maneira — garantir às crianças e adolescentes o acesso a determinados direitos, orientadas na CF/88 (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (BRASIL, 1990) em seu artigo 4º, que é

[...] dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à

cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

As instituições tentam, mesmo com limitações, fazer com que as crianças e adolescentes de sua comunidade sejam inseridos no SCFV, para que possam fazer o seu papel na construção social e pessoal daqueles cidadãos que se encontram em desenvolvimento e pelos quais somos todos responsáveis.

A maioria das instituições atende crianças e adolescentes de zero a 14 anos, apenas duas atendem adolescentes de 14 a 17 anos, sendo que uma é especificamente para crianças acima dos 11 anos com Síndrome de Down, o que faz com que grande parcela da população entre 15 e 17 anos fique sem a oferta do serviço. Segundo uma das entrevistadas (E4), há ainda uma demanda reprimida pelo serviço, e o relatório de 2015 da instituição confirma sua fala: foram mais de 100 pedidos de matrícula que não puderam ser atendidos por falta de vagas.

A Resolução do CNAS 01/2013 (BRASIL, 2013b), desde 2013 prevê que seja realizado o reordenamento do SCFV. A construção desse documento permite a reorientação das ações, a definição da missão e objetivos institucionais, ajudando assim a redefinir suas práticas e melhor se aproximar do que preveem os documentos da política de assistência social em relação ao SCFV e sua finalidade na proteção social básica. Ao observarmos o ano de fundação das instituições que executam o SCFV no município de São José, verificamos que suas ações são realizadas há muitos anos dentro de uma estrutura e organização que não necessariamente se enquadra dentro dos documentos recentes da Política de Assistência Social. Além disso, em todas as instituições, o ano de implantação do SCFV na instituição é, com exceção de uma delas, posterior à publicação da Resolução 109/2009, que prevê a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Essa realidade político-institucional reforça ainda mais a necessidade de elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) como forma de parametrizar as ações dentro da concepção da assistência social.

Diante disso, perguntamos aos entrevistados se as instituições que prestam o SCFV já haviam elaborado o seu Projeto Político-Pedagógico para o SCFV (QUADRO 6), e percebemos que as instituições não conseguiram se organizar conforme antevê a PNAS/2004 (BRASIL, 2004) por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009 e nem mesmo elaboraram seus PPPs (QUADRO 5).

**QUADRO 5 — SCFV executado pela instituição**

Instituição	Ano de Fundação	Ano de Implantação do SCFV
E1	1936	2013
E2	1991	2010
E3	1991	2015

E4	2001	2010
E5	1961	2009

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016). Elaboração própria.

Sabemos que pensar esse documento também é um desafio, porque historicamente o PPP está muito vinculado à área da educação formal, tanto que a necessidade de que as escolas tenham seus projetos político-pedagógicos é definida nas diretrizes curriculares nacionais, nos parâmetros nacionais da educação; pensar a importância de PPPs para organizações que atendam crianças e adolescentes na educação não formal é um desafio muito importante, essa preocupação é ressaltada, inclusive, a partir de uma fala de uma pedagoga.

Não, porque ele não é pedagógico, o serviço de convivência, não tem um olhar pedagógico, [...] nós temos a intenção de fazer, mas não vai se chamar projeto político-pedagógico, vai ser em forma de regimento, ou alguma outra coisa, mas político-pedagógico não, porque a partir do momento que a gente se desvinculou da educação, porque agora nem os profissionais são mais da educação, a gente não tem mais apoio escolar/ reforço escolar, então essa visão pedagógica, escolar não vai ter mais. Não é ainda o serviço de convivência que se deseja? Não é, mas a gente caminhou pra mudar essa percepção (E4).

Há ainda uma ideia muito restrita de que os PPPs são mais direcionados à vinculação formal e, quando se fala em trabalhar aspectos de crianças e adolescentes, eles são fundamentais, pois o Projeto Político-Pedagógico mostra as dimensões pedagógicas e políticas e conduz as ações que serão realizadas nas instituições contribuindo, inclusive, para definir os demais documentos institucionais. O Sistema nacional de atendimento Socioeducativo (SINASE) (BRASIL, 2006b)<sup>21</sup>, dentro de suas diretrizes pedagógicas nos diz que minimamente um PPP deve abarcar:

[...] objetivos, público-alvo, capacidade, fundamentos teórico-metodológicos, ações/atividades, recursos humanos e financeiros, monitoramento e avaliação de domínio de toda a equipe. Este projeto será orientador na elaboração dos demais documentos institucionais (regimento interno, normas disciplinares, plano individual de atendimento). Sua efetiva e consequente operacionalização estará condicionada à elaboração do planejamento das ações (mensal, semestral, anual) e consequente monitoramento e avaliação (de processo, impacto e resultado), a ser desenvolvido de modo compartilhado (equipe institucional, adolescentes e famílias) (BRASIL, 2006b. p. 47).

Ou seja, o PPP dá uma diretividade na condução das ações daquele serviço especificamente, pautado nos princípios e diretrizes definidos por determinada política. Se o projeto não está escrito, bem pensado e bem ordenado, pode-se criar uma metodologia espontaneísta; havendo um projeto político-pedagógico, tem-se uma intencionalidade, logo, essa fala da pedagoga mostra que ainda se tem uma visão muito restrita da função e da

<sup>21</sup> BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

importância do PPP. Das cinco instituições pesquisadas, nenhuma delas o tinha concluído, uma delas está em processo de atualização, e a outra, em processo de construção.

À vista disso, enfatizamos que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) foi aprovada em 2004, mas apenas em 2009 tivemos a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c), onde se verifica a parametrização, a descrição de cada serviço, o público-alvo, quem ele irá atender, seus objetivos, etc. Somente em 2009 as organizações começaram a ser convocadas pela assistência social para reordenar seu trabalho a partir do que prevê a PNAS. Se observarmos o ano de implantação do SCFV nas instituições, veremos que os dados sugerem que a adequação do serviço por meio de um PPP, ou de outro documento, não foi prioridade entre as organizações.

É certo que as condições objetivas das instituições e das gestões responsáveis pelo atendimento institucional na perspectiva de garantir os direitos das crianças e adolescentes, bem como da equipe técnica que acompanha e conduz o trabalho das instituições, é impelido hoje por uma lógica capitalista que segrega e aprofunda a desigualdade e que tem diminuído cada vez mais o aporte de recursos financeiros para a área social, porém, em contrapartida, é nosso papel também reconhecer a importância da documentação referente aos serviços ofertados, pois, dessa forma, reiteramos a importância da formulação do PPP para o funcionamento dos trabalhos.

Perguntamos às instituições se haviam construído ao longo de sua história um Projeto Político-Pedagógico (PPP) (QUADRO 6).

#### QUADRO 6 — Perfil Institucional (2)

A instituição possui Projeto Político-Pedagógico? Sim, não ou em elaboração?	
E1	<i>“Da educação infantil sim. Do serviço de convivência não.”</i>
E2	<i>“Como ele era da educação, ele tinha um enfoque mais pra educação, então agora a gente tá fazendo a reformulação e essa reformulação a gente tá contando com a participação dos pais, a gente quer colocar com eles a questão da participação maior deles, então na construção a gente já quer colocar isso, já quer esse comprometimento deles. Então ele tá em construção ainda, não tá pronto.”</i>
E3	<i>“Em elaboração.”</i>

E4	<i>“Não, a gente faz um relatório anual.”</i>
E5	<i>“Tem estatuto”.</i>

Fonte: Arquivo da pesquisa. Elaboração própria (2016).

O Projeto Político-Pedagógico não é uma obrigatoriedade para a execução do SCFV, contudo foi pensado segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), 9.394 (BRASIL, 1996) para instrumentalizar e normalizar as instituições de ensino conforme a proposta e modelo pedagógico por ela determinados, abrangendo também o funcionamento administrativo e organizacional da instituição.

Nesse sentido, cada vez mais se abriu espaço para a educação social no campo da aprendizagem, a chamada ação socioeducativa, que complementa a educação escolar, onde não é exigido um currículo rígido e uma programação pedagógica padrão. O PPP do SCFV tem uma proposta diferente, ele deve nascer das demandas sociais manifestadas, dos interesses e especificidades daquele determinado público e dos sujeitos com os quais ele irá interagir sempre pautado na garantia de proteção social às crianças e adolescentes que, nesse caso específico, são atendidas por se encontrarem em alguma das situações citadas pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009b):

**CRIANÇAS DE ATÉ 6 ANOS, EM ESPECIAL:**

- Crianças com deficiência, com prioridade para as beneficiárias do BPC;
- Crianças cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda;
- Crianças encaminhadas pelos serviços da proteção social especial: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; reconduzidas ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento; e outros;
- Crianças residentes em territórios com ausência ou precariedade na oferta de serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário;
- Crianças que vivenciam situações de fragilização de vínculos.

**CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 6 A 15 ANOS, EM ESPECIAL:**

- Crianças encaminhadas pelos serviços da proteção social especial: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; reconduzidas ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento; e outros;
- Crianças e adolescentes com deficiência, com prioridade para as beneficiárias do BPC;
- Crianças e adolescentes cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda;
- Crianças e adolescentes de famílias com precário acesso a renda e a serviços públicos e com dificuldades para manter.

**ADOLESCENTES E JOVENS DE 15 A 17 ANOS, EM ESPECIAL:**

- Adolescentes e Jovens pertencentes às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda;
- Adolescentes e Jovens egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 — Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Adolescentes e Jovens em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 — Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

- Adolescentes e Jovens do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou Adolescentes e Jovens egressos ou vinculados a programas de combate à violência e ao abuso e à exploração sexual;
- Adolescentes e Jovens de famílias com perfil de renda de programas de transferência de renda;
- Jovens com deficiência, em especial beneficiários do BPC;
- Jovens fora da escola (BRASIL, 2009b).

Todas as instituições oferecem oficinas para o público atendido, elas diferem, no entanto, em suas atividades:

### QUADRO 7 — Perfil Institucional (3)

Quais as atividades desenvolvidas pelo SCFV?	
E1	<i>“Rodas de conversa, dança, capoeira, escola bíblica e fotografia.”</i>
E2	<i>“As professoras trabalham com projeto em sala, agora elas tão trabalhando com o “barato das baratas”, a gente sempre trabalha com projetos de prevenção. Esse barato das baratas, como o nome já diz, é a prevenção ao uso de drogas, ele é um livro que tem pra crianças e pra adolescentes, então elas tão trabalhando. A gente já trabalhou com a Serafina, a Serafina é... ela aborda o ECA; a gente já trabalhou com o Tosco também, o tosco é um relato da vida das nossas crianças, aquelas crianças com pai e mãe, que o pai é usuário de álcool, no caso o Tosco né, daí a família briga muito, tem muita violência, violência física, verbal, aí o Tosco, com o tempo, começa a usar drogas, depois ele conhece um amigo, o amigo conversa muito com ele e o Tosco larga as drogas.”</i>
E3	<i>“Atividades diárias de culinária, reforço pedagógico, atividade física, artes, entre outros... Semanalmente 14 às 18.”</i>
E4	<i>“Artes, artesanato, cerâmica, atividades físicas, meio ambiente, informática e jiu-jitsu.”</i>
E5	<i>“Nós temos capoeira, manutenção do computador, nós temos informática, são tudo oficinas, tá, manutenção do computador é uma coisa, informática é outra, nós temos educação física, violão, música, nós temos a culinária com a nutricionista e nós temos a professora com o apoio pedagógico.”</i>

Fonte: Arquivo da pesquisa. Elaboração própria (2016).

Essas atividades têm o intuito de construir relações de convivência grupais e, por meio de encontros, fazer com que os usuários vivenciem experiências onde possam encontrar alternativas para o enfrentamento de vulnerabilidades e construção de alternativas para a situação pela qual estão passando, por isso as oficinas são pautadas em:

- **Processos de valorização/reconhecimento:** trata-se de considerar as questões e os problemas do outro como procedentes e legítimos;
- **Escuta:** trata-se de criar um ambiente em que os usuários relatem ou compartilhem suas experiências — segurança, interesse, etc.;
- **Produção coletiva:** trata-se de estimular no SCFV a construção de relações horizontais — de igualdade —, a realização compartilhada, a colaboração;
- **Exercício de escolhas:** trata-se de fomentar a responsabilidade e a reflexão sobre as motivações e interesses envolvidos no ato de escolher;
- **Tomada de decisão sobre a própria vida e de seu grupo:** trata-se de estimular a capacidade de responsabilizar-se, de negociar, de compor, de rever e de assumir uma escolha;
- **Diálogo para a resolução de conflitos e divergências:** trata-se de favorecer o aprendizado e o exercício de um conjunto de habilidades e capacidades de compartilhamento e engajamento nos processos resolutivos ou restaurativos;
- **Reconhecimento de limites e possibilidades das situações vividas:** trata-se de analisar as situações vividas e explorar variações de escolha, de interesse, de conduta, de atitude, de entendimento do outro;
- **Experiências de escolha e decisão coletivas:** trata-se de criar e induzir atitudes mais cooperativas a partir da análise de situações, da explicitação de desejos, medos e interesses; negociação, composição, revisão de posicionamentos e capacidade de adiar realizações individuais em prol do coletivo;
- **Aprendizado e ensino de forma igualitária:** trata-se de construir, nas relações, lugares de autoridade para determinadas questões, desconstruindo a perspectiva de autoridade por hierarquias previamente definidas;
- **Reconhecimento e nomeação das emoções nas situações vividas:** trata-se de aprender e ter domínio sobre os sentimentos e afetações, de modo a enfrentar situações que disparam sentimentos intensos e negativos;
- **Reconhecimento e admiração da diferença:** trata-se de exercitar situações protegidas em que as desigualdades e diversidades podem ser analisadas e problematizadas, permitindo que características, condições e escolhas sejam tomados em sua raiz de diferença e não a partir de um juízo de valor hegemônico (BRASIL, 2015a, p. 16).

Podemos perceber que o SCFV considera crianças e adolescentes como sujeitos de direitos que estão em condição peculiar de desenvolvimento, como aponta o ECA em seu Art. 6º, que dispõe: “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento” (BRASIL, 1990), garantindo que suas atividades e oficinas sejam promotoras de agentes de cidadania, que ajudem a desenvolver as potencialidades das crianças e dos adolescentes para exaltar seu papel como cidadãos do mundo.

### 4.3 O lugar que o SCFV ocupa no espaço institucional

O SCFV realizado pelo PAIF e pelo PAEFI com o propósito de complementar o trabalho social com famílias também compõe a proteção social básica e objetiva à prevenção de situações de risco social e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. No município de São José existem seis instituições que ofertam o SCFV, e destas, cinco são organizações da sociedade civil (OSCs),<sup>22</sup> e um serviço é executado exclusivamente pelo Poder Público.

O SCFV não é a única e nem mesmo a principal ação desenvolvida pelas organizações da sociedade civil (OSCs). No município de São José — segundo dados da própria Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) (BRASIL, 2016a) e confirmado pela nossa pesquisa empírica — existem atualmente seis dessas instituições (OSCs) conveniadas à SMAS, das quais três atendem somente o SCFV, e as outras três atendem também crianças e adolescentes em atividades relacionadas à educação infantil.

As instituições, mesmo aquelas vinculadas à sociedade civil (OSCs), não estão soltas no espaço social. Elas integram a ossatura material do Estado e, portanto, atuam dentro de diretrizes, princípios, objetivos e regras de funcionamento previstos nas diferentes políticas públicas às quais estão vinculadas (FUCHS, 2009). Portanto, essas instituições respondem (ou ao menos deveriam) político-institucionalmente as essas políticas públicas. No caso das unidades de análise empírica deste estudo, as políticas públicas mais diretas às quais essas instituições estão vinculadas são: a política de assistência social e a de educação, estando as demais relacionadas de forma transversal à garantia de direitos.

Assim, de acordo como cada uma dessas instituições declara sua proposta de atuação no campo do atendimento aos direitos das crianças, adolescentes e suas famílias, diferirão umas das outras tanto no método quanto na questão do atendimento.

No caso específico do recorte dado a esse estudo proposto no TCC, nosso objetivo estará sustentado na análise dentro daquilo que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da política de assistência social, tendo em vista o estudo sobre o SCFV e sua articulação com os demais serviços da Proteção Social Básica (PSB), em especial ao CRAS/PAIF.

Conforme já discutido nos capítulos anteriores, o desenho pensado da política de assistência social é, sobretudo, para atender o princípio constitucional de que a assistência social, como política pública, deve ser garantida para todos aqueles que dela necessitem,

---

22 Segundo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) de 2014, o termo OSC está sendo usualmente adotado para iniciativa da própria sociedade e reforça o protagonismo das organizações (BRASIL, 2015b). Esse marco traz mudanças em relação às parcerias com o Estado e na atuação em rede, dentre outras mudanças. A Lei 13.019/2014, que instaura normas para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil (OSCs), entrou em vigor para a União, Distrito Federal e estados dia 23 de janeiro de 2016; para municípios passará a valer em 1º de janeiro de 2017 (BRASIL, 2014).

conforme disposto no artigo 203 da CF/88 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988, p. 107). Dentro dessa definição geral descrita na Constituição Federal (CF/88), a Política de Assistência Social (BRASIL, 2004) tem em sua configuração a matricialidade sociofamiliar, prevista por ela de uma forma em que a família deva ser atendida como um todo. Esse princípio previsto não deixa de explicitar a presença e “guerra conceitual” de duas importantes correntes de propostas de intervenção junto às famílias, por meio da política pública (no caso da assistência social), apresentada por Miotto (2010): uma que vai na direção do que ela denomina de “familismo”, que prevê respostas às demandas e necessidades das famílias, sendo supridas pelas próprias famílias ou então pelo mercado; a outra, que prevê o atendimento às necessidades das famílias asseguradas pelo conjunto das políticas públicas, tendo em vista que os problemas vivenciados na esfera privada das famílias são atravessados pela questão social e suas múltiplas expressões. A autora afirma, portanto que a família

[...] não é apenas uma construção privada, mas também pública e tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos. E, nesse contexto, pode-se dizer que é a família que “cobre as insuficiências das políticas públicas, ou seja, longe de ser um ‘refúgio num mundo sem coração’, é atravessada pela questão social” (MIOTTO; CAMPOS; LIMA, 2004 *apud* MIOTTO, 2010, p. 168).

Contrária à ideia central de familismo, segundo afirma Miotto (2010), a satisfação das necessidades dos indivíduos não está nas famílias e no mercado, e somente quando estes falham é que o Estado deve interferir.

Então a ideia que vem embutida no campo da incorporação da família na política social é a ideia de falência da família. Ou seja, a política pública acontece prioritariamente, de forma compensatória e temporária, em decorrência da sua falência no provimento de condições materiais e imateriais de sobrevivência, de suporte afetivo e de socialização de seus membros. Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado. O fracasso das famílias é entendido como resultado da incapacidade de gerirem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem adequadas estratégias de sobrevivência e de convivência, de mudar comportamentos e estilos de vida, de se articularem em redes de solidariedade e também de serem incapazes de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares (MIOTTO, 2010, p. 8).

A proposta da política de assistência social prevê que na Proteção Social Básica (PSB) — *locus* de concentração de nosso estudo e análise — deve haver um conjunto de ações que garantam o trabalho social com famílias, como forma de proteção e garantia de direitos.

As instituições Organizações da Sociedade Civil (OSCs), muito embora integrem o conjunto de ações das diferentes políticas nas quais estão aportadas, em sua maioria são anteriores à CF/88 e, portanto, historicamente funcionavam dentro de uma outra lógica e

cultura institucional. Assim, foram se constituindo a partir de seus próprios critérios, escolhidos de acordo com suas necessidades de existência a partir das demandas sociais a que se identificavam, sobretudo aquelas às quais o Estado brasileiro não reconhecia como sendo sua responsabilidade apresentar respostas. Contudo, a partir da elevação do *status* da assistência social como direito social, previsto na CF/88 (e não mais benesse), as instituições que atendem crianças e adolescentes passaram a integrar a rede socioassistencial da política da assistência social. Sendo assim, é necessário que seja feito um reordenamento, pois as instituições, ao se integrarem à rede, não podem mais fazê-lo considerando apenas seus interesses e finalidades específicas. No caso do SCFV executado pelo poder público, ele já foi criado dentro dos moldes previstos pela regulamentação da política.

O SCFV integra o conjunto de ações na perspectiva de materializar o direito constitucional (Art. 204) garantido na LOAS/1993 (BRASIL, 1993), no SUAS, em todas as normativas da política de assistência social. Conforme visto no primeiro capítulo, dentre os princípios e diretrizes previstos na política de assistência social, os serviços precisam garantir que as famílias tenham condições para exercer a sua função social na perspectiva de uma vida de qualidade: “[...] complementar o trabalho social com famílias realizado pelo PAIF e PAEFI, há o SCFV, que também compõe a proteção social básica, com vistas a prevenir a ocorrência de situações de risco social e fortalecer os vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2016b, p. 13).

Do ponto de vista da localização territorial (QUADRO 8), duas das seis instituições estão classificadas como existentes dentro de uma área urbano central, ou seja, mais próximas ao centro da cidade. As demais estão localizadas na área urbano periférica, mais afastada do centro da cidade. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas sobre o SCFV (BRASIL, 2010), “deve-se atentar para as distâncias dentre a residência dos usuários, a escola e o local de oferta do Serviço, buscando viabilizar a inclusão e a participação de todos”, devendo ainda, em alguns casos, “disponibilizar transporte para que as crianças e os adolescentes participem do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (BRASIL, 2010, p. 58).

**QUADRO 8 — Localização dos SCFV**

<b>Instituição</b>	<b>CRAS de Referência</b>	<b>Localização</b>
I1	Forquilha	Urbano Periférico
I2	Areias	Urbano Central
I3	Areias	Urbano Periférico
I4	Areias	Urbano Periférico

I5	Não referenciada	Urbano Central
I6	Areias	Urbano Periférico

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016).

Podemos perceber pelo mapa (FIGURA 1) que as instituições não são próximas aos CRAS por elas referenciados, o que dificulta o acesso dos usuários ao principal centro de atendimento e informações sobre seus direitos, já que normalmente é no CRAS que as famílias vão fazer o primeiro atendimento por se encontrarem em alguma situação de vulnerabilidade. Os bairros onde as instituições se localizam (Roçado, Barreiros, Ipiranga e Serraria) são historicamente conhecidos pelo alto grau de vulnerabilidade social de seus moradores e, por isso, as instituições sentiram a necessidade de lá se instalarem e atenderem aquele público específico.

**FIGURA 1 — Localização das Instituições e CRAS referenciados**



Fonte: Google Earth (2016).

A PNAS/2004 prevê, por meio do Caderno de Orientações técnicas do CRAS (BRASIL, 2009d), que é função do próprio CRAS ter um adequado conhecimento específico do território para que os usuários possam acessá-lo de maneira mais fácil a fim de terem

conhecimento de direitos, como à convivência familiar e comunitária garantidos na CF/88, no PNCFC (BRASIL, 2006a), no ECA (BRASIL, 1990), entre outros.

Em relação à existência de SCFV nas OSCs ou em organizações cofinanciadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) no município de São José, três instituições (I1, I5 e I6) possuem o SCFV e também ofertam serviço de educação infantil. Do total de 887 crianças e adolescentes atendidos nas instituições pesquisadas, 443 (49,9%) estão incluídos nos SCFV. Desse total (em SCFV) 40,6% das crianças e adolescentes são atendidos pelo serviço governamental (QUADRO 9).

**QUADRO 9 — Caracterização das Instituições que ofertam SCFV**

Instituição	Exclusividade do imóvel para SCFV	Total de usuários (crianças e adolescentes)	Natureza da Unidade
I1	Além do SCFV, há educação infantil	86 SCFV/ 345 Ed. Infantil	Não governamental
I2	Exclusiva do SCFV	61 Crianças e Adolescentes	Não governamental
I3	Exclusiva do SCFV	22 usuários	Não governamental
I4	Exclusiva SCFV	180 Crianças e Adolescentes	Governamental
I5	Além do SCFV, há educação infantil	50 SCFV/ 143 Ed. Infantil	Não governamental
I6	Além do SCFV, há educação infantil	44 SCFV/ 412 Ed. Infantil	Não governamental

Fonte: Censo SUAS/ 2016 (BRASIL, 2016a). Arquivo da Pesquisa. Elaboração própria.

Nesse sentido, ao analisarmos as falas das entrevistadas referentes às instituições que possuem, além do SCFV, a educação infantil, percebemos que historicamente as famílias que precisam trabalhar não têm onde deixar seus filhos, cabendo ao terceiro setor<sup>23</sup> assumir uma responsabilidade que deveria ser governamental de prover às famílias educação infantil em creches e pré-escolas, conforme previsto no Art. 208<sup>24</sup> da CF/88.

Um estudo sobre a percepção das famílias acerca do SCFV mostra, por meio das falas das famílias entrevistadas por Medeiros (2016), que as famílias reforçam o caráter da segurança ao deixar seus filhos no Serviço, alegando sentirem alívio ao saber que os filhos estão longe da violência encontrada nas ruas, onde poderiam ser influenciados, entre outros,

<sup>23</sup> Segundo Teodósio (2001), o terceiro setor se diferencia do governo por ser uma iniciativa da sociedade, que não se equiva à iniciativa privada (segundo setor), por ter como objetivo o benefício da sociedade em última instância e, por isso, se assemelha ao Estado (primeiro setor).

<sup>24</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de Idade (BRASIL, 1988, p. 108).

para o uso de drogas. Essa informação vai ao encontro do que o SCFV busca alcançar, que são os impactos sociais prescritos na Resolução CNAS 109/2009:

- Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência.
- Junto a outras políticas públicas, reduzir índices de: violência entre os jovens; uso/abuso de drogas; doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce.
- Aumento no número de jovens autônomos e participantes na vida familiar e comunitária, com plena informação sobre seus direitos e deveres (BRASIL, 2009c, p. 16).

Em relação às instituições que atendem a educação infantil, perguntamos quais os critérios de admissão para que as crianças consigam se matricular na instituição. Ambas informaram que lançam edital de matrícula quando as vagas não são preenchidas pelas rematrículas. Em uma das instituições, as informações não são formalizadas em um documento institucional, como Regimento Interno ou Projeto Político Pedagógico, contudo a assistente social tem o cuidado de publicar ano a ano a divulgação das vagas, por meio de edital, nos meios de comunicação para maior divulgação e publicização dos critérios de acesso. Num breve estudo sobre os editais nos anos de 2015 e 2016 publicados pelo serviço social, percebe-se que comumente se pedem: originais e cópias do cartão de vacina atualizado; certidão de nascimento; comprovantes de trabalho com a renda dos responsáveis; comprovante de residência atualizado, bem como do aluguel, caso seja pago; CPF e RG dos responsáveis; extrato de bolsa família atualizado, caso possua o benefício. A fala que melhor ilustra esse processo é a da entrevistada E1:

Da educação infantil é realizado um processo de inscrição, primeiro tem um edital, aí tem uma inscrição feita em determinado período, depois dessa inscrição, se houver mais demanda, muita demanda e pouca oferta é realizada uma análise do formulário de inscrição, depois é chamado pra sorteio. Se houver vaga suficiente pra todos os inscritos, não tem um processo muito rígido de excluir, porque a política da educação é uma política para todos. (E1)

Se compreendermos que o acesso à informação gera empoderamento e amplia a possibilidade de acesso aos direitos, podemos dizer que tornar claro e publicizar nos documentos institucionais informações como “Critérios de acesso às vagas para as crianças e adolescentes nas instituições” possibilita aos usuários maior conhecimento dos seus direitos e, portanto, maiores serão suas possibilidades de reivindicá-los. As pessoas que não têm informação não acessam direitos, logo, quanto mais instrumentalizado esse sujeito estiver, mais ele irá em busca de seus direitos. Trata-se do direito à informação, que é um direito social trazido no Art. 5<sup>o</sup><sup>25</sup> da CF/88. De acordo com e Figueiredo (2013), as informações divulgadas pelo Estado por seus meios e agentes requerem transparência e confiabilidade.

<sup>25</sup> Art. 5º. [...] XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p. 3).

Disso derivam várias ações e normativas, dentre elas destacamos a Lei da Transparência Pública, 12.527 (BRASIL, 2011), de 18 de novembro de 2011 e complementamos com Figueiredo (2013):

A comunicação pública é um elemento central para o Estado democrático, pois ocupa na comunicação da sociedade um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público. O direito à informação é uma liberdade democrática e condição para uma autônoma e igualitária participação dos indivíduos (FIGUEIREDO, 2013, p. 3).

Em relação aos critérios de admissão para as crianças e adolescentes no SCFV, comuns a todas as instituições, há uma diferenciação entre elas no que se refere à inserção das crianças no serviço, visto que a maioria das instituições seguem critérios comuns, como estar em escola pública, morar na comunidade e apresentar comprovante de renda e residência para comprovação.

De acordo com as respostas dos entrevistados, apenas a Instituição 1 conseguiu conscientizar as famílias que já frequentavam o serviço de que as vagas no SCFV têm um público prioritário (QUADRO 10), o qual tem direito a, no mínimo, 50% das vagas, sendo, contudo, necessário que essas famílias fossem até o CRAS referenciado, ou, no mais próximo de sua residência para fazerem o Cadastro Único.<sup>26</sup> Assim, os serviços PAIF e SCFV terão a articulação preconizada na política de assistência social, e as crianças e adolescentes do público prioritário terão atendimento integral, já que a política prevê que o CRAS encaminhe a criança ou o adolescente proveniente do PAIF para o SCFV. A fala da entrevistada E1 exemplifica essa situação.

Hoje os critérios são de acordo com a própria política de assistência social prevista na Tipificação. O CRAS já encaminha a família e eu já sei quem é essa família. Ela já vem para conseguir a vaga. Antes a gente tinha uma lista de espera e era dada prioridade para egressos, porque o serviço foi criado com essa intenção. As crianças do 3º período que fossem para ensino fundamental e que tivessem um perfil: sem uma rede de apoio, que apresentassem alguma vulnerabilidade, nós inseríamos no serviço que a gente oferecia. Mas com o próprio reordenamento se viu que para além disso tinha que ser famílias com até três salários mínimos, que tivessem registro no CadÚnico e prioritariamente, dentro dos sete grupos definidos pela própria política, hoje tá se obedecendo isso, mas antes eram praticamente todos que saíam da educação infantil (E1).

#### **QUADRO 10 — Prioridades da PNAS para os usuários do SCFV**

<b>Situações prioritárias do SCFV:</b>
Em situação de isolamento;
Trabalho infantil;
Vivência de violência e ou negligência;
Fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos;

<sup>26</sup> O Cadastro Único busca identificar e caracterizar as famílias mediante a renda com o objetivo de inseri-las nos programas, projetos, benefícios e serviços feitos pelo Governo Federal.

Em situação de acolhimento;
Em cumprimento de MSE em meio aberto;
Egressos de medidas socioeducativas;
Situação de abuso e/ou exploração sexual;
Com medidas de proteção do ECA;
Crianças e adolescentes em situação de rua;
Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência;

Fonte: BRASIL (2013). Elaboração própria.

No caso da II, citada acima, havia grande demanda das famílias por um lugar onde deixar as crianças na maioria das instituições. Esse é um dos motivos da adesão das instituições à oferta do SCFV: a necessidade de as famílias deixarem suas crianças enquanto trabalhavam e que fosse complementar à atividade de ensino regular, convencionalmente chamado de contraturno escolar. Ou seja, as crianças ficavam no período inverso ao da escola para ter reforço escolar e também ficarem em lugar seguro enquanto os pais ou responsáveis trabalhavam.

No entanto o formulário Censo/SUAS (BRASIL, 2016a) possui uma questão clara e objetiva no que diz respeito à intencionalidade das instituições: “A entidade possui convênio com o poder público municipal para repasse de recursos financeiros, visando à manutenção do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos?”. Todas as instituições responderam sim a essa pergunta e, de acordo com as demais entrevistadas, outras motivações levaram as instituição a implantar o SCFV, e as respostas foram bastante variadas (QUADRO 11): “(sic) ofertar para as crianças e adolescentes da comunidade um espaço de proteção e complementação das ações das famílias” (E2) e a E3 informou que “o que os motivou foi vermos as crianças e adolescentes da comunidade ociosos na rua”.

Percebemos que as motivações para as instituições da sociedade civil (OSCs) se tornarem SCFV estiveram relacionadas à necessidade de resolverem problemas de crianças que estavam ficando muito tempo na rua e, com isso, correndo o risco de processo de marginalização, além de complementar as próprias ações que a instituição já fazia em termos de família, contudo, é certo que a questão financeira é uma questão central que mobiliza as instituições a buscarem recursos para a sua subsistência.

Historicamente as OSCs fazem os trabalhos sociais tanto com famílias quanto com crianças e adolescentes, voltadas a partir de uma ausência histórica do Estado no enfrentamento às expressões da questão social<sup>27</sup>, segundo Fernandes (1988), trajetória típica

<sup>27</sup> Questão social aqui entendida como [...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção

das OSCs desde os anos 70. Nesse sentido as instituições, por serem instituições privadas sem fins lucrativos, não têm autonomia e recursos financeiros próprios para sua sobrevivência: a grande maioria das organizações sociais sobrevive de parcerias, de convênios, da execução de projetos que são financiados e que mantêm a sobrevivência das ações desenvolvidas pelas instituições. Além de todas as justificativas de caráter social e pedagógico apontadas pelas instituições, a possibilidade de se tornar um SCFV implica também o caráter financeiro, que perpassa todas elas e fica emblemático na fala de uma das entrevistadas:

Foi principalmente porque esse projeto antes de ser contraturno ele era financiado (sic), com a retirada do recurso (sic), nos vimos sem um recurso pra conseguirmos manter as crianças... E com a possibilidade de fazer enquadramento por meio do SCFV, buscamos o recurso da assistência social por intermédio dos conselhos (E1).

#### QUADRO 11 – Sobre o SCFV executado na instituição (1)

Quais as motivações para a instituição tornar-se SCFV?	
E1	<i>“Foi principalmente porque esse projeto antes de ser contraturno ele era financiado, (sic) com a retirada do recurso (sic) nos vimos sem um recurso pra conselhos manter as crianças... E com a possibilidade de fazer enquadramento por meio do SCFV, buscamos o recurso da assistência social por intermédio dos conselhos”.</i>
E2	<i>“Um dos fatores foi ofertar para as crianças e adolescentes da comunidade um espaço de proteção e complementação das ações das famílias”.</i>
E5	<i>“O que nos motivou foi os adolescentes estarem ociosos na rua... Foi fazer uma atividade pra gente segurar eles dentro da instituição, lá no (sic) é um espaço de marginalização, é um espaço de baixa renda, com crianças que vivem na rua, nosso objetivo é tirar as crianças da rua”.</i>

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016).

De acordo com os dados dos formulários Censo-SUAS/2016, todas as instituições conveniadas atendem crianças e adolescentes dos sete aos 14 anos (QUADRO 12), mas

---

contraposto à apropriação privada da própria atividade humana — o trabalho —, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende de venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando e, causa as relações entre amplos segmentos da sociedade cível e o poder estatal (IAMAMOTO, 2007 p. 16–17).

apenas a instituição governamental atende jovens dos 15 aos 17, e a I3, que atende pessoas com Síndrome de Down. Os dados sugerem que uma parcela da população deverá ficar sem atendimento, considerando que apenas uma instituição atende jovens dos 15 aos 17 anos e por se situarem em localidades de vulnerabilidade (QUADRO 11), que faltarão vagas para crianças e adolescentes pertencentes ao público prioritário. Este estudo teve acesso ao número de famílias atendidas em apenas um CRAS no município de São José, o que já demonstra um número bastante expressivo. Segundo o coordenador do CRAS, em 2016 foram realizados atendimentos a 3000 famílias com renda de até dois salários mínimos. Não foi possível obter o quantitativo de crianças e adolescentes dessas famílias para que fosse realizada uma análise de quantas delas poderiam hipoteticamente necessitar do SCFV.

Segundo dados do Censo/SUAS - 2016, as instituições suportam atender no máximo 510<sup>28</sup> crianças ou adolescentes, o que não atende a demanda encaminhada pelos quatro CRAS<sup>29</sup> existentes no município de São José atualmente. Esse fato é evidenciado a partir da análise da demanda reprimida realizada por Medeiros (2016). Segundo a autora, em 2016 cinquenta e duas crianças ou adolescentes foram encaminhados pelo CRAS ao SCFV ofertado pelo poder público, e não foram inseridas.

Outro ponto a ser levantado foi a diferença entre as respostas dos entrevistados nos formulários Censo/SUAS e nas entrevistas para este estudo (QUADRO 12). Cabe ressaltar que, caso os dados do Censo/SUAS sejam computados de forma equivocada, eles acarretarão uma sistematização errônea por parte da vigilância socioassistencial que produzirá índices incorretos a respeito de determinada situação. Dessa maneira, não haverá serviços de assistência social para determinada população, pois a vigilância socioassistencial é responsável pela computação dos dados, produção de indicadores, índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal (BRASIL, 2004). Segundo as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, esse setor tem por objetivo

[...] detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem

---

<sup>28</sup> Importante destacar a diferença entre a capacidade de atendimento das instituições (510 crianças ou adolescentes) e o número de crianças e adolescentes inclusos nos SCFV, segundo dados do Censo/SUAS – 2016. Essa diferença existe devido ao não repasse financeiro pelo poder público para a inserção de mais crianças e também pela falta de diálogo entre os serviços, o que dificulta o preenchimento da capacidade total das instituições.

<sup>29</sup> CRAS Areias; CRAS Colônia Santana; CRAS Jardim Zanelato e CRAS Forquilha.

e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios (BRASIL, 2014, p. 11).

À vista disso, para o atendimento dessas vulnerabilidades, o SUAS (BRASIL, 2005) deverá estar habilitado para organizar (ou reorganizar) suas ofertas de serviços e benefícios (BRASIL, 2014), logo, é imprescindível que os dados informados à vigilância socioassistencial sejam precisos. Dessa maneira, cabe aos profissionais responsáveis pelo repasse das informações reproduzi-las de forma fidedigna.

**QUADRO 12 — Caracterização da Unidade**

<b>Instituição</b>	<b>Horário de Funcionamento</b>	<b>Público / Faixa etária (Censo/SUAS)</b>	<b>Faixa etária/ Entrevista</b>
I1	5 dias por semana/ 10 horas por dia	7 a 14 anos	7 a 12
I2	5 dias por semana/ 8 horas por dia	7 a 14 anos	6 a 14
I3	5 dias por semana/ 4 horas por dia	7 a 14/ 18 a 29/ 30 a 59	Acima de 11
I4	5 dias por semana/ 8 horas por dia	7 a 14 e 15 a 17	7 a 17
I5	5 dias por semana/ 8 horas por dia	7 a 14 anos	7 a 17
I6	5 dias por semana/ 8 horas por dia	0 a 6 anos e 7 a 14 anos	-

Fonte: Censo SUAS/2016 (BRASIL, 2016a). Elaboração própria.

A forma como as instituições fizeram a parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) pede que façamos uma breve explicação teórica sobre o cofinanciamento e o reordenamento do serviço, que busca unificar as regras no intuito de qualificá-las. A cartilha informativa do MDS (BRASIL, 2013a) ilustra a lógica sobre o cofinanciamento do SCFV de acordo com a idade e serviços correspondentes estabelecidos na Tipificação Socioassistencial (Resolução 109 de 2009):

- Piso Básico Variável I (Projovem Adolescente — PJA);
- Piso Básico Variável II (criança e pessoa idosa) e
- Piso Variável de Média Complexidade (Serviço Socioeducativo do PETI).

Cada Piso desses possui uma origem histórica diferente, com características próprias de cofinanciamento, especificado por faixa etária e com sistema individual para supervisão, o que resulta em uma alta manutenção do Serviço, acentuada pela burocratização e fragmentação na oferta.

A proposta do *Reordenamento* do SCFV é de unir as regras de oferta e determinar os recursos federais provenientes dos Pisos que cofinanciavam os serviços Projovem

Adolescente — serviço socioeducativo (PBVI); serviço de proteção social básica para crianças e, ou pessoas idosas (PBVII); e serviço socioeducativo e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PVMC/PETI) passem a cofinanciar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por meio do Piso Básico Variável (BRASIL, 2013a).

No SUAS, o Reordenamento significa um avanço na consolidação e organização do serviço socioassistencial voltado às crianças, aos adolescentes e às pessoas idosas, fortalecendo o princípio da gestão descentralizada entre os entes e o respeito à diversidade das características de organização do trabalho grupal realizado com o público da Assistência Social em cada território (BRASIL, 2013a, p. 2).

Nesse sentido, o reordenamento vai contribuir para unificar as regras e consequentemente fortalecer o serviço que será ofertado, trazendo mais flexibilidade à execução do serviço, já que obrigatoriamente as instituições devem comunicar-se de forma transversal para benefício dos usuários.

De acordo com o Caderno de Orientações sobre o SCFV e o PAIF para garantir a execução indireta do SCFV, é necessário que as instituições conveniadas com a política de assistência social estejam alinhadas às normativas do SUAS e

[...] que tanto o órgão gestor como o CRAS assumam suas atribuições e efetivem o referenciamento.<sup>30</sup> Nesse sentido, as entidades e organizações da assistência social no território de abrangência do CRAS *devem* ser a ele referenciadas e *devem* manter articulação com o PAIF. Cabe ressaltar que o artigo 9º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define que o funcionamento dessas entidades e organizações depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso (BRASIL, 2016a, p. 29).

A maioria das instituições fez o convênio com a SMAS da seguinte forma explicada pela entrevistada E1:

[...] foi uma procura nossa, foi apresentado um projeto pro Conselho Municipal de Assistência Social, que é o órgão que mexe com dinheiro, porque sai do fundo da assistência, o Conselho aprovou, o órgão gestor é a Secretaria de Assistência que conveniou, eles vieram, fizeram visita e foi aprovado (E1).

Outras instituições que já possuíam vínculo com a SMAS fizeram a transição para SCFV automaticamente, como, por exemplo, a I3, que atendia a média complexidade e fazia parte da proteção social especial e passou a oferecer o SCFV por se enquadrar no público prioritário do serviço.

Esse reordenamento prevê uma horizontalidade entre os SCFV oferecidos pelas instituições, considerando que todos sigam as mesmas regras e recebam os mesmos recursos, porém respeitando as especificidades de cada lugar.

<sup>30</sup> Estar referenciado implica estabelecer vínculo com o SUAS que, segundo o Caderno de Orientações Técnicas, significa que o Serviço deve estar referenciado a um CRAS da região.

É evidente que, para que o reordenamento se efetive, é necessário que haja a articulação do SCFV com o CRAS, pois somente dessa forma a família conseguirá atendimento de forma integral, por isso o próximo item deste capítulo irá abordar exclusivamente a articulação e a relação intersetorial entre os serviços PAIF e SCFV para esclarecer como deve acontecer essa interlocução.

#### **4.4 SCFV e CRAS: o desafio da intersetorialidade**

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) materializam as ações da Proteção Social Básica (PSB) no âmbito do Trabalho Social com Famílias (TSF), normalizado na política de assistência social.<sup>31</sup> Dessa forma é fundamental que ressaltemos a importância da articulação entre os serviços apresentando os pressupostos trazidos nos documentos específicos elaborados pelos profissionais que diariamente executam os serviços.

A articulação acontece quando há comunicação entre os setores envolvidos e cabe ao poder executivo municipal o papel de requerer que a intersetorialidade entre o PAIF e o SCFV da entidade conveniada aconteça de forma que se abram os canais entre os serviços a fim de proteger contra riscos e vulnerabilidades (MIOTO; SHÜTZ, 2011). O desafio da intersetorialidade passa por diferentes conceitos na maneira de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, o que significa modificar toda a forma de articulação dos vários segmentos da organização da máquina governamental, que muitas vezes possuem percepções e interesses também diferentes (JUNQUEIRA, 2007).

A articulação é o processo pelo qual se cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns. A articulação da rede de proteção social básica, referenciada ao CRAS, consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território (BRASIL, 2009d, p. 23).

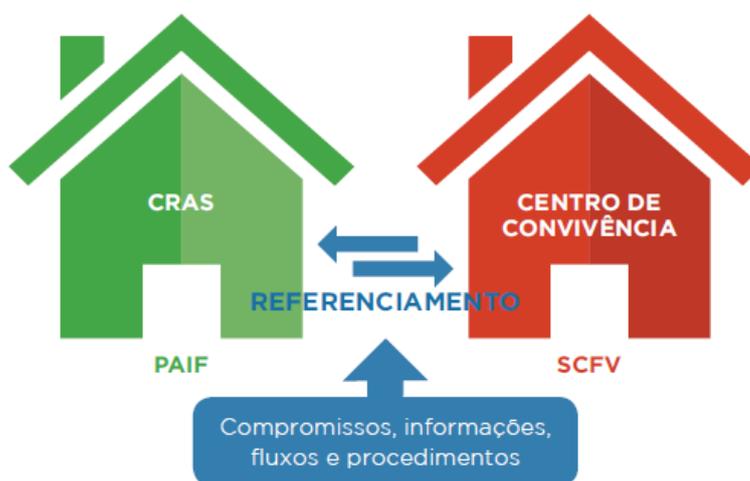
O CRAS é o equipamento de referência de todos os serviços socioassistenciais executados pela proteção social básica, portanto os serviços devem estar sempre em contato

---

<sup>31</sup> Existe dentro da Proteção Social Básica (PSB) o “Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas”. Esse serviço contribui para a promoção do acesso de pessoas com deficiência e pessoa idosa aos serviços e a toda a rede socioassistencial, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. Desenvolve ações extensivas aos familiares de apoio, informação, orientação e encaminhamento, com foco na qualidade de vida, cidadania e inclusão na vida social. Contudo, nosso objeto de estudo trata da articulação entre CRAS/PAIF e SCFV para crianças e adolescentes, portanto não o mencionamos na descrição do trabalho, muito embora ele integre o conjunto de serviços ofertados pela PSB e tenha também que manter uma articulação com o CRAS/PAIF.

com o CRAS de seu respectivo território de abrangência (FIGURA 2). No caso do PAIF, ele deve ser obrigatoriamente ofertado na unidade do CRAS para garantir que todos os serviços da proteção social sejam articulados a ele (BRASIL, 2012), pois o PAIF tem papel central nesses serviços por desempenhar o serviço baseado na matricialidade sociofamiliar de forma específica para esse nível de proteção, por isso deve ser ofertado pelo Estado e necessariamente no CRAS, tendo como princípios norteadores “a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação”, prevista na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009, p. 6).

**FIGURA 2 – Referenciamento<sup>32</sup> CRAS - SCFV**



Fonte: (BRASIL, 2016c, p. 8).

O trabalho social com famílias na política nacional de assistência social tem como principal referência o serviço do PAIF, que atende e ou acompanha as famílias e faz uma especial averiguação das crianças e adolescentes que estão fora da escola, a fim de ampliar o acesso e a permanência desse público nos estudos.

**FIGURA 3 — Atendimento no PAIF**



Fonte: BRASIL (2015b).

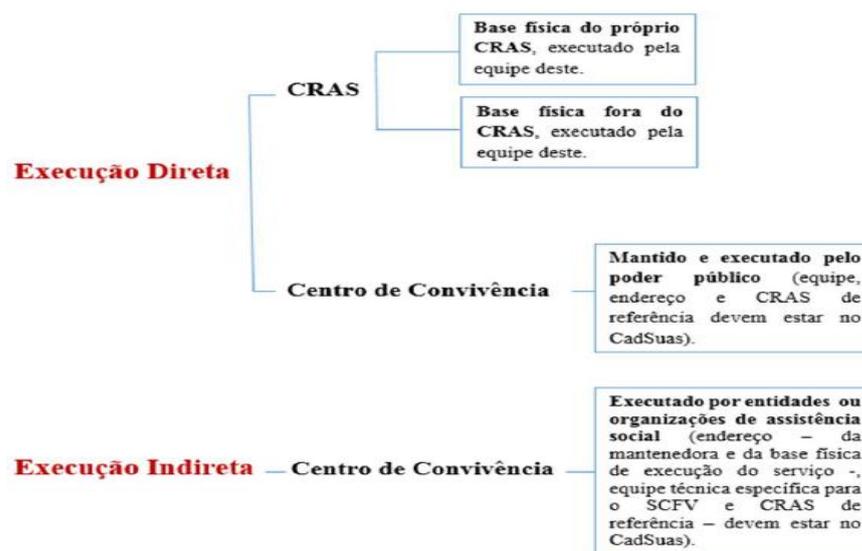
<sup>32</sup> Referenciamento é o encaminhamento das famílias referenciadas (famílias atendidas) pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial, ou para outra política setorial de seu território de abrangência.

O Caderno de Orientações Técnicas do PAIF (vol. 2) nos traz à luz o processo de atendimento desse serviço:

[...] o atendimento às famílias, ou a alguns de seus membros, refere-se a uma ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território. Significa a inserção da família, um ou mais de seus membros, em alguma das ações do PAIF: *acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, oficinas com famílias e encaminhamentos*. [...] Já o acompanhamento familiar consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidos de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar — com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas (BRASIL, 2012, p. 54).

No município de São José, os SCFV, tanto executados direta quanto indiretamente, estão dentro do território de abrangência do CRAS, mas não necessariamente dentro do equipamento. Dependendo da avaliação da equipe técnica do PAIF, a criança ou o adolescente da família acompanhada pode, ou não, ser encaminhado para um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de execução direta ou indireta. Quando o SCFV é executado no CRAS, se diz que a execução é direta, quando ele é ofertado em uma das unidades conveniadas, se diz que a execução é indireta. No caso do município de São José, onde há apenas um SCFV ofertado pelo poder público e fora do equipamento CRAS, se diz que a execução é direta (FIGURA 4).

**FIGURA 4 — ORGANOGRAMA DO SCFV**



Fonte: BRASIL (2015a, p. 23).

Para assegurar que unidades de execução indireta estejam alinhadas às regulamentações do SUAS (BRASIL, 2005), é necessário que tanto o órgão gestor como o

CRAS efetuem o referenciamento, devendo as instituições manter obrigatoriamente articulação com o PAIF e devendo as instituições estarem inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social conforme definido no Art. 9º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993).

Em relação ao processo de encaminhamento de crianças e adolescentes do CRAS/PAIF para os SCFV, somente o serviço de execução direta do SCFV é que faz os encaminhamentos pelo CRAS e também pelo Conselho Tutelar e Ministério Público. As demais instituições conveniadas que executam o SCFV não realizam esse encaminhamento, ficando o preenchimento das vagas a critério das definições de cada organização. Entretanto, segundo a entrevistada E4, o procedimento de encaminhamento pelo CRAS (também pelo CREAS, Ministério Público e Conselho Tutelar), seguindo a padronização exigida pela Tipificação de 2009, somente aconteceu em 2013, após a contratação da assistente social. Até essa data, o atendimento era realizado também por demanda espontânea (QUADRO 13).

#### QUADRO 13 — Articulação CRAS e SCFV (1)

Entrevistados	O CRAS realiza encaminhamentos de crianças e adolescentes para o SCFV? Como isso acontece e qual a frequência?
E1	<i>"O CRAS encaminha algumas crianças por meio um documento deles interno, um documento de encaminhamento padrão. Geralmente com uma ligação antes. A frequência... é bem eventual, assim, dos seis meses pra cá isso tem acontecido um pouco melhor que a gente tem conversado e dialogado mais, mas é bem pouco".</i>
E2	<i>"A não ser aquele pedido de ontem e mais aquele pedido do CRAS sempre foi busca das famílias, agora mesmo, tava aqui eu atendi (o telefone) perguntando quando é que ia ser o período de matrícula. É assim, sempre busca espontânea".</i>
E3	<i>"Não encaminha".</i>
E4	<i>"No caso aqui todos os nossos encaminhamentos são feitos pelo CRAS, pelo CREAS, pelo Conselho Tutelar e o Ministério Público, hoje nós não temos assistente social no SCFV (do município), nós somos vinculados ao CRAS de Areias, como é que dado o encaminhamento o CRAS faz o encaminhamento, e a gente faz o chamamento, só que o que acontece, como já está no final do ano e as vagas já estão preenchidas, nós não tivemos mais, muitas inserções no serviço, encaminhamentos nós temos ó aqui (e me mostra uma pilha), mas vagas no serviço a gente não tem, nem no transporte. Até 2014 nós atendíamos demanda espontânea, depois que a assistente social veio para o serviço, não mais".</i>
E5	<i>"O CRAS já apareceu aqui pedindo vaga, eles aparecem para pedir vaga. Quando são aquelas crianças que vem direto do CRAS a gente atende, duas crianças vieram do CRAS, quando vem do CRAS, eles não ficam".</i>

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016).

É importante destacar a responsabilidade do Estado em ofertar a proteção social, pois o SUAS (BRASIL, 2005) prevê a necessidade de equipes multiprofissionais para o planejamento e a execução dos serviços socioassistenciais, de acordo com as diretrizes

expressas na NOB/SUAS (BRASIL, 2005), de forma que os trabalhadores tenham clareza de suas atribuições (BRASIL, 2016b).

As equipes de referência dos serviços socioassistenciais são formadas por servidores responsáveis pela organização e execução de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial. Os recursos humanos definidos dependem do porte do município ao qual o CRAS ou o CREAS esteja situado, juntamente com a necessidade das famílias e indivíduos daquele território (BRASIL, 2016b).

A Resolução CNAS 17 de 20 de junho de 2011 (BRASIL, 2011b) especificou quais profissionais devem fazer parte da equipe de referência, de acordo com o nível de proteção social. Em relação ao CRAS, os profissionais com nível superior que devem compor a equipe de referência são o assistente social e o psicólogo, porém outros profissionais com nível superior poderão compor a equipe, a critério da gestão municipal e do Distrito Federal, para atender as demandas específicas do serviço. A equipe de referência do SCFV deve ser formada por orientadores sociais, educadores sociais, um técnico de referência do CRAS com atuação no SCFV e com formação de nível superior (BRASIL, 2016b).

Para assegurar que unidades de execução indireta estejam alinhadas às regulamentações do SUAS (BRASIL, 2005) é necessário que tanto o órgão gestor como o CRAS efetuem o referenciamento, devendo as instituições manter obrigatoriamente articulação com o PAIF e estarem inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, conforme definido no Art. 9º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993).

No intuito de conhecermos sobre a articulação entre os serviços executados pelas instituições que ofertam o SCFV no município de São José, perguntamos a elas como é a relação com o CRAS ao qual elas são referenciadas. Os dados sugerem que não há uma relação efetiva. Pelas respostas obtidas, percebemos que as crianças e adolescentes encaminhados por meio do PAIF ao SCFV, o qual é executado pelo poder público local e disponibiliza todas as vagas do serviço para o CRAS e demais equipamentos públicos, não recebem um acompanhamento do próprio PAIF (QUADRO 14).

**QUADRO 14 — Articulação com o CRAS**

Entrevistados	Você poderia relatar como é a relação do SCFV com o CRAS da sua região?
E1	<i>"Tem um contato de rede meu com o CRAS, mas não que a gente tenha sentado, que tenha uma referência e uma contrarreferência isso ainda não aconteceu em São José".</i>

E2	<i>"Eles vieram, já faz uns três anos, fizeram a apresentação do grupo e depois retornaram, porque eles andavam atrás de uma família, eles queriam que a mãe participasse lá e a mãe se negou. Foram as duas vezes que eles vieram aqui, eles telefonaram, há umas duas semanas pra inclusão de uma criança, mas não tínhamos vaga e não tivemos mais contato com eles a partir de então. São esses três contatos que a gente teve, desses três anos pra cá com eles".</i>
E3	<i>"Desde que foi firmado o convênio eles fizeram uma reunião. Foi feita uma reunião para firmar a troca da média pela básica para se tornar conveniada".</i>
E4	<i>"A nossa ligação com o CRAS é essa: os encaminhamentos e aí a gente dá retorno, porque às vezes eles encaminham, mas a família não quer, ou já se mudou, a gente não encontra, tem que dar esse retorno pra eles".</i>
E5	<i>"Só para pedir vaga".</i>

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016).

Os documentos oficiais explicitam de forma objetiva o quão importante é a relação entre o SCFV com o PAIF

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e os demais projetos e programas da proteção básica que são desenvolvidos no território de abrangência do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) *devem* ser a ele referenciados e *devem* manter articulação com o PAIF (BRASIL, 2015b, p. 20).

É necessário que sejam estabelecidos fluxos para o compartilhamento regular de informações entre as entidades e o CRAS, de maneira que se preserve o referenciamento do SCFV e a articulação com o PAIF (BRASIL, 2015b).

De acordo com as instituições entrevistadas, não há acompanhamento por parte do PAIF como serviço de atenção às famílias com as instituições que possuem SCFV. Interessou-nos saber se a SMAS participava de alguma forma da inserção das crianças e dos adolescentes no SCFV. A fala que melhor representa essa questão é a da entrevistada E1: "Não tem. Só na cobrança. Tem um relatório mensal, de quem saiu de quem entrou, o número de crianças que frequentam, passa-se uma lista e a prestação de contas é a única proximidade da SMAS" (QUADRO 15).

**QUADRO 15 — Relação institucional entre a SMAS e o SCFV**

Entrevistados	Qual a participação da SMAS (seus serviços e equipamentos) na definição, organização e fluxo de admissão, permanência e acompanhamento das crianças e adolescentes no SCFV?
E1	<i>"Não tem. Só na cobrança. Tem um relatório mensal, de quem saiu, de quem entrou, o número de crianças que frequentam, passa-se uma lista, e a prestação de contas é a única proximidade da SMAS".</i>

E2	“Agora é que eles estão se alertando para a questão das conveniadas, mas eles estão se alertando numa situação assim: ‘De acordo com o convênio...’ já estão nos ameaçando, de acordo com o convênio você tem que aceitar aquela determinada criança, mas não é assim, tem que ver a capacidade da instituição, ontem mesmo, mas não foi o CRAS, foi a (sic) que me ligou, duas vagas pro período da tarde, eu disse pra ela, justamente a tarde que é o meu maior problema, eu não tenho mais aonde colocar, a capacidade é pequena, nosso espaço físico é muito pequeno nas salas pra eu tá acomodando, porque a gente separa. Se tu vai deixar criança e adolescente junto pode pôr na sala grande, todo mundo fica ali, mas não, a gente vai fazer um trabalho com um pouquinho de qualidade. Porque, pelo convênio, a gente não consegue fazer um trabalho de qualidade, a gente tenta, então, não tem como colocar uma criança, não tem nem onde sentar, como é que eu vou deixar uma criança sentada no chão esperando que alguém falte... Ai eles nos colocam assim: “De acordo com o convênio...””.
E3	“Relatório mensal enviado para Secretaria de Assistência (social)”.
E4	“Nós temos a diretoria da Proteção Social Básica da qual a gente faz parte, nós temos uma diretora, ela faz esse acompanhamento fazendo visita e contato comigo, mas assim ó, acompanhamento semanal, quinzenal, isso não tem. Até ano passado a contratação dos profissionais era por uma conveniada, a partir desse ano não mais, é um credenciamento, então quem faz esse processo é a Secretaria de Assistência Social. A SMAS faz esse processo de credenciamento dos oficinairos no início do ano e no restante do ano é aqui comigo”.
E5	“Só com o convênio, é repassado aquele valorzinho por criança”.

Fonte: Arquivo da pesquisa (2016).

#### Segundo o Caderno de Orientação do CRAS (BRASIL, 2009d),

As funções do CRAS não devem ser confundidas com as funções do Órgão Gestor da política de assistência social: os CRAS são unidades locais que têm por função a organização e a oferta de serviços da proteção social básica em determinado território, enquanto o órgão gestor municipal ou do Distrito Federal tem por funções a organização e a gestão do SUAS em todo o município (BRASIL, 2009d, p 13).

Ao analisar as falas dos entrevistados em relação ao Caderno de Orientação do CRAS (BRASIL, 2009d), notamos que a SMAS está prioritariamente exercendo sua função de Gestão do processo de conveniamento das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social e deixando para trás importantes atribuições, como as de planejamento, execução físico-financeiro, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais do SUAS; constituição das equipes de referência e demais profissionais da política de assistência social e qualificação profissional dos trabalhadores do SUAS, que são de fundamental importância para o funcionamento dos serviços da rede socioassistencial (BRASIL, 2009d).

Os dados, por meio das entrevistas, também sugerem que a SMAS nunca promoveu capacitação para a equipe técnica do SCFV das unidades “O CRAS nunca, por meio da SMAS, fez nenhum tipo de capacitação, no máximo o que acontece é reunião a cada renovação do convênio sobre questão administrativa, mas sobre a execução do serviço nunca aconteceu” (E1).

A partir da análise das entrevistas juntamente com os documentos institucionais da Política, verificamos que é prerrogativa do PAIF fazer trabalho social com famílias, contudo o SCFV é um trabalho complementar ao Trabalho Social com Famílias (TSF), assim sendo é condição *sine qua non* que esses serviços dialoguem, criem fluxos e contrafluxos,

construam intersetorialmente as estratégias de atender as crianças e adolescentes a partir do que definem os documentos da Política de assistência Social.

Além de procurar compreender como se tem dado no cotidiano da política municipal de assistência social a articulação entre CRAS e SCFV no atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias, procuramos também conhecer, a partir das falas das instituições que executam o SCFV, “qual o trabalho realizado com as famílias”. A maioria respondeu não ter grande adesão quando solicita a presença das famílias e credita isso a uma falha institucional. Somente uma instituição (I5) afirmou ter a presença constante da família na instituição: “Nós temos o dia da família, nós temos reunião com as famílias e na capoeira, eles também acompanham. É a família que limpa o espaço; pediu ou convoca, a família sempre vem” (E5).

À vista disso cabe colocar o item descrição da Tipificação (BRASIL, 2009d, p. 6)

A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (BRASIL, 2009d).

Mesmo que seus objetivos não sejam os mesmos, o PAIF, com a intenção de fortalecer o papel protetivo das famílias de forma que sejam protagonistas sociais, e o SCFV, voltado para o atendimento de membros da família que estejam vivenciando situações de vulnerabilidade, ambos se complementam e devem se articular para garantir o direito à convivência familiar e comunitária previsto em diversas normativas aqui já citadas.

No entanto essa articulação intersetorial não ocorre entre o PAIF e os SCFV ofertados no município de São José, os dados sugerem que há unicamente um fluxo de encaminhamento do CRAS para o SCFV executado pelo poder público municipal, e de forma rara para as instituições conveniadas, o que não caracteriza uma articulação, pois não há contatos frequentes ou acompanhamento das crianças e dos adolescentes.

A complementação do trabalho social com famílias, prevista nos documentos normatizadores da política da assistência social para o SCFV em relação ao PAIF, não está acontecendo no município de São José, e a fala de um dos entrevistados é emblemática em relação a isso:

Pra mim é estranho o SCFV estar fora do território, o SCFV estar fora do CRAS, eu acho bem estranho. O SCFV deveria ser no CRAS. Aonde eu trabalhava tinha um técnico de referência específico para o SCFV, o que é o ideal, porque fora do território, foge um pouco do objetivo, eu tenho essa crítica, acho que fora do território... Não que não seja efetivo, é efetivo! Mas no território seria muito mais interessante para a criança e para o adolescente inserido. Porque se fosse no CRAS poderiam ser feitos outros níveis de SCFV: para o idoso, para os jovens, de 14 aos

17, dessa forma teria um intermediário e o dos idosos. Dessa forma seria mais interessante, porque a gente fazia encontros intergeracionais no próprio CRAS. Acompanhava realmente aquela família que adotou o SCFV, estávamos sempre trocando informações com um técnico, e qualquer necessidade a gente ia lá conversava com aquela criança, ou com aquele adolescente, ou chamava o pai ou a mãe pra conversar. Fazia contrarreferência ou referência necessária. E com o SCFV aqui, ele fica fora do CRAS, tudo acontece lá e quem tem mais informações acaba não circulando, por essa deficiência de comunicação. Se eu, por exemplo, encaminhei um atendimento “meu” para o SCFV, se eu tiver interesse de fazer esse acompanhamento, eu vou fazer, agora, se eu tiver dificuldade de fazer esse acompanhamento, por qualquer motivo, por falta de carro, ou por falta de tempo, ou exacerbado com o serviço, já vai cortar a comunicação e quem vai ficar com o conhecimento da situação é o monitor e é uma situação que vai ficar restrita àquele âmbito ali. Eu acho que você vai acabar concluindo que é uma articulação que precisa ser implementada, pelo que eu observo da nossa realidade (BRASIL, 2009d).

Essa explanação do profissional foi uma realidade percebida nas falas dos profissionais entrevistados que estão à frente do SCFV. A análise documental e das entrevistas nos mostra que há uma legislação vigente que exige que se tenha uma equipe técnica preparada para uma articulação entre setores (PAIF e SCFV) para garantir à população o direito ao atendimento, no entanto essa garantia esbarra nas dificuldades encontradas pela Secretaria Municipal de Assistência Social de efetivar uma equipe qualificada para colocar tais serviços em prática e em consonância com a política de assistência social. Segundo os entrevistados, a nomeação de pessoas com cargos comissionados<sup>33</sup> para os CRAS não permitia que os projetos da SMAS obtivessem êxito. Entretanto, está prevista a entrada de uma equipe efetiva para o município de São José, que já formalizou o Concurso Público para assistentes sociais e psicólogos para o final de 2016.

À vista disso, os dados sugerem que não tem havido diálogo entre o PAIF dos CRAS referenciados com os SCFV executados pelas unidades conveniadas na SMAS. Ademais também não tem havido diálogo entre o PAIF e o SCFV executado pelo poder público local, porém reconhecemos um diferente fluxo de trabalho entre esses dois últimos setores, pois as crianças e adolescentes desse último serviço são encaminhados do CRAS e de outros equipamentos públicos com já antes mencionado. Verificamos também que não é realizado o acompanhamento por parte do PAIF com essas crianças e adolescentes. Por fim, essa realidade tem dificultado a materialização do fluxo de trabalho entre os serviços referenciados no CRAS (PAIF e SCFV), no encaminhamento, admissão e acompanhamento de crianças e adolescentes junto ao SCFV, de modo a assegurar o que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da Política de Assistência Social.

---

<sup>33</sup> Cargos comissionados são cargos de confiança indicados por políticos eleitos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração deste estudo, objetivamos analisar como tem acontecido o diálogo e o fluxo de trabalho entre os serviços referenciados no CRAS (PAIF e SCFV) no encaminhamento, admissão e acompanhamento de crianças e adolescentes junto ao SCFV, de modo a assegurar o que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da Política de Assistência Social.

Para isso foi necessário fazermos um percurso teórico e metodológico no qual resgatamos no segundo capítulo os conceitos sobre família, por entendermos esse tema como fenômeno social e importante a ser desenvolvido. O tema foi seguido pela relação contemporânea entre a família e as políticas públicas, considerando que a família é o principal sujeito de intervenção estatal, visto dessa forma em razão de as ações estatais direcionadas à família refletirem imediatamente no comportamento da sociedade.

Devido ao nosso objeto de estudo, nesse percurso de sustentação teórica trouxemos no capítulo três o longo caminho percorrido desde a repressiva doutrina da situação irregular até a doutrina da proteção integral, que passou a considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento com absoluta prioridade e garantia de direitos. Demos especial atenção ao direito à convivência familiar e comunitária, como previsto na CF/88 (Art. 227), e firmado pelo ECA. Apresentamos no item 3.2 a trajetória do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com o objetivo de mostrar a importância dessa referência política em conjunto com a Lei 12.010/2009, que versa sobre o direito à convivência familiar e comunitária, com o intuito de sinalizar a relevância das responsabilidades que a própria política (PNAS) trazida pelo PNCFC aponta, mencionando a elaboração de programas, projetos, serviços e benefícios no intuito de garantir o que está previsto nas legislações (CF/88, LOAS, discutidas neste estudo).

Na busca de respondermos à questão central da pesquisa, fizemos, por meio de análise documental e de entrevistas semiestruturadas, uma mediação entre o aporte teórico e o empírico. Os resultados obtidos a partir da análise dos dados sugerem que não há uma articulação entre o PAIF e o SCFV, tanto no que se refere ao encaminhamento das crianças, adolescentes e suas famílias quanto em relação ao seu acompanhamento. A não materialização desse fluxo de encaminhamento e acompanhamento reflete diretamente nos resultados das ações como política pública de assistência social.

No entanto, durante a finalização deste trabalho de conclusão de curso, ocorreu uma reunião (da qual participamos) entre a equipe de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de São José e cinco das seis instituições cofinanciadas que executam o SCFV. O objetivo desse encontro foi iniciar um processo de construção de um plano de trabalho que buscasse atender as demandas colocadas pelo MDS em relação ao reordenamento dos SCFV.

Ao participar dessa reunião, percebemos que, muito embora a proposta prevista pela assistência social em relação ao SCFV — sua finalidade, objetivos, público prioritário e metodologia de atuação do serviço — já esteja descrita (e não é recente), ainda paira sobre a gestão e instituições que executam o SCFV incertezas conceituais e metodológicas sobre ele. Dúvidas como: o que efetivamente significa para uma instituição executar o SCFV? O que isso representa no conjunto da política municipal de assistência social? Por que integrar a rede socioassistencial como um SCFV? Há diferenças metodológicas entre as ações desenvolvidas por uma instituição que executa o SCFV e uma instituição que realiza contraturno escolar? Por que reordenar o atendimento para se tornar um SCFV? Por que atender o público prioritário previsto pela Resolução nº 109/2009? Por que é preciso que se crie e fortaleça o fluxo entre CRAS/PAIF e SCFV no encaminhamento e acompanhamento das crianças, adolescentes e famílias ao serviço?

Esses e outros questionamentos precisam ser respondidos. A gestão municipal da assistência social do município de São José precisará, de forma rápida e apropriada, ter clareza conceitual, metodológica e operacional sobre o que é, para que serve e como se operacionaliza o SCFV para que efetivamente se cumpra o que está previsto nos documentos regulatórios da Política Municipal de Assistência Social (PMAS), incluindo a proposta de reordenamento dos SCFV. E, sobretudo, que efetivamente contribua para que as instituições que executam o SCFV tenham o suporte técnico e financeiro adequados e necessários para que possam desenvolver no SCFV um trabalho técnico-social qualificado, integrado intersetorialmente à rede socioassistencial da política municipal de assistência social; contribuindo para que as famílias acompanhadas pela PMAS tenham as condições objetivas e subjetivas para cuidar e proteger suas crianças e adolescentes.

É condição fundamental para um efetivo trabalho que as instituições que executam o SCFV (bem como a equipe de gestão da PMAS) tenham clareza que elas integram a ossatura material do Estado e que, portanto, fazem parte da política de assistência e que a oferta de serviços realizados de forma cofinanciada ou na execução direta deve assegurar o que está previsto nos marcos normativos e regulatórios da assistência para efetivamente fortalecer o direito humano fundamental da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes do município de São José.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Myrian V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantias de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº 109, p. 179-199, jan/mar., 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. 2009c. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 25 de novembro de 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.799, de 19 de abril de 2001**. Altera dispositivos do Decreto no 1.141, de 19 de maio de 1994, que dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3799.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3799.htm)>. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Código dos Menores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm)>. Acesso em: out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128333/lei-6697-79>>. Acesso em: out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 16 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm)>. Acesso em: out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** 2009a. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 4 de agosto de 2009.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 18 de novembro de 2011b.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014.** Institui novos instrumentos jurídicos, princípios e regras para a celebração de parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Matriz teórico-metodológica do serviço social na Previdência Social.** Brasília: MPAS, 1995. 32 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 17 de 20 de junho de 2011.** Ratificar a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 21 jun. 2011b.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS.** Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Volume 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília: MDS/SNAS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social.** Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos**. Prioridade Para Crianças e Adolescentes Integrantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Censo SUAS/2016**. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação Necessária na Proteção Social Básica**. Brasília, 2016c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. Departamento de Proteção Social Especial. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2016b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**. Brasília: MDS, 2015a.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Passo a passo. Brasília, 2013a. Disponível em: <<https://craspsicologia.files.wordpress.com/2013/04/passo-a-passo-reordenamento-scfv.pdf>>. Acesso: 16 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 01 de 21 de fevereiro de 2013b**. Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos — SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social — SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 26 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009d.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: SEDH/CONANDA, 2006a.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo — SINASE**. Brasília-DF: CONANDA, 2006b.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: a construção da agenda no Governo Federal. Brasília. 2015b. Disponível em:  
<[http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco\\_Regulatorio\\_Das\\_relacoes\\_entre\\_Estado\\_e\\_Sociedade\\_Civil\\_1.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009, reimpressão em 2011c.

CAMPOS, M. S; REIS, D. S. Metodologias do trabalho social no CRAS. In: **CRAS: marcos legais**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2009.

CIOFFI, S. **Famílias Metropolitanas**: Arranjos Familiares e Condições de Vida. São Paulo: SEADE, 1998.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **De menor a cidadão**: Notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil. Brasília: Ministério da Ação Social, 1995.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em "Rede"**. Curitiba, 23 de agosto de 2013. Disponível em:  
<[http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema\\_Garantias\\_ECA\\_na\\_Escola.pdf](http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2016.

ELESBÃO, Juliana Cardozo de. **A violação de direitos de crianças e adolescentes e a política de Assistência Social em Florianópolis: um estudo sobre a demanda reprimida.** 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of posindustrial economies.** New York: Oxford, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.). **A Arte de Governar Crianças: A história das políticas sociais, de legislação e de assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1995. p. 47-98.

FERNANDES, R. C. Sem fins lucrativos, p. 8-23. In: LANDIM, L. (org.). **Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil.** Rio de Janeiro: ISER, 1988.

FIGUEIREDO, K. A. Serviço Social, linguagem e comunicação pública: desafios na contemporaneidade. **Conexão Geraes**, 3, 2º semestre. Belo Horizonte, p. 5-10, 2 out. 2013.

FUCHS, Andréa Márcia S. Lohmeyer. **Telhado de vidro: as intermitências do atendimento socioeducativo de semiliberdade no Brasil. Análise no período de 2004–2008.** 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2009.

GOOGLE. Google Earth. **[Mapa do Município de São José]**. 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/search/munic%C3%ADpio+de+sj/@-27.6015523,-48.6434421,5396m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em 28 nov. 2016.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa do Serviço Social. In: **Direitos sociais e competências profissionais.** CFESS/ABEPSS: Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/C8pQHQOyl68c9Bc41x5Y.pdf>>. Acesso em: nov. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional.** 13. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, Caderno de textos da especialização. 2009. p. 341-375.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **II Congresso Interamericano dei Clad II sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, realizado de 15 a 18 de outubro de 1997, em Isla Marguerita, Venezuela.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (org.). **Família brasileira: a base de tudo**. Brasília, DF: UNICEF: Cortez, 1994.

LIBERATI, Wilson Donizete. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEDEIROS, Janine. **O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: a percepção das famílias**. 2016. Monografia (Graduação) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas, velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação de apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C. de; LEAL, Maria Cristina (org.): **Política Social, família e juventude**. São Paulo: Cortez, 2006 (p. 43-59).

MIOTO, Regina Célia Tamasso. A centralidade da família na política de assistência social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís (MA), 2004, p 10.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 12, n.2, p. 163-176, jan./jun. 2010.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social (UnB)**. Brasília, v. 12, n.1, p. 165-190, 2003.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; SCHUTZ, Fernanda. **Intersetorialidade na Política Social: Reflexões a partir do exercício profissional dos Assistentes Sociais**. Pelotas-RS: DIPROSUL, 2011.

NERY, Maria Aparecida. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 30, nº 81, p. 189-207, ago., 2010. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622010000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622010000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 out. 2016.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

PARSONS, Talcott. **Sociedades: perspectivas evolutivas e comparativas**. São Paulo: Pioneira, 1966.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C. de; LEAL, Maria Cristina (org.): **Política Social, família e juventude**. São Paulo: Cortez, 2006 (p. 25-42).

RICHARDSON, Roberto Jarry; PERES, Jose Augusto de Souza. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1989. 334p.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma; NAIFF, Luciene; BAPTISTA, Rachel (coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIERRA, Vânia M. Família. **Teorias e debates**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, 2005, p. 30-47.

TEIXEIRA, Solange M. Família e proteção social: uma relação continuamente (re) atualizada. In: TEIXEIRA, S. M. **A Família na Política de Assistência Social: concepções e tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina – PI**. Teresina: EDUFPI, 2013.

TEIXEIRA, Solange. M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 13, p. 255-264, 2009.

TEIXEIRA, Solange. M. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista** (Impresso), v. 13, p. 04-23, 2010.

TEODÓSIO, Armindo S. S. In: STENGEL, Márcia *et al.* **Curso de Capacitação de Conselheiros**. Políticas Públicas de apoio sociofamiliar Tutelares e Municipais. Coleção Infância e adolescência. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. (p. 85-124).

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.** Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Direito da Criança e do Adolescente: In: VERONESE, Josiane Rose Petry; LUZ, Valdemar P. da (coord.). v.5. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006. 264p. (Resumos Jurídicos 5).

## APÊNDICE A

### QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTADOS

#### **BLOCO 1 – Dados Gerais**

Identificação do entrevistado:

Nome:

Escolaridade:

Profissão:

Função:

Tempo de Serviço:

#### **BLOCO 2 – Perfil institucional**

- Nome da instituição:
- Data de fundação:
- Missão e objetivos institucionais:
- Sua instituição é de cunho religioso: ( ) sim ( ) não

Qual: \_\_\_\_\_

- Bairro de localização:
- Horário de funcionamento:
- Capacidade de atendimento da instituição:
- Público-alvo:
  - a) Quantitativo de crianças e adolescentes por sexo e faixa etária
  - b) Quantitativo de famílias e renda *per capita* dessas famílias
- Processo de admissão de crianças e adolescentes
- A instituição possui projeto político pedagógico?
 

( ) sim ( ) não ( ) Em elaboração
- Atividades desenvolvidas pela instituição:

#### **BLOCO 2 – Em relação ao SCFV executado pela instituição:**

- O SCFV é um programa/projeto dentro de outros que a instituição desenvolve?
 

( ) sim ( ) não

Em caso afirmativo: há espaços físicos, proposta pedagógica e público-alvo diferenciados? Explique.
- Desde quando existe o SCFV na instituição?

- Quais as motivações para a instituição tornar-se SCFV?
- Como foi essa discussão interna e quem participou do processo na instituição?
- Como foi o processo de firmar a parceria com a SMAS? (Exigências pedagógicas e administrativas).
- Em caso de o SCFV ser uma das ações da instituição: os critérios de admissão para o SCFV são os mesmos para as demais crianças da instituição? Justifique.
- Relate quem define os critérios de admissão e quais são esses critérios.
- Esses critérios estão definidos em algum documento político-institucional? Qual?

### **BLOCO 3 – Relação intersetorial entre o SCFV e o CRAS**

- Qual o trabalho social realizado com famílias e como ele acontece?
- Qual a participação da SMAS (seus serviços e equipamentos) na definição, organização e fluxo de admissão, permanência e acompanhamento das crianças e adolescentes no SCFV?
- Há pactuações definidas entre a instituição e o CRAS para a execução do SCFV?
- Você poderia relatar como é a relação do SCFV com o CRAS da sua região?
- Já receberam visitas do CRAS na instituição/SCFV? Qual a frequência e objetivo dessa visita?
- O CRAS realiza encaminhamentos de crianças e adolescentes para o SCFV? Como isso acontece e qual a frequência?
- Acontecem com frequência reuniões, visitas e discussões metodológicas sobre o atendimento realizado no SCFV?
- O CRAS já promoveu capacitações sobre o SCFV com as instituições conveniadas? Quando e quantas aconteceram?
- Você identifica diferenças entre o SCFV e o serviço de contraturno escolar realizado anteriormente por vocês, antes de se tornarem um SCFV? Explique.

## APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: um estudo dos SCFVs referenciados no município de São José (SC)

Eu, \_\_\_\_\_, abaixo-assinado(a), forneço meu consentimento livre e esclarecido para participar como voluntário(a) da pesquisa de trabalho de conclusão de curso sob a responsabilidade de **Mirela Eufrásio das Chagas**, acadêmica da Universidade Federal de Santa Catarina, e da Professora Doutora ANDRÉA MÁRCIA SANTIAGO LOHMEYER FUCHS, orientadora da pesquisa.

Assinando este Termo de Consentimento, estou ciente de que:

1) o objetivo principal da pesquisa é: analisar a articulação intrasetorial entre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), junto às instituições conveniadas com a Secretaria de Assistência Social de São José;

2) tenho a liberdade de me recusar a participar da pesquisa em qualquer fase, sem nenhum prejuízo à minha pessoa;

3) os dados pessoais dos participantes serão mantidos em sigilo, e os resultados obtidos com a pesquisa serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do trabalho, incluindo a publicação na literatura científica especializada;

4) não terei benefícios diretos participando deste trabalho, mas estarei contribuindo para a produção de conhecimento científico que poderá trazer benefícios de uma maneira geral à sociedade;

5) os registros escritos e gravados permanecerão em poder do pesquisador e não serão divulgados na íntegra;

6) poderei entrar em contato com os pesquisadores sempre que julgar necessário. Com a acadêmica Mirela Eufrásio das Chagas, pelo telefone (48) 9686-9894 ou com a professora Andréa M. S. L. Fuchs, pelo telefone (48) 9194-4346;

7) obtive todas as informações necessárias para poder decidir conscientemente sobre a minha participação na referida pesquisa;

8) este Termo de Consentimento é feito em duas vias, de maneira que uma permanecerá em meu poder, e a outra, com os pesquisadores responsáveis.

Cidade: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ de 2016.

Assinatura do participante

Assinatura do pesquisador