



## SUMÁRIO EXECUTIVO

# ESTUDO DA CAPACIDADE PROTETIVA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA EM REGIÕES PERIFÉRICAS METROPOLITANAS

Aldaíza Sposati – Consultora sênior: coordenação do estudo  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, junho de 2011

## Sumário Executivo

---

# ESTUDO DA CAPACIDADE PROTETIVA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA EM REGIÕES PERIFÉRICAS METROPOLITANAS

## 1. Apresentação

O presente estudo analisou a capacidade protetiva das famílias beneficiárias de programas federais de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) em regiões periféricas metropolitanas. O estudo foi iniciado em novembro de 2010 e finalizado em junho de 2011, sendo desenvolvido por uma consultora sênior, a Profa. Aldaíza Sposati, e duas consultoras assistentes, Dirce Koga e Silvína Carro. As três consultoras foram contratadas pela Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), no âmbito do Projeto de cooperação internacional estabelecido entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Projeto PNUD BRA/04/046.

O estudo se situa no campo da proteção social e busca discutir uma dimensão da matricialidade sociofamiliar, que constitui um dos princípios da proteção de assistência social de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004. A análise parte da hipótese de que a centralidade do trabalho com famílias ainda não está suficientemente explorada de modo a constituir uma orientação clara a ser aplicada em todo o território brasileiro pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Desse modo, o estudo teve como objetivos principais: 1) fazer uma discussão crítica de conceitos centrais presentes na PNAS, especialmente trabalho social com famílias, além de território de referência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); 2) definir os componentes da categoria “capacidade protetiva das famílias”, especialmente em regiões metropolitanas periféricas – tendo uma metrópole do Sudeste como estudo de caso; 3), e, elaborar ferramentas para aplicação desta categoria pelos gestores da política de assistência social nas análises individuais e coletivas de agregados familiares por territórios de abrangência dos CRAS.

## 2. Metodologia

O estudo foi desenvolvido em três grandes áreas:

1) Discussão conceitual: as consultoras embasaram suas análises em estudos, pesquisas e diretrizes de programas oficiais que tivessem a família por tema,

discutindo principalmente conceitos tais como: família, pobreza, proteção social, matricialidade sociofamiliar, trabalho social com famílias, capacidade protetiva das famílias, território.

A concepção teórica do estudo de campo das famílias partiu da pesquisa do Prof. Serge Paugam na periferia de Paris entre 2005-2009, sobre o universo de vínculos e rupturas sociais junto a três mil indivíduos moradores de 50 bairros considerados sensíveis, isto é, com maiores índices de precarização. O estudo de campo desenvolvido pelas consultoras em um distrito da periferia de uma metrópole do Sudeste permitiu algumas análises comparativas de resultados.

2) Aplicação dos conceitos discutidos por meio de ferramentas: foi construído um Painel de Indicadores de Análise de Territórios, Vulnerabilidades e Demandas de Proteção Social de Famílias; uma matriz para análise e métrica da capacidade protetiva das famílias – Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias; e, por fim, aplicado um questionário de coleta de dados e análise de famílias beneficiárias – Questionário de Coleta de Dados de Famílias Beneficiárias –, a partir da discussão e construção de conteúdo aplicável ao trabalho social com as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda.

3) Estudos de campo exploratórios: para testar as três ferramentas construídas, as consultoras realizaram três estudos de campo em um distrito desta metrópole do Sudeste:

- a) aplicação de questionários a 50 agentes institucionais dos CRAS para conhecer suas percepções sobre o trabalho social com famílias que recebem benefícios de programas de transferência de renda;
- b) aplicação do questionário desenvolvido junto a 43 famílias que recebem programas de transferência de renda e são moradoras de um dos distritos da periferia dessa metrópole do Sudeste;
- c) estudo desse distrito na condição de análise territorial, com aplicação do Painel de Indicadores de Análise de Territórios, Vulnerabilidades e Demandas de Proteção Social de Famílias, bem como de outras estratégias de análise e indicadores (Mapa da Vulnerabilidade, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, indicadores ambientais).

### **3. Contextualização teórica**

Segundo as autoras, a centralidade do trabalho com famílias ainda não está suficientemente explorada de modo a constituir uma orientação clara a ser aplicada pelo SUAS. Esta hipótese se assenta nos seguintes fatos: a) O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não incluem nas respectivas avaliações de seus resultados a presença e a qualidade do trabalho

social com famílias beneficiárias; b) o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) faculta o trabalho social com famílias beneficiárias e não beneficiárias; c) não existe instrumento padronizado para registro e avaliação de resultados do trabalho social com famílias; d) a ausência de clareza ou objetivação do conteúdo do trabalho social com famílias pode levar a apreensões subjetivas dos operadores do programa; e) as normativas da política de assistência social, ao manterem a dupla menção à função protetiva e à capacidade protetiva das famílias, favorecem a presença do “familismo” no trabalho dos agentes institucionais; f) é ausente, ainda, o aprofundamento da categoria “capacidade protetiva da família” para orientar o trabalho social; g) a condição de direito socioassistencial exige que o trabalho social com famílias tenha por direção atingir alcance massivo, no mínimo para os 15 milhões de famílias beneficiárias, o que implica clara normatização para todos os gestores e agentes institucionais.

Este estudo partiu da constatação da ausência de ferramentas padrão para delimitar os territórios dos CRAS e, por consequência, das famílias por ele abrangidas. Essa ausência traz uma dificuldade para o entendimento de territorialização, bem como das famílias que deveriam ser abrangidas pelo trabalho social de um CRAS. De acordo com as autoras, a indicação numérica de famílias referenciadas não é suficiente para estabelecer um padrão de proteção social das famílias.

Na prática, o trabalho com famílias tende a ser caracterizado pela intersetorialidade, isto é, pelo significado de inserção em outras políticas sociais sem clara especificação do que seria a atenção na própria política de assistência social para além do benefício de renda. Desenvolver a proteção social a famílias de baixa renda através de uma atenção social massiva exige esclarecimento ou objetivação de seu conteúdo, pois, de outra forma, leva a compreensões subjetivas ou mesmo residuais aos operadores dessa atenção espalhados em todo o território nacional. Com certeza existem conceitos fundamentais como ponto de partida. O primeiro deles é o significado atribuído à família e, um segundo, o entendimento do que cabe ao Estado em sua proteção. Por terceiro, o conteúdo do trabalho social face à capacidade protetiva da(s) família(s). Este trabalho social supõe o efetivo compromisso dos entes federativos para assumirem-no, assim como a responsabilidade pelo preparo dos agentes institucionais para operá-lo.

Este estudo tem por objetivo construir os elementos componentes da categoria capacidade protetiva das famílias e, ao mesmo tempo, apresentar ferramentas básicas que permitam sua aplicação pelos agentes institucionais e gestores da política de assistência social nas análises individuais e coletivas de agregados familiares por territórios de abrangência dos CRAS. O objetivo deste estudo não foi o de inaugurar esses conceitos, mas se valer do que já está atribuído nos programas oficiais, a começar pela PNAS/2004, e decompor tais conceitos e responsabilidades, sempre que necessário, na busca de melhor entendimento de suas implicações para o trabalho social de campo e para a efetivação de direitos socioassistenciais. Ao se instalar em ambiente de proteção social parte-se inicialmente do entendimento que:

- A pobreza é uma situação complexa de caráter multidimensional. Mais do que uma categoria econômica, é uma categoria política que se traduz não só pelos seus efeitos materiais, mas também pela inexistência de direitos, oportunidades, possibilidades e, até mesmo, de informações. Ao analisar a proteção social na perspectiva da seguridade social, o que se tem em conta não é, propriamente, superar a pobreza, o que envolve medidas de políticas econômicas e sociais, mas alargar o direito à proteção social para além daqueles providos pela legislação trabalhista, isto é, como direito de cidadania;
- Considera-se que a noção de proteção social que fundamenta a política de assistência social é orientada pelo desenvolvimento social e humano e se subordina à concepção de cidadania do brasileiro. Envolver a família na sociedade brasileira não pode pôr de lado a perspectiva de gênero, principalmente, pela alta incidência de famílias monoparentais e chefiadas por mulheres sem, com isto, criar uma sobrecarga de culpa ou responsabilidades sobre as mulheres;
- O entendimento de que proteção social a uma família não tem o sentido de tutela ou de disciplina, e sim, o de desenvolvimento/fortalecimento de capacidades que não estão limitadas ao indivíduo enquanto membro de uma família, ou mesmo desta em particular, pois envolvem suas relações, suas possibilidades e as condições do território onde vive. Claro deve estar que essas relações não são autônomas, mas sobredeterminadas pela sociedade, o que pode e deve ser modificado;
- A família é considerada como um sujeito, portanto, ativa em seu processo de proteção, e não alvo de uma ação ou instrumento para alcance de resultados.

## 4. Resultados

### 4.1. Discussão conceitual

- Família

Há formas diferenciadas de se identificar a família nas políticas sociais. Um dos entendimentos é o de perceber a família como um instrumento para implementar uma dada política, ou seja, desempenhando um papel funcional nessa política. Nomina-se essa funcionalidade como “familismo”, significando que a política social acresce responsabilidades à família que deveriam ser exercidas pelo Estado. Uma espécie de sinais trocados apresenta-se como política voltada para família, mas de fato, amplia o peso de responsabilidades da família. Outra concepção, que guarda certo alinhamento com o “familismo”, caracteriza a família como uma instituição redistributiva na medida em que capta recursos de diferentes políticas e as distribui entre os membros. A inexistência de gestão integrada intersetorial

e territorializada pela gestão estatal exige que a família exerça essas funções em caráter substitutivo.

Neste estudo, considera-se a família como locus de protagonismo social que segue na contracorrente da disciplinarização, do isolamento ou da “guetização” da família. A direção é o reconhecimento dos pertencimentos a caminho da liberdade, da abertura ao coletivo. O estudo parte da consideração da família como um sujeito. Concorde-se com Sarti (2007)<sup>1</sup> ao descrever que a família de menor renda tem configuração em rede e não em núcleos, o que resulta em se adotar uma elasticidade para compreensão da proteção social da família. As uniões instáveis, os empregos incertos e as inseguranças levam a que a família se configure a partir de uma rede daqueles com quem se pode contar nas horas difíceis, daqueles em que pode confiar.

- Território

O território, mais do que um conceito, é um princípio da política de assistência social. Neste caso é mais do que um lugar, é um espaço de forças e agenciamentos de relações. Ele tem uma dinâmica que caracteriza a vida dos que ali vivem, é entendido enquanto um espaço relacional que tem relação inerente com a vida cotidiana das famílias que ali vivem. Não estão ainda estabelecidos padrões territoriais na política de assistência social como, a exemplo, na política de saúde, onde se identificam territórios de modo a permitir não só o conhecimento do perfil populacional, como também, fixar as referências de coberturas de cada serviço de atenção básica ou especial. Essa ausência termina por causar grande discrepância no conceito de cobertura de cada serviço.

Nesse sentido, este estudo toma por base para definição de territórios de proteção básica de assistência social agregados de cerca de 20 a 30 setores censitários, onde habitam cerca de 5 mil famílias ou cerca de 20 mil pessoas. Esta dimensão é base para o estudo da capacidade protetiva das famílias e para identificar o grau de qualidade/risco dos lugares onde vivem. Centra-se, portanto, na oferta de serviços básicos ligados ao cotidiano da vida. A base territorial é referência não só para a análise das proteções e desproteções de uma família, como também para estabelecer o perfil do conjunto das famílias que ali vivem.

- Capacidade protetiva das famílias

Por sua vez, a categoria capacidade protetiva da família, considerada para além da capacidade da renda familiar per capita, possibilita a aplicação de conceitos dinâmicos de vínculos sociais e territórios de vivência, bem como, abre espaço para incluir a presença da qualidade das relações familiares nas atenções sociais e pode influir diretamente na concepção de proteção social.

1 SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, PUC/SP, 2007.

Os documentos oficiais falam de função protetiva da família e capacidade protetiva da família, aplicados como sinônimos. Há aqui, portanto, um salto conceitual necessário entre a concepção de função e de capacidade que merece ser destacada. A exemplo, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS<sup>2</sup> se refere à capacidade protetiva da família quando alude a situações de não cumprimento de condicionalidades ou de redução de vulnerabilidades e riscos sociais. A expressão é a de recuperação da capacidade protetiva. Estaria sendo pensado que a capacidade protetiva da família é uma condição posta que se recupera? Será que a capacidade protetiva de uma família tem apenas uma dimensão intrafamiliar?

A ideia de vínculos sociais associada à proteção social permite sintetizá-la na expressão “ter com que e com quem contar” face às agressões, fragilidades, aos riscos sociais e, mais do que isso, em ter segurança, ampliar o sentimento de certeza e de reconhecimento na construção da vida social. Com esta afirmação, pode-se concluir que para além das ofertas objetivas, como a presença de atenções públicas, os vínculos sociais compõem o potencial de proteção social. A condição de “poder contar com” significa grau de solidez de um vínculo. Não basta ter uma unidade de saúde em um território para sentir-se protegido caso não se possa contar com a presença (e o vínculo) com um médico, por exemplo. Os vínculos se estabelecem entre parentes, amigos, vizinhos, mas também, com agentes dos serviços gerando relações de certeza.

A concepção do PBF não desenvolve, no seu conteúdo, a exigência de trabalho social com famílias beneficiárias. É só quando ocorre o não cumprimento de condicionalidades que ele vem à tona. Isto permite a ilação de que esse trabalho seria dirigido tão só às piores situações e não, de fato, uma proteção. Para alguns agentes profissionais, a presença do benefício já é a atenção necessária, ou mesmo, a atenção de assistência social, por consequência o que faltaria seria o encaminhamento para outras políticas sociais. Para outros, se trata de desenvolver capacidades através da frequência a cursos de capacitação ou ainda da oferta de serviços públicos.

As políticas sociais têm se voltado mais para atenção a indivíduos, não incorporando com o necessário peso e objetivação os vínculos intrafamiliares e sociais. Assim, são olhadas crianças, jovens, idosos, mulheres como unidades sem pertencimentos. Por vezes olha-se a família como espaço de abrigo, desconsiderando-a como teia de relações. Com isto, é fragilizada a condição da família como sujeito social e suas relações como força social de peso na construção democrática da sociedade.

É pouco conhecida a opinião expressa pela população sobre o significado que atribui à proteção social. Esta dimensão foi historicamente incorporada nas lutas sindicais, tendo por referência o trabalho. Sua expressão social mais ampla

2 Resolução CIT nº 07, de setembro de 2009.

e civilizatória está fragmentada em segmentos sociais (crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulheres, afrodescendentes, indígenas etc.), nas lutas e movimentos sociais. Desta forma, há uma tendência em se ter a leitura da demanda por proteção social hegemonizada pelo olhar técnico e profissional. Por vezes, os movimentos femininos e feministas é que exprimem parte dessa concepção pela demanda que é dada às mulheres como provedoras de cuidados e proteção à família.

No âmbito deste estudo, a capacidade protetiva da família foi considerada a resultante de um balanço entre as possibilidades de provisão e as demandas de proteção social intrafamiliares; o grau de expansão e densidade dos vínculos sociais que se estendem para além do núcleo familiar; e do acesso a: condições de proteção social ofertadas pelo território, presença e acesso a políticas públicas, características das famílias que convivem no mesmo território independente de serem beneficiárias ou não da assistência social. Estes são elementos dinâmicos que se inserem nos limites e possibilidades do modelo societário que rege estruturalmente o alcance da proteção social como direito de cidadania.

Portanto, a capacidade protetiva da família é o resultado de um conjunto de elementos que permitem avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeito e como participante de um coletivo, em alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades da vida, desde seu cotidiano e a partir do território onde vive.

- Vulnerabilidade

A partir desse conceito de capacidade protetiva das famílias, as consultoras definem o conceito de vulnerabilidade como uma fragilidade na capacidade protetiva da família. Destacam que a família, seja qual for sua composição, é um núcleo de solidariedade, afetividade, apoio mútuo, intimidade e partilha no enfrentamento do cotidiano. Quanto mais frágeis forem as condições de uma família face às demandas de seus membros, mais será necessário acionar sua capacidade protetiva.

Ressaltam ainda que a vulnerabilidade é um conceito multidimensional, envolvendo fases do ciclo de vida, infraestrutura da moradia, dimensões socioeconômicas, estrutura familiar, vínculos sociais disponíveis, etc. Do ponto de vista de sua operacionalização, graus de vulnerabilidade social podem ser definidos a partir das correlações entre indicadores demográficos e indicadores territoriais, configurando diferenças e desigualdades.

Nesse contexto conceitual, as consultoras entendem a proteção social como o conjunto de prestações estatais que combina a via monetária com a via dos serviços, sendo que a proteção deve cumprir sua missão preventiva, fortalecendo aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento dos revezes da vida individual, familiar e social.



## 4.2 Ferramentas

- Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias

A decomposição do conceito de capacidade protetiva da família realizada ao longo do estudo permitiu caracterizar sete elementos que compõem a Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias: a relação provedor/dependente; a relação quanti/qualitativa entre a condição de provisão face à intensidade das desproteções da família; a segurança do trabalho face à renda familiar; o alcance do desenvolvimento da escolaridade; a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade; segurança ambiental e integração urbana; qualidade de vida. Esses elementos são apresentados no Quadro 1.

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continua)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
RELAÇÃO PROVEDOR X DEPENDENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grau de autonomia / dependência entre os membros da família</li> <li>• relação presença X ausência dos membros da família no convívio familiar</li> <li>• frequência de contato entre os membros da família</li> <li>• presença / ausência de vínculos fora da família que partilham da relação provedor-dependente</li> <li>• presença / ausência de infraestrutura e de serviços públicos no território</li> <li>• Presença / ausência de rupturas familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• composição numérica e etária da família</li> <li>• relação de genitor (s) X filho (s)</li> <li>• Presença de adultos (+ de 21 anos) X menores de 14 anos na família</li> <li>• monitoramento do ciclo vital dos membros da família X presença de doença, deficiências e dependências</li> <li>• Presença de abandono/fuga / internação de membros da família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• presença de vínculos relacionais fora da família que partilham da provisão da família</li> <li>• fragilidade de vínculos X demandas de proteção da família</li> <li>• presença de convívio com vizinhos, parentes, amigos X possibilidade de contar com</li> <li>• presença de trabalho socioassistencial com a família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• composição familiar média das famílias que vivem no território X família em estudo</li> <li>• média da relação provedor-dependente no território X incidência da relação da família em estudo</li> <li>• incidência de famílias com elevada razão de dependência no território</li> <li>• incidência de demandas de proteção na família X presença de oferta de atenções públicas</li> <li>• presença de atenções através de serviços públicos no território</li> <li>• presença de serviços públicos de saúde, educação e assistência social no território</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continuação)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
CONDICÃO DE PROVISÃO X SITUAÇÃO DE DESPROTEÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>qualidade da satisfação das</li> <li>necessidades básicas da família</li> <li>qualidade dos cuidados dos membros da família por ciclo de vida e contingências</li> <li>qualidade da solidariedade intrafamiliar</li> <li>relação de pertencimento com o coletivo enquanto fator redutor da desproteção</li> <li>presença de perspectiva de construção de projeto para a sociedade, a família e o bairro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>padrão de satisfação de necessidades básicas X ciclo vital dos membros da família</li> <li>padrão de cuidados com crianças até 5 anos</li> <li>padrão de cuidados com crianças de 6 a 11 anos e 11 meses</li> <li>padrão de cuidados com adolescentes de 12 a 16 anos</li> <li>padrão de cuidados com jovens de 16 a 21 anos</li> <li>qualidade da relação pai / filho</li> <li>qualidade da relação mãe / filho</li> <li>qualidade da relação entre progenitores</li> <li>qualidade da relação entre filhos</li> <li>padrão de cuidados com idosos, doentes, deficientes, dependente da família</li> <li>presença de violência doméstica</li> <li>presença de drogadição</li> <li>presença de adolescente sob medida socioeducativa</li> <li>presença de adolescente sob internação</li> <li>presença de gravidez na adolescência</li> <li>intensidade da desproteção / proteção da família</li> <li>significado de proteção / desproteção social para a família.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>qualidade do convívio com vizinhos, parentes, amigos X condição efetiva de contar com</li> <li>presença de discriminação a membros da família</li> <li>incidência de conhecimento do funcionamento e acesso ao CRAS para fortalecimento da proteção da família</li> <li>incidência de conhecimento do funcionamento e acesso ao CREAS para situações de proteção especial</li> <li>incidência de conhecimento e funcionamento do conselho tutelar para defesa de crianças e de adolescentes</li> <li>incidência de participação em associações e atividades coletivas</li> <li>incidência de apoio de grupos religiosos na proteção social</li> <li>incidência de apoios de entidades sociais na proteção social</li> <li>intensidade de interesses para a vida social e coletiva</li> <li>frequência a grupos de apoio em situação de gravidade e vitimizações</li> <li>acesso a grupos de apoio em situações de drogadição</li> <li>incidência de acesso a organismos e movimentos de defesa de direitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>capacidade dos serviços de atender a demanda existente nos territórios</li> <li>possibilidade de inclusão em programas de transferência de renda, benefícios e segurança alimentar</li> <li>presença de famílias referenciadas ao CRAS X famílias beneficiárias no território</li> <li>presença de CRAS no território e/ou equipe para trabalho sociofamiliar</li> <li>incidência de referência de famílias ao CREAS no território para atenção especial às famílias</li> <li>incidência de ocorrências junto ao conselho tutelar no território</li> <li>oferta de serviços de proteção social básica a famílias, inclusive o serviço de proteção social básica no domicílio</li> <li>incidência da presença da atenção à família no território através de programa de saúde da família e do programa de proteção e atendimento integral à família</li> <li>incidência de violação de direitos de crianças e adolescentes no território</li> <li>índice de cobertura e presença do trabalho sociofamiliar</li> <li>incidência média de situações de agravamento e desproteção das famílias que vivem no território</li> <li>incidência média de famílias com cobertura de trabalho sociofamiliar no território</li> <li>incidência média de famílias beneficiárias no território</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continuação)**

COMPONENTES	DIMENSÕES		
	SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">SEGURANÇA DO TRABALHO E RENDA FAMILIAR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• grau de certeza do trabalho como fator agregador do convívio familiar</li> <li>• grau de certeza do valor da renda mensal da família como fator básico de provisão</li> <li>• grau de consolidação da atividade profissional dos pais</li> <li>• participação sindical como fator de qualidade da realização de trabalho</li> <li>• grau de acesso a benefícios (transferência de renda, BPC, seguro-desemprego etc.) para segurança de renda e provisão de proteção</li> <li>• presença do benefício de proteção como fator agregador do convívio familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incidência de trabalho formal X informal na família</li> <li>• ausência de férias, auxílio doença, salário família e cobertura de aposentadoria</li> <li>• incidência de precarização do trabalho</li> <li>• incidência e tempo sob desemprego de membros da família</li> <li>• incidência de estresse pelas condições de trabalho</li> <li>• incidência de acesso a crédito</li> <li>• presença de benefícios na composição da renda familiar</li> <li>• incidência de renda per capita familiar igual ou superior a ¼ do salário mínimo</li> <li>• renda do trabalho X padrão de vida e renda per capita na família</li> <li>• melhoria de condições do padrão de vida familiar X melhoria de salário</li> <li>• melhoria de condições do padrão de vida familiar X presença de benefícios</li> <li>• dependência de benefícios pela provisão de proteção</li> <li>• presença de interrupção de benefícios e impactos na proteção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participação sindical</li> <li>• presença de formas de trabalho coletivas / economia solidária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distância entre local de trabalho e moradia</li> <li>• oferta de acesso à qualificação profissional para jovens e adultos</li> <li>• incidência das condições de trabalho e renda do conjunto das famílias do território</li> <li>• incidência do per capita mensal médio das famílias que vivem no território</li> <li>• incidência média do valor dos benefícios no conjunto das famílias no território.</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continuação)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO DA ESCOLARIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>estágio de escolaridade dos membros da família X faixa etária</li> <li>valorização do estudo no convívio familiar</li> <li>presença de relação dinâmica com a escola</li> <li>presença do analfabetismo</li> <li>presença do conhecimento dos direitos de crianças, adolescentes, idosos, mulheres, diversidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>escolaridade dos provedores X escolaridade dos filhos acima de 6 anos</li> <li>condição de desenvolvimento infantil de crianças com menos de 6 anos</li> <li>presença de interrupção de estudos em crianças, adolescentes e jovens</li> <li>presença de analfabetismo</li> <li>grau de expectativa dos pais em relação ao estudo dos filhos</li> <li>presença / ausência na família de crianças, adolescentes e jovens que gostam de estudar e se destacam na escola</li> <li>freqüência a cursos de alfabetização x presença de analfabetos na família.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>presença / ausência da relação de participação na escola onde estudam os filhos</li> <li>presença dos filhos em jogos, competições, agremiações ou atividades coletivas escolares</li> <li>freqüência a escola para atividades culturais, de lazer, associativas</li> <li>freqüência de adultos a cursos de complementação de escolaridade e de alfabetização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>oferta de atividades culturais, de lazer e associativas</li> <li>presença de iniciativas que fomentem a participação na escola</li> <li>oferta de vagas em creches, escola de educação infantil, fundamental, médio, técnico, para a formação dos filhos</li> <li>oferta de cursos de alfabetização</li> <li>presença de ações de comunicação / formação desenvolvidas no território por organismos de defesa de direitos.</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continuação)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
SEGURANÇA DE HABITAÇÃO E QUALIDADE DA HABITABILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• grau de segurança da moradia e qualidade da habitabilidade</li> <li>• condições de habitabilidade da moradia x composição familiar</li> <li>• qualidade da privacidade no espaço de moradia</li> <li>• relação de pertencimento com o bairro onde mora</li> <li>• presença do uso de serviços de infraestrutura na habitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantia de moradia da família X tempo de ocupação de moradia</li> <li>• situação de legalização da moradia X garantia do morar</li> <li>• localização da moradia X características do bairro e do lugar</li> <li>• estrutura construtiva e acabamento da moradia X regularidade X aceitação da moradia pela família</li> <li>• densidade de ocupação dos cômodos de moradia X membros da família</li> <li>• individualidade no uso de leito X membros da família</li> <li>• acesso a banheiro interno X externo X presença de serviço público de saneamento</li> <li>• acesso a serviços de distribuição domiciliar de água e coleta de esgoto X crianças com menos de 6 anos na família</li> <li>• acesso a programas de aquisição de moradia</li> <li>• acesso a bolsa aluguel</li> <li>• identidade com o bairro de moradia e suas características</li> <li>• renda familiar X pagamento de IPTU, taxas de lixo, pavimentação, esgotos, entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertencimento a programas de moradia coletiva, mutirões</li> <li>• pertencimento a movimentos de moradia</li> <li>• pertencimento a movimentos do bairro para melhoria de condições coletivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• presença de oferta de moradia em programas habitacionais públicos no território</li> <li>• incidência de moradia em conjunto habitacional, favela, casas isoladas, cortiços, pelos habitantes do território</li> <li>• presença e qualidade do transporte público do bairro / território</li> <li>• tempo de deslocamento do bairro / território para o trabalho</li> <li>• tempo de deslocamento do bairro / território ao ponto central da cidade</li> <li>• presença de programas de segurança urbana para superar áreas de risco</li> <li>• presença de áreas verdes, praças e espaços de lazer</li> <li>• presença de programas de regularização fundiária.</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ DE INDICADORES DA CAPACIDADE PROTETIVA DE FAMÍLIAS (continuação)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
SEGURANÇA AMBIENTAL E INTEGRAÇÃO URBANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>relação de segurança X interligação do território com a cidade e seus moradores</li> <li>topografia / uso e ocupação do solo X segurança urbana</li> <li>presença de situações de calamidade X proteção social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vivência de calamidades pela família X desproteção X superação de proteção social</li> <li>qualidade do apoio da atenção pública à família na ocorrência de calamidades</li> <li>acesso a programas de substituição de moradia após calamidades</li> <li>incidência de busca de situações de habitação segura X oferta de possibilidades de atenção</li> <li>vivência em territórios marcados pela segregação espacial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>presença de suporte de parentes, amigos, vizinhos, para superar situações de calamidade</li> <li>participação em movimentos e lutas pela superação dos riscos no território</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>presença de atenções intersetoriais e benefícios para as vítimas de calamidade na ocorrência de situações de risco</li> <li>presença de áreas de preservação ambiental X instalação de moradias</li> <li>presença de programas de monitoramento de risco em áreas de risco X moradia</li> <li>incidência de famílias vitimizadas por calamidade e situações de risco X população total do território</li> <li>incidência da inclusão no território em programas de melhorias urbanas</li> <li>incidência da presença de redes e movimentos de integração urbana no território, região e cidade</li> <li>presença de associações de preservação e desenvolvimento do território.</li> </ul>

**Quadro 1: MATRIZ ANALÍTICA DOS INDICADORES DE CAPACIDADE PROTETIVA DAS FAMÍLIAS (conclusão)**

COMPONENTES		DIMENSÕES		
		SOCIOFAMILIAR	SOCIORRELACIONAL	SOCIOTERRITORIAL
QUALIDADE DE VIDA E CIDADANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>territorialização da abrangência dos serviços públicos</li> <li>identificação da dinâmica dos serviços com a família e suas necessidades</li> <li>relação intersetorial e operação em rede dos serviços instalados no território</li> <li>grau de segurança na vida da família no território</li> <li>grau de efetivação dos direitos humanos e sociais</li> <li>qualidade de vida ofertada no território</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>presença de estratégia de saúde da família na moradia</li> <li>grau de completude da atenção de pessoas doentes na família pelos serviços públicos</li> <li>avaliação do funcionamento de serviços públicos em face das necessidades das famílias moradoras no território</li> <li>qualidade de apoio dos serviços públicos em face da ocorrência de situações graves na família</li> <li>presença de sentimento de respeito aos direitos pelos membros da família</li> <li>conhecimento dos direitos sociais e das formas de acessá-los</li> <li>presença da relação serviços / benefícios de assistência social na atenção às famílias</li> <li>presença da relação intersetorial entre serviços na atenção a família</li> <li>presença / ausência de apoio dos serviços públicos a situações graves de desproteção na família.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>participação na dinâmica de serviços para avaliação de seu funcionamento</li> <li>participação em movimentos e lutas pela instalação de serviços no território</li> <li>participação em movimentos e lutas por direitos humanos e sociais</li> <li>presença do suporte de parentes, amigos e vizinhos na construção da qualidade de vida familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>índice de cobertura dos domicílios e famílias do território por infraestrutura e serviços públicos</li> <li>índice de cobertura dos domicílios e famílias por serviços sociais básicos no território</li> <li>índice de cobertura de famílias em serviços de proteção social básica de assistência social no território</li> <li>presença de violência no território X presença de serviços de segurança pública</li> <li>presença de pontos de encontro e de lazer para a juventude no bairro / território</li> <li>presença e cobertura de iluminação pública X segurança de circulação.</li> </ul>

A síntese desses sete elementos decorreu do entendimento conceitual que a capacidade protetiva é uma composição de elementos desde os estruturais da sociedade brasileira aos conjunturais internos e externos da família, cuja dinâmica varia pelo ciclo vital da família, pelas características das desproteções vivenciadas, pelo acesso a condições no território ofertadas pelas políticas públicas e pelos vínculos que essa família estabelece, desde as relações intrafamiliares, às vicinais, parentais e sociais.

A aplicação da matriz pode ocorrer, quer individualmente, quer coletivamente, para o conjunto de famílias que vivem em um dado território.

- Painel de indicadores para análise de territórios

De modo a analisar as vulnerabilidades sociais a que estão expostas as famílias, o estudo propõe que seja conhecida, em primeiro lugar, a predominância de graus de vulnerabilidade social das famílias pelos setores censitários que compõem a área de abrangência de cada CRAS, visando à conformação de um mapa de vulnerabilidade social por setores censitários. Essa definição dos graus de vulnerabilidade deve se dar a partir das informações presentes no Censo Demográfico, que permitem incorporar diferentes dimensões da vulnerabilidade – inclusive setores com maior concentração de pessoas com deficiência, conforme dados do Censo 2010. A partir da seleção dos indicadores prioritários, cria-se uma tipologia de intensidade de vulnerabilidade, organizando os setores censitários desde baixa até altíssima vulnerabilidade, usando 6 a 8 intervalos de agregação.

Este primeiro nível de análise – construção de um mapa de vulnerabilidade – seria complementado com informações oriundas de outras bases de dados – tais como Cadastro Único, Censo SUAS, DATASUS, registros administrativos dos CRAS, entre outras – visando à caracterização dos territórios onde vivem essas famílias do ponto de vista dos fatores de proteção social e de risco que comportam. Seriam territórios de risco, segregados, acolhedores? Neste segundo nível de análise, a consultora sugere como território de referência os agregados de cerca de 20 setores censitários, com cinco mil famílias ou cerca de 20 mil pessoas – base similar à de uma unidade básica de saúde, cerca de quatro escolas de ensino fundamental com mais de um turno e aproximadamente 15 creches, tendo por perspectiva a universalidade de cobertura. Esse exercício permitiria definir os territórios prioritários para a presença territorializada da política de assistência social e suas relações intersetoriais. Nessa análise das características do território, a consultora sugere atenção especial a algumas dimensões: identidade do território; integração urbana; proteção ambiental; incidência de domicílios expostos a riscos e vulnerabilidade social do território.

Uma terceira dimensão de análise proposta envolve a caracterização das demandas de capacidade protetiva das famílias, por meio de um balanço entre as condições objetivas de vida (composição familiar, condições de moradia, escolaridade,



trabalho e renda) e subjetivas (vínculos da família com a parentela, a vizinhança e as relações societárias), de modo a captar os recursos e possibilidades com que conta para ampliar a proteção social. Nessa dimensão, são propostos alguns eixos de análise: características das famílias; cobertura/acesso no território; características dos domicílios; vínculos familiares; vínculos com vizinhos; vínculos societários; vínculos religiosos.

Para cada uma dessas três dimensões – vulnerabilidade social, caracterização dos territórios e demandas de capacidade protetiva das famílias – são propostos alguns indicadores específicos.

- Questionário de Coleta de Dados de Famílias Beneficiárias

O questionário elaborado para a coleta de dados com famílias beneficiárias de programas de transferência de renda partiu do questionário aplicado pelo grupo de pesquisa de Serge Paugam na periferia de Paris, sendo feitas as devidas adaptações – ênfase em famílias, e não em indivíduos, incorporação de questões presentes nos formulários do Cadastro Único. O questionário final teve como unidade de referência a família beneficiária de programas de transferência de renda e como respondente o membro da família responsável pelo benefício. Os blocos componentes desse questionário foram os seguintes:

- A - Caracterização do entrevistado
- B - Caracterização da família
- C - Caracterização do vínculo com a casa em que mora a família
- D - Vínculo com o bairro
- E - Percepção da capacidade de proteção social da família
- F - Vínculos intrafamiliares
- G - Vínculos com parentes
- H - Vínculos na vizinhança
- I - Vínculo com amigos
- J - Vínculos associativos / societários
- K - Vínculos religiosos
- L - Vínculos com trabalho, mercado e consumo
- M - Acesso à cobertura dos serviços públicos

Esse questionário foi aplicado junto a 43 famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, residentes em quatro setores censitários de um distrito da periferia da metrópole do Sudeste estudada. De maneira geral, os entrevistados

mostraram baixo conhecimento do funcionamento do CRAS, baixa frequência a esse serviço, bem como a ausência de trabalho social que amplie a proteção social de suas famílias.

### **4.3 Estudo de campo**

No contexto institucional da gestão da assistência social nessa metrópole do Sudeste, o trabalho nos CRAS não envolve o trabalho direto com famílias: este é realizado por entidades sociais conveniadas. Os trabalhadores dos CRAS dessa cidade não recebem informações e não dispõem de instrumentais que lhes permitam conhecer antecipadamente quem são as famílias beneficiárias que vivem no território. É o responsável pela família, quando ocasionalmente busca o CRAS, que revela, ou não, sua situação de beneficiário. Isto decorre não só pelo pequeno número de CRAS na cidade (um CRAS para 300 mil habitantes) como também pela ausência de leitura territorializada do conjunto de famílias beneficiárias. Decorre ainda da ausência de normas no PBF e na implementação dos CRAS de instrumental padrão para: caracterização de território como condição individual e coletiva de proteção social; caracterização territorializada do conjunto de famílias beneficiárias. Essa ausência termina por dar ênfase individual no trabalho social com famílias ou então, ao não registro dos procedimentos e resultados de trabalhos coletivos. Os instrumentais aplicados são dirigidos a relações individualizadas como ficha do Cadastro Único, formulários de busca ativa e formulários de prontidão para demandas individuais. Desse modo, não está instalada a relação entre beneficiários e serviços na assistência social. A prática mais frequente é a do encaminhamento para outros serviços públicos de caráter intersetorial.

Para os profissionais, os maiores problemas de desproteção estão relacionados com: o fato de a mulher conciliar seu trabalho com o cuidado de filhos pequenos; a presença de drogas e a vivência em contextos de exposição à violência urbana. Consideram que essas situações agravadas de desproteção não têm resolutividade no campo da assistência social.

Os elementos que conformam a percepção dos agentes institucionais sobre a capacidade protetiva das famílias tendem a dissociar os fatores objetivos e relacionais no âmbito das famílias e dos territórios onde vivem como elementos de proteção social.

## **5. Considerações finais**

O propósito deste estudo foi analisar a capacidade protetiva das famílias beneficiárias de programas federais de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) em regiões periféricas metropolitanas. Essa análise supôs, por anterioridade, a construção conceitual da categoria capacidade protetiva das famílias, uma das dimensões da matricialidade sociofamiliar, princípio da política de assistência social.

Trata-se de uma categoria que se coloca no âmbito da proteção social que informa e conduz tanto a prática profissional de agentes institucionais quanto o processo de gestão da política de assistência social, como também, deve assegurar direitos sociais à seguridade social. Essa dupla condição exigiu que à construção conceitual da categoria se agregasse uma elaboração instrumental que viesse a contribuir para a gestão e a prática profissional da política de assistência social, por meio da construção de três ferramentas de aplicação.

O partido desse estudo ultrapassou a elaboração estritamente teórica na medida em que buscou ouvir responsáveis por famílias e agentes institucionais sobre o significado da proteção social, em particular da proteção de assistência social.

Como resultado do estudo conclui-se que a concepção de capacidade protetiva não é algo inato ou dado à partida, mas uma construção histórica. Assim entendida, essa construção tem contingências e possibilidades que estão postas por determinações próprias de uma sociedade de mercado com seus interditos e acolhimentos baseados na circulação e consumo de mercadorias.

## 6. Recomendações

De acordo com o estudo, a implementação do SUAS deveria:

- Normatizar o princípio da territorialização de modo a possibilitar uma orientação clara aos gestores e agentes institucionais;
- Aplicar ferramenta analítica da proteção social das famílias que vivem nesses territórios e fixar as responsabilidades de cada um dos CRAS, sendo que a ferramenta “Painel de indicadores” colabora nessa direção;
- Incorporar a concepção da capacidade protetiva da família no princípio da matricialidade sociofamiliar, como um balanço de elementos compostos por fatores estruturais e conjunturais, intra e extra familiares. A matriz analítica de indicadores vai nessa direção, sendo que seus elementos são indicativos para a padronização de prontuário da família a ser utilizado nos CRAS;
- Assegurar a especificidade do trabalho social com famílias beneficiárias no âmbito da política de assistência, como um serviço de proteção social de acesso universalizado, uma vez que essa dimensão inerente à proteção social se dá para além do benefício financeiro.

## **Ficha Técnica**

### **Execução da Pesquisa**

Aldaíza Sposati – Consultora sênior:  
coordenação do estudo

Dirce Koga – Consultora assistente  
para construção de índices e indica-  
dores socioterritoriais

Silvina Carro – Consultora assisten-  
te para sistematização de estudos  
e pesquisas sobre proteção social e  
famílias e para avaliação da capaci-  
dade protetiva junto a atores insti-  
tucionais

### **Unidades Responsáveis**

#### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

#### **Diretora de Avaliação**

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

#### **Coordenadora Geral de Resultados e Impactos**

Renata Mirandola Bichir

#### **Equipe de acompanhamento da pesquisa**

Elizabeth Ana Bonavigo

Danilo Mota Vieira

Fernando Batista Pereira

### **Colaboradoras**

Helena Ferreira de Lima

Maria Cristina Abreu M. Lima

### **Secretária Nacional de Assistência Social**

Denise Colin

### **Diretora do Departamento de Proteção Social Básica**

Aidê Cançado Almeida

### **Colaboradoras**

Priscilla Maia de Andrade

Keli Rodrigues de Andrade

Maria de Fátima Pereira

### **Edição e Diagramação deste Sumário Executivo**

#### **Revisão**

Elizabeth Ana Bonavigo

Renata Mirandola Bichir

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

### **Diagramação**

Tarcísio da Silva

## **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)