

# O Sistema de Proteção Social Brasileiro, Política de Assistência Social e a Atenção à Família

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger<sup>1</sup>

Solange Maria Teixeira<sup>2</sup>

## Resumo

*A Constituição Federal de 1988 reconhece, de fato, os direitos sociais, sendo considerado o maior avanço na institucionalidade da proteção social. Mesmo assim, manteve-se a contradição básica entre proteger a família e/ou tratá-la como fonte de proteção social natural e responsável pelos seus membros. No entanto, a definição do que é família não se manteve estável ao longo da história, já que o destaque à família nuclear mostra-se relativamente atual e que, em outros momentos históricos, a educação primária não cabia necessariamente à família. Levando em conta tais aspectos, este trabalho tem como objetivo, discutir o modo como a Política de Assistência Social insere-se no sistema de proteção social brasileiro e o lugar da família no conjunto de políticas, em especial na assistência social, destacando os avanços, os limites e as contradições no modo de atenção a ela. Para tanto, realiza-se revisão de literatura, bibliográfica e normativa e apresenta alguns dos achados em resultados de pesquisa em nível de Programa de Pós Graduação Latu-Sensu. Aponta-se avanços nas normativas da Política de Assistência, no que tange à proteção à matricialidade sociofamiliar, porém acentuados recuos que podem comprometer o lócus protetivo das famílias em situação de vulnerabilidade.*

**Palavras-chave:** Política de assistência social; família; serviços sociais.

## *The Brazilian Social Protection System, Social Welfare Policy and Attention to Family*

## Abstract

*The Federal Constitution of 1988 recognizes, in fact, social rights, and is considered the biggest breakthrough in institutions of social protection. Still, it remained the basic contradiction between protecting the family and / or treat it as a source of natural protection and social responsibility by its members. However, the definition of what family has not remained stable throughout history, as the emphasis on the nuclear family proves to be relatively current and in other historical moments, primary education does not necessarily fit the family. Taking into account these aspects, this paper aims to discuss how the Social Assistance Policy is part of the Brazilian social protection system and the place of the family in the set of policies, especially in social work, highlighting the advances, the limits and contradictions in the mode attention to it. For that carried out literature review, literature and normative*

---

<sup>1</sup> Assistente Social; Especialista em Administração de Recursos Humanos pela UFPI; Mestre em Políticas Públicas - UFPI, Doutoranda do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas - UFPI. Docente do Curso de Serviço Social da Faculdade Santo Agostinho- FSA.

<sup>2</sup> Assistente Social; Pós-Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Doutora em Políticas Públicas pela UFMA. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Pública da UFPI.

*and presents some of the findings in search results at the level of Postgraduate LatuSensu Program. Points to advances in the normative Assistance Policy, the need to protect the social and familial matricialidade, but significant decreases that can compromise the protective locus of families in vulnerable situations.*

**Keywords:** *welfare policy; family; social services.*

## **Introdução**

Os sistemas de proteção social geridos, administrados e financiados pelo Estado, que emergiram no final do século XIX e consolidaram-se no pós-guerra, assumem as funções de reprodução social, sendo analisado por Heller (1987), como um processo de disfuncionalização da família, onde o Estado ocupa-se de tudo, mas isso não tem significado, que este lhe subtrai deveres que antigamente lhe eram próprios, mas que se torna um de seus interlocutores e ao mesmo tempo um parceiro forte.

Estudos recentes, como de Teixeira (2010, p. 59) e Miotto (2000, p. 72), entretanto, mostram que o estado de bem-estar social nunca prescindiu das funções da família. Em muitos países europeus, o familismo, entendido como a responsabilização da família pelo bem-estar social, é uma regra frente a um Estado subdesenvolvido em serviços para as famílias. Mesmo em países de sistema de proteção social mais complexo e protetivo, o Estado sempre contou com a família como parceira, graças ao trabalho não pago das mulheres no espaço doméstico.

Na contemporaneidade, a família ressurgiu como agente privilegiado de proteção social impulsionada pela crise do Estado e avanço do neoliberalismo como orientação das políticas econômicas e sociais. A Política de Assistência Social, incluída no sistema de proteção social, sob a rubrica da seguridade social, adota a matricialidade sociofamiliar como seu princípio estruturador.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é discutir o modo como a Política de Assistência Social insere-se no sistema de proteção social brasileiro e o lugar da família no conjunto de políticas, em especial na assistência social, destacando os avanços, os limites e as contradições no modo de atenção a ela.

## **Considerações históricas sobre o sistema de proteção social brasileiro**

Não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social. Di Giovanni (1998) conceitua proteção social como sendo as formas institucionalizadas ou não que as sociedades constituem para proteger seus membros, dos riscos sociais ou vicissitudes da vida em sociedade. As formas e os modos de alocação de recursos variam de um grupo social para outro, segundo critérios históricos e culturais, e estão submetidos à dimensão de poder.

As sociedades edificam suas formas de proteção social de acordo com suas especificidades e com a maneira como se entrelaçam as relações entre Estado, sociedade e mercado, de modo que, em todas as épocas, foram desenvolvidas formas de amparo aos pobres, necessitados e cidadãos de modo geral. (Giovanni, 1998, p. 38).

No caso brasileiro, a assistência aos pobres, ainda na República Velha, ficou a cargo das associações de socorro mútuo ou do auxílio das pessoas mais abastadas da sociedade. Para Santos (1979), as primeiras constituições brasileiras (1824 e 1888) foram erguidas com base no liberalismo que prega a existência de igualdade de oportunidades para os indivíduos que, por si só, seriam protegidos de acordo com o seu próprio mérito de alcançar, através da competição no mercado, a satisfação de suas necessidades. Acresce-se ao mercado, de acordo com Pereira (2000), a iniciativa privada não mercantil e a polícia, esta última responsável pela repressão à questão social que se tornava visível na sociedade. O Estado, nessa perspectiva, não assumia a responsabilidade no âmbito da proteção, tendo em vista que as desigualdades apresentadas eram entendidas como decorrentes de incapacidades individuais e não como problemas sociais gestados pelo modelo de organização da sociedade.

Por outro lado, nesse período, aparecem algumas iniciativas de caráter pontual voltadas para o atendimento de demandas específicas, principalmente aquelas dirigidas à burocracia estatal. Entre as principais legislações, Santos (1979, p.15) destaca:

Lei 3.397/1888 que foi a Primeira Lei de Amparo aos Empregados da Estrada de Ferro que previa ajuda nos períodos de doença e auxílio funeral; Decreto 10.269/1889 que cria o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional; Promulgação do direito a 15 dias de férias para os trabalhadores do abastecimento de água da capital federal, mais tarde estendido aos ferroviários e portuários; Decreto 493/1890 que expressa preocupação com a mão de obra infantil; Decreto 1.313/1891 que regulamentou o trabalho infantil nas fábricas da capital federal (Santos, 1979, p. 15).

Mesmo assim, o passo mais importante, na definição da proteção social brasileira, foi a iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves que, em 1923, apresentou um projeto de lei criando as caixas de aposentadoria e pensão dos ferroviários, a partir da criação de um fundo formado com a contribuição dos empregados, empregadores e do Estado. Esse fundo garantia renda ao trabalhador e a seus dependentes, em caso de velhice, invalidez ou por tempo de serviço. (Santos, 1979, p. 21).

Embora se tratasse apenas de um acordo social entre as partes, estabelecido em cada empresa, foi sobre esse esquema que a constituição do sistema previdenciário brasileiro se pautou, sendo iniciativa de fundamental importância para a real formatação do Estado de Proteção Social Brasileiro que, de acordo com Draibe (1990), formar-se-ia somente entre 1930 e 1970.

Sobre o significado de WelfareState, no Estado capitalista, Draibe (1990) esclarece:

uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, aumentando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora (p. 2-3).

Foi a partir desse período que o Estado brasileiro passou a imprimir ações de garantia e substituição de renda através do sistema previdenciário e de assistência social e de políticas de saúde, educação e habitação. Por outro lado, percebe-se que as iniciativas de proteção impressas na República Velha expressavam atenção a necessidades pontuais e não estavam associadas a nenhuma noção de direitos e de cidadania.

No período citado por Draibe (1990, p. 2-3), existem dois momentos em que a legislação brasileira foi ampliada: 1930/1943 e 1966/1971. No primeiro período (1930 a 1943), destaca-se a formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) com formato semelhante ao das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), sendo que eram organizados por categorias profissionais e não mais por empresas, como anteriormente, além de serem necessariamente geridos pelo Estado. Além disso, em 1943, houve expansão da legislação trabalhista com a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Vale ressaltar que essas iniciativas se constituíram em respostas do Estado brasileiro às demandas gestadas no processo de acumulação capitalista. O Brasil, nesse período, sob o comando do governo populista de Getúlio Vargas, estava iniciando o seu processo de industrialização e, com ele, eram evidentes as demandas da questão social que não mais seriam passíveis de resolução somente com a ação da polícia (Draibe, 1990, p. 2-3).

Observa-se que, as ações empreendidas possuíam um duplo significado: de um lado garantiam o processo de acumulação capitalista e, de outro, proporcionavam proteção aos que eram explorados no processo, ou seja, aos trabalhadores, garantindo assim, a paz necessária ao processo de industrialização. Para Santos (1979):

a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação. (Santos, 1979, p. 31).

Percebe-se, pois, que as políticas sociais empreendidas estavam estreitamente vinculadas, ou melhor, subordinadas à política econômica, característica marcante do nosso sistema de proteção social. Além disso, a noção de cidadania ainda era muito limitada e reprodutora de desigualdades, pois se voltava para os cidadãos que estavam inseridos no mercado de trabalho regulado, configurando, assim, o que Santos (1979, p. 68) convencionou chamar de “cidadania regulada”, já que a cidadania esteve vinculada à estratificação ocupacional. Por outro lado, as pessoas que se encontravam fora do mercado das ocupações regulamentadas eram consideradas “pré-cidadãos”. Incluem-se, aí, os trabalhadores rurais que até então não encontravam reconhecimento.

O segundo período de grande regulação (1966 a 1971) é marcado, de acordo com Draibe (1990, p. 38) pela ampliação e consolidação do sistema de proteção social erguido no período anterior através da organização institucional e financeira da política social brasileira. Aqui, estrutura-se um leque de instituições responsáveis pela oferta de bens e serviços sociais, no campo da educação, saúde, assistência social e previdência, áreas anteriormente trabalhadas, e no campo da habitação,

área que passa a ser coberta juntamente com a extensão da previdência aos trabalhadores rurais e a constituição do PIS/PASEP e FGTS, como instrumentos de formação da renda dos trabalhadores e de estímulo à participação dos mesmos nos lucros auferidos pela empresa.

No âmbito da assistência social, a cobertura acaba por se estender à maioria da população, já que era grande a parcela de pessoas fora do mercado formal de trabalho e, ainda, pelos baixos salários dos trabalhadores que nele se inseriam. O alvo dessa política eram “crianças abandonadas, gestantes, nutrizes e idosos” cujo critério de acesso estaria condicionado à renda de até dois salários mínimos (Draibe, 1990, p. 10). As ações, efetivadas em caráter “suplementar”, eram materializadas por programas pontuais e descontínuos, como os desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Alimentação – INAN, a Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação do Bem-Estar do Menor – FUNABEM. Esses programas eram ofertados de forma não institucionalizada, permitindo, assim, a abertura de espaço para o desenvolvimento de práticas clientelistas e assistencialistas.

É importante destacar que, nesse período, para Draibe (1990, p. 15), abre-se espaço para as tendências universalizantes observadas com a unificação dos IAP’s através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a expansão do atendimento de urgência em saúde para toda a população e a expansão da educação básica. Observa-se, ainda, que, embora o corporativismo seja característica marcante do sistema de proteção social brasileiro, é o “clientelismo alicerçado pela noção de mérito” que fundamenta a política social brasileira, expresso tanto no acesso à previdência social e assistência social, como no acesso aos serviços de saúde, educação e habitação (Draibe, 1990, p. 15).

Por esse ângulo, o Welfare State brasileiro é definido como do tipo meritocrático-particularista ou, de acordo com Esping Andersen (In Draibe, 1990, p. 10), como modelo “conservador onde os indivíduos são reconhecidos por sua capacidade de resolver seus problemas de acordo com o seu próprio mérito”, devendo o Estado intervir apenas quando isso não for possível, ou seja, na correção de desigualdades geradas pelo mercado.

Mesmo assim, pode-se falar que, já no final da década de 70, mudanças no tocante à política social foram adotadas pela necessidade de “reaproximação do Estado com a sociedade” (Pereira, 2000, p. 144). Aqui, a ação do Estado passa a se intensificar na tentativa de responder à “dívida social” cobrada pelos movimentos sociais que simultaneamente travavam luta pela redemocratização do país e pela inclusão na agenda pública de ações de enfrentamento às demandas sociais tão em voga nesse período, que ficaram evidenciadas pela falência do modelo do “milagre econômico”.

O conjunto de ações empreendidas apresentou, para Draibe (1990, p. 35), o mérito de já trazerem, em seu bojo, as discussões e eminentes tentativas de re-ordenamento no campo das políticas sociais, com ênfase nos processos de descentralização, participação da sociedade e integração social. Acresce-se a esses fatores a discussão sobre a necessidade de transitar-se de uma concepção de política social, sob as bases do assistencialismo, para o fundamento do direito.

Tal fato legitima-se com a carta constitucional de 1988 que trouxe um imperativo avanço, significativo no que tange ao reconhecimento das demandas sociais, na estruturação da Seguridade Social integrada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social a serem garantidas pelo

Estado, e ao re-ordenamento do sistema de proteção social com base em princípios universalistas, tal como assinala Draibe (1990):

universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda a população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (Draibe, 1990, p. 30).

O sistema brasileiro de proteção social é moldado e sustentado com base no princípio do mérito entendido basicamente como posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva. Com o advento da Constituição Federal de 1988, como vimos, assiste-se a mudanças no sistema de proteção social, com caracterização, segundo Draibe (1990, p. 38), redistributivista com maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação, ampliação dos direitos sociais, universalização do acesso e expansão da cobertura, esgarçamento do vínculo contributivo, com concepção mais abrangente da seguridade social e do financiamento e o princípio organizacional da participação e do controle social.

Esses avanços podem ser vistos ainda nas políticas de saúde, educação e previdência. Na saúde, é percebido pelo arcabouço legal construído, com acesso igualitário a toda a população: rede integrada, descentralizada, regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único em cada nível de governo (Draibe, 1990, p. 40). A assistência social é definida como política pública de seguridade social, não contributiva, com garantia de mínimos sociais para idosos pobres, e deficientes, amparados na municipalização e participação popular. A educação oferece acesso ao ensino público em todos os níveis, extensão do caráter obrigatório do ensino secundário e o direito das crianças a creches e pré-escola. Na previdência social, veem-se avanços, quais sejam: equalização entre beneficiários rurais e urbanos, garantia de licença maternidade de 120 dias, licença paternidade, dentre outros (Brasil, 1993).

Fortalecendo o debate, no que se refere à Política de Assistência Social, Pereira (2000) destaca que essa foi a área que mais se diferenciou das demais, tendo em vista que obteve o seu reconhecimento como direito, abrindo a possibilidade de rompimento com a tradição do assistencialismo, da segmentação e apresentando caráter contributivo. Foi regulamentada em 1993, com a promulgação da Lei 7.212/93 – Lei Orgânica da Assistência Social que, entre outras atribuições, estabelece a garantia de provisão de ações voltadas para o atendimento “a família, gestantes, nutrízes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, desempregados afetados em suas necessidades básicas” (Brasil, 1993, p. 2).

Além disso, amplia a proteção social com base não contributiva ao estabelecer a concessão de uma renda mínima para idosos com mais de 70 (setenta) anos<sup>3</sup> e pessoas com deficiência

---

<sup>3</sup>Em 1993, houve mudança, como descreve o Art. 20 da lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (Brasil, 2011, p. 12).

incapacitante para o trabalho e para os atos da vida independente que não têm como prover sua subsistência ou tê-la provida pela família.

Por outro lado, assiste-se, na década de 90, a um amplo movimento de reforma de cunho conservador, amparado no ideário neoliberal que buscava inserir o país na economia globalizada mundial. Para tal, além da modernização tecnológica, fazia-se necessária, de acordo com Pereira (2004, p. 160), a “estabilização da economia”, a “liberalização do comércio”, “a reforma tributária” e a “privatização”. Como refluxo, o período foi marcado, conforme sinaliza Pereira (2000) também pela redução das ações do Estado no campo social e pelo retorno às práticas assistencialistas e ao caráter seletivo e centralizador das políticas sociais.

Desta feita, a assistência social, embora regulamentada, não conseguiu avançar no campo da concretização dos direitos, pois a estratégia neoliberal, presente nos governos de Collor e de Fernando Henrique Cardoso (I e II), privilegiou a implantação de programas pontuais com forte tendência ao repasse para a sociedade de ações sociais de enfrentamento da pobreza, como foi o caso do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em 1993, e do Programa Comunidade Solidária, em 1995.

A partir de 2000, o país passa a implementar programas de transferência de renda com ou sem condicionalidades como estratégia de redução da pobreza, como foram os casos do Bolsa Escola, do Vale Gás e da Bolsa Alimentação que, mais tarde, seriam unificados no Programa Bolsa Família. A partir daí podemos compreender o direcionamento que se dará aos programas sociais no Brasil com ênfase mais interventiva na família. A partir desse período, há uma alteração: a família surge como personagem focalizada nas políticas e programas sociais, em conformidade com o pensamento de Teixeira (2010, p. 542), segundo o qual a família, de personagem desfocado anteriormente, assume o centro da cena, não apenas como alvo da ação, mas como o paradigma dominante na intervenção estatal, ou seja, a família está no centro das políticas de proteção social, em especial a de assistência social e saúde.

Em 2004, a IV Conferência Nacional da Assistência Social delibera pela construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública e destacando-se como estratégia de efetivação da proteção social.

### **O SUAS como estratégia de consolidação da proteção social de assistência social**

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada em 2004, reafirma o conteúdo da LOAS destacando o seu caráter protetivo, estabelece diretrizes, público-alvo e organiza as ações em base sistêmica através da implantação do SUAS. Como política de proteção social, a assistência social orienta-se pelos princípios da:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Brasil, 2004, p. 33).

Além disso, a organização das ações em base sistêmica permite a definição de programas, projetos e serviços de caráter eventual ou continuado, de acordo com o nível de vulnerabilidade e risco que passam a ser vistos não só como decorrentes da pobreza, privação ou ausência de acesso às políticas públicas, mas de situações gestadas no âmbito relacional, como as discriminações por deficiência, questões etárias, de gênero, entre outras. São riscos que decorrem, de acordo com Sposati (2007, p. 449), de situações “instaladas no campo relacional da vida humana” associadas à “(in)sustentabilidade de vínculos sociais e às incertezas sociais”.

De acordo com a PNAS/2004, são funções da assistência social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Os programas e projetos desenvolvidos no âmbito da Política de Assistência Social são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS. A proteção social de assistência social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem por princípios: a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa; integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas. Para a proteção social de assistência social o princípio de matricialidade sociofamiliar significa que:

a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência; o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. (Brasil, 2004, p. 91).

Fica claro que a matricialidade sociofamiliar é uma estratégia que visa oferecer proteção para que a família cumpra seu papel social principal, o de cuidado, sustento, educação, socialização dos seus membros; portanto, toma a família como parceira na proteção social, visando maximizar os serviços oferecidos, condicionando-os ao cumprimento de papéis de proteção social pela família. A contradição é mantida: ora a família é tratada como sujeito de direitos, ora como garantidora da proteção aos seus membros, embora se reconheçam as vulnerabilidades sociais a que está submetida e as mudanças na estrutura e funções familiares. As mudanças restringem-se ao reconhecimento da pluralidade das formas familiares, mas não das suas funções.



A assistência social orienta-se pela “primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridades àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros” (Brasil, 2005, p. 28).

O principal programa de proteção social básica do SUAS, que materializa a centralidade na família, é o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, que é ofertado por meio dos serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência, além de projetos de preparação para a inclusão produtiva voltados para as famílias, seus membros e indivíduos, conforme suas necessidades, identificadas no território. O PAIF é realizado exclusivamente pelo poder público nos Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, e tem por perspectiva “o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e ampliação da capacidade de proteção social e prevenção de risco no território de abrangência do CRAS” (Brasil, 2005, p. 15).

Segundo a PNAS /2004, o CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano, e onde se executam serviços de proteção social básica. O CRAS organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. Atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário.

Na proteção básica, o trabalho com famílias considera novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: “prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais e de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (Brasil, 2004, p. 36).

Portanto, ainda se parte de uma visão idílica de família, típica dos anos 50, das quais se esperam funções clássicas, inclusive de cuidados, integração e laços de pertencimento. E acredita-se que, fortalecendo essas funções, as pessoas estarão livres dos riscos sociais. Mas somente com serviços de inclusão da família e seus membros, com forte presença do Estado na proteção social poder-se-á garantir o direito à convivência familiar. Ampliar responsabilidades com contrapartidas e condicionalidades aumentará o sentimento de inadaptação e de culpa por problemas que extrapolam a esfera da família, mas que têm rebatimentos diretos nela e nos relacionamentos.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como através da promoção da integração ao mercado de trabalho.

A definição e delimitação da área e população assistida, na Política de Assistência Social, facilitam o acesso aos cuidados e significam o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam a família a uma situação de vulnerabilidade e implicam o planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

A proteção social, nessa política, opera, de acordo com Sposati (2007, p. 450) sob três situações. A primeira refere-se à proteção das “fragilidades próprias do ciclo de vida do cidadão” o que remete ao diálogo com os direitos da criança, do adolescente, dos jovens e idosos entendendo suas especificidades. O segundo eixo opera sobre a proteção “às fragilidades da convivência familiar”, já que a família, enquanto base da sociedade vem sendo afetada por mudanças diversificadas no contexto social, mas ainda é a unidade de referência afetiva dos seus membros, carecendo, pois, de atenção especializada. Finalmente, o terceiro eixo refere-se à “proteção à dignidade humana e às suas violações” e inclui a necessidade de se trabalhar com o respeito à “heterogeneidade e a diferença sem discriminação ou apartação”.

Nesse esforço, o SUAS opera através da hierarquização das ações em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica, que já vimos, e Proteção Social Especial, que opera com um conjunto de ações voltadas para o atendimento de indivíduos e famílias com direitos violados, em situação de risco pessoal e social por ocorrência de maus tratos, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, entre outros.

No geral, pode-se afirmar que a implantação do SUAS traz um significativo avanço para concretização da Política de Assistência Social, tanto pelo seu caráter organizativo, como também pela definição de atribuições nas três esferas de governo. A maioria dos municípios brasileiros já conta com os CRAS como base para a execução de ações continuadas, permitindo a superação da fragmentação das ações e a identificação dos serviços ofertados como direito social e não como bem-estar.

No entanto é preciso ir além, descortinando o trabalho social realizado e a ênfase dada à família para a ação na proteção social, nos últimos anos no Brasil.

### **Família e a política pública de assistência social pós-constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 reconhece a pluralidade de organizações familiares, mas não rompe com o modelo de funcionalidade social e econômica esperado das famílias brasileiras, principalmente no tocante aos papéis de proteção social. Assim, mesmo com a Constituição Federal de 1988 denominada Constituição Cidadã dados os avanços na garantia dos direitos sociais, manteve-se a contradição básica entre proteger a família e/ou tratá-la como fonte de proteção social natural e responsável pelos seus membros, aspectos referendados pela PNAS/2004 e SUAS/2005.

Historicamente, nota-se a tendência de a família ser sobrecarregada diante da incapacidade do mercado e do Estado de prover segurança material aos seus membros. Goldani (2001, p.45), ao analisar a família como fator de proteção social, mostra a absorção por esta da maioria das responsabilidades diante da fragilidade das ações estatais, amortizando o impacto das políticas econômicas e da reestruturação capitalista sobre o mercado de trabalho.

As novas formas de família, ao lado das mudanças no mercado de trabalho, potencializam um contexto que exige estudos não só das realidades familiares, mas também dos impactos das políticas públicas que nelas se apoiam ou são focalizadas. Deve-se destacar que a absorção de responsabilidades pelo bem-estar individual pela família não é equanimemente distribuída dentro do

grupo familiar, mas tende a sobrecarregar as mulheres, para quem se conjuga mais facilmente o verbo cuidar: cuidar de crianças, idosos, doentes, das pessoas com deficiência, dos frágeis, da família. (Mito, 2000; Teixeira 2010).

Como vimos, de um lado, a família é recolocada como base da sociedade, de outro, também é portadora de responsabilidades, é responsabilizada e /ou co-responsabilizada, ao lado da sociedade e do Estado, pela proteção à infância e à adolescência, ao idoso e à própria família. Concordamos com Teixeira (2010, p. 38) quando aponta que o avanço dos direitos sociais não rompe com o princípio da subsidiaridade da ação estatal, que só deve intervir quando se exaurem essas capacidades protetivas na família, o que reforça a lógica familista.

No Brasil contemporâneo, identifica-se a presença de diferentes tendências na inserção da família como objeto/sujeito das políticas públicas, vinculadas a projetos societários distintos. Essas tendências nas palavras de Mito (2000) protetiva' e 'familista' manifestam-se através dos diferentes processos de formulação, gestão e execução de tais políticas. Observações sobre a realidade dos serviços têm indicado a forte presença da tendência 'familista', através da reiteração de processos de responsabilização das famílias pelo cuidado, e da construção desse cuidado à base de práticas educativas que reafirmam o controle do Estado na vida familiar.

Como afirma Fontenele (2007, p. 45), a família é retomada, no campo das políticas públicas, como parte da garantia do direito à convivência familiar e comunitária, no enfrentamento ao trabalho infantil, na assistência social a crianças e adolescentes em geral, a pessoas com deficiência, aos idosos, na educação, na saúde. Não há, no entanto, subsídios que lhe garantam uma rede de serviços públicos integral, o que a responsabiliza pela garantia desses objetivos e a penaliza pelo seu insucesso.

A adesão do Brasil, na década de 1990, à agenda de reformas conservadoras instaura um novo momento no sistema de proteção social denominado ajustamento conservador que, conforme Soares (2001), abriu passagem às tentativas de desmonte das políticas sociais e implementação de políticas de perfil neoliberal.

Assim, há o reforço e emerge o discurso pelo retorno às solidariedades comunitárias, vicinais e familiares como agentes de proteção social, bem como das entidades do terceiro setor. A família ganha centralidade, tanto como alvo dos programas e políticas, quanto como provedora de proteção, logo, de reforço de suas responsabilidades familiares.

Goldani (2001) nota que o Estado vem pedindo apoio à família, na medida em que a identifica como lugar privilegiado para a maximização das poucas políticas públicas oferecidas, exemplificadas pelo Programa Bolsa Família e pela Estratégia Saúde da Família.

As políticas sociais, na contemporaneidade, legalizam essa discussão, e as novas modalidades de prestação de serviços sociais, envolvendo o *mix* público/privado, são partes do modo de fazer política social, materializando a noção de descentralização não apenas na sua dimensão administrativa entre entes governamentais, mas, principalmente, da esfera pública para a esfera privada, e outras formas de participação da sociedade civil nos processos decisórios, reafirmando o princípio da subsidiaridade da intervenção do Estado, "carga que recai sobre a família" (Teixeira, 2010, p. 545).

Pereira (2006) destaca que a instituição familiar sempre fez parte dos arranjos de proteção social brasileiros, o que não se mostra uma característica particular do Brasil nem da América Latina, pois se encontra presente também nos regimes europeus de bem-estar social, principalmente nos países da Europa do Sul e da Europa Continental. No caso brasileiro, o desenho das políticas sociais sempre foi influenciado por uma tradição de relacionamentos do Estado com a sociedade.

Historicamente, a família tem sido definida a partir de suas funções. No Brasil colonial, autores como Freyre (1994, p. 19) e Duarte (1966) permitem-nos concluir que a família exerce funções políticas, econômicas e de representação social, além da reprodução biológica e cultural até hoje a ela associadas.

Gilberto Freyre é talvez o “pai” da conhecida descrição da família patriarcal colonial brasileira, apresentada como unidade política, econômica e social que representa uma “força social que se desdobra em política” (Freyre, 1994, p. 19). Duarte (1966) é outro autor que nos mostra a multiplicidade de tarefas da família no Brasil colonial, incluindo as funções procriadora, econômica e política, o que, a seu ver, distingue-a da família nuclear moderna que se restringirá à primeira função, através do processo em que o Estado penetra cada vez mais na unidade doméstica, absorvendo suas antigas funções econômicas e políticas.

A absorção dessas funções da família pelo Estado, como se percebe na intencionalidade da Política de Assistência Social, não significou desfuncionalização da família, pois esta sempre foi tomada como parceira do Estado que a sobrecarregou com novas tarefas, principalmente no Brasil onde o Estado é subdesenvolvido no quesito proteção ao conjunto da população, especialmente a parcela não inserida no mercado formal de trabalho. A essa resta apenas a proteção da família.

Santos (1979) ressalta que essa acentuação da parceria com a família no Brasil, onde historicamente nunca foi secundarizada em suas funções protetivas diante do Estado e das instituições especializadas na provisão das necessidades dos seus membros, faz com que o que já era uma tradição renove-se e assuma feições de modernidade, com a atual retomada da família na política social.

As ações públicas sempre estiveram concentradas sobre famílias que faliram no provimento de condições de sobrevivência/proteção, de suporte afetivo e de socialização de suas crianças e adolescentes. A falência é entendida como resultado da incapacidade das próprias famílias. Portanto, as ações que lhes são destinadas têm o objetivo de torná-las aptas para que elas voltem a cumprir seu papel sem comprometer a estabilidade social, premissas presentes ainda hoje na Política de Assistência Social.

A realidade atual indica que as formas de organização das famílias são totalmente diversas e modificam-se continuamente para atender as exigências que lhes são postas pela sociedade, pelos sujeitos que as compõem e pelos eventos da vida cotidiana. O terreno sobre o qual a família se movimenta não é o da estabilidade, na verdade, é o do conflito, da contradição (Mioto, 2000, p. 52).

Entende-se, desse modo, que os problemas que se apresentam ao longo da história das famílias estão relacionados prioritariamente com a impossibilidade de elas articularem respostas compatíveis com os desafios que lhes são colocados. Assim, a proposição de cuidados a serem dirigidos às

famílias deve partir do princípio de que elas não são apenas, nas palavras de Mioto (2000, p. 90), “espaços de cuidados, mas, principalmente, espaços a serem cuidados”.

Como destaca Fontenele (2007, p. 201), posição com a qual concordamos, o foco na família na Política de Assistência Social, tema da discussão em tela, coloca-nos dois pontos para reflexão: “primeiro a questão da família como usuária de serviços [...] e depois a família na perspectiva da responsabilização pela proteção social, uma espécie de Welfare Family”.

O paradoxo entre a proteção à família e o crescimento de sua responsabilidade na proteção social explicita-se pelas condicionalidades dos programas sociais das políticas de saúde, assistência social e educação, com requisições de participação em reuniões específicas, em atendimentos individualizados, no aumento do número de visitas domiciliares, geralmente em horário comercial, em que grande parte das famílias ausenta-se do lar para o trabalho. As condições e pré-requisitos dos programas sociais para acesso reforçam as responsabilidades e a sobrecarga com novos deveres (Fontenele, 2007, p. 132).

Como apontamos no desenho da Política de Assistência Social/2004e no Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005), o paradigma da centralidade na família é reafirmado não apenas nos seus princípios, mas também nas suas diretrizes e objetivos. Como ressalta Silva (2007), não é mais imaginável pensar em assistência social sem fazer referência à família.

A crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas, na atualidade, está associada à regressão da participação do Estado na provisão de bem-estar. Ou seja, o Estado desvia-se da rota da garantia dos direitos sociais através de políticas públicas de caráter universal e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, fortalece significativamente o mercado enquanto instância de provisão de bem-estar e aposta na organização da sociedade civil como provedora. É exemplo significativo dessa situação o aumento exponencial da participação da iniciativa privada nas áreas da saúde e da educação e a “re-filantropização” no campo da assistência social. Nessa configuração, a família é chamada a reincorporar os riscos sociais e, com isso, assiste-se a um retrocesso em termos de cidadania social (Pereira, 2004).

Esse “retorno” da família como “a menina dos olhos” da política pública coloca em ação diferentes projetos, desde o protetivo que prevê proteção social às famílias àquele misto que prevê proteção para que a família proteja seus membros, reforçando suas funções clássicas, uma espécie de parceria do Estado com a família.

Pereira (2006) considera o esvaziamento da política social, como direito de cidadania, uma estratégia resultante do impacto do neoliberalismo, já que, ao invés de emancipar a família, sobrecarrega-a com tarefas e responsabilidades que pertencem ao Estado. Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de penalização das famílias brasileiras (Brasil, 2004). Desse modo, a matricialidade sociofamiliar, que passa a ter papel de destaque no âmbito do SUAS, merece ser melhor decifrada, discutida e melhor entendida face a seu conjunto de mudanças e complexidades.

Portanto, concordamos com Fontenele (2007, p. 78) quando afirma que a centralidade da família, compondo um paradigma presente nas políticas e programas sociais, não necessariamente pode ser considerada como superação de fragilidades dos serviços, de preconceitos e garantia de direitos para o grupo.

### **Considerações finais**

Ao tratar das relações entre Estado e família, autores como Miotto (2000), Teixeira (2010), Campos e Garcia (2007), Fontenele (2007), Pereira (2004) e outros vêm apontando, na atualidade, o caráter paradoxal e conflituoso que marca essa relação. Apesar do reconhecimento da centralidade e importância da família, a prática interventiva tem sido de valorização como sinônimo de responsabilização para além das reais possibilidades das famílias em situação de vulnerabilidade social, havendo a penalização do grupo familiar por parte das organizações e instituições que deveriam promovê-la como sujeito de direito à proteção social.

Cabe registrar que a intervenção da assistência social sempre foi centrada em atendimentos fragmentados, com base nas figuras de “maternidade e infância”, “menor abandonado”, “pessoa com deficiência” e “idoso”, de modo que a atenção ao grupo familiar se tornou periférica, (Fontenele, 2007, p. 90). Assim, a matricialidade sociofamiliar no âmbito da PNAS conceber a família como central na definição dos programas sociais, pressupõe superar a perspectiva setorial e a trajetória das grandes internações que separavam os indivíduos do seu contexto familiar e comunitário.

Tendo como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar, as ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social devem estar voltadas para a família vivida, ou seja, aquela que se apresenta de maneira concreta no cotidiano e não reforçar o tradicional modelo nuclear burguês.

No entanto, apesar da PNAS, em seus documentos, como vimos, reconhecer as transformações ocorridas no interior da instituição familiar e conceituá-la como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade. Esta centralidade na família não tem sido suficientemente discutida. Um dos pontos relevantes dessa reflexão incide na permanência de visões estereotipadas de gênero que ainda se assentam nas figuras ideologizadas de homem/provedor/pai e mulher/protetora/mãe. Esta última, frequentemente inserida em programas socioeducativos é responsabilizada pelo cuidado dos filhos e o cumprimento dos critérios de permanência nos programas assistenciais, como as condicionalidades do Programa Bolsa Família, no que tange à Saúde e Educação.

Tendo em vista estas colocações, a matricialidade sociofamiliar pode ser considerada um avanço quando a família é “pensada” integralmente a partir de ações intersetoriais, ou seja, através da perspectiva de totalidade. Quanto ao retrocesso, é possível atribuir uma desresponsabilização do Estado no âmbito da proteção social, além de uma sobrecarga da família.

Como dissemos, o núcleo familiar comporta aspectos contraditórios. É tanto um espaço de refúgio, como também arena de ambiguidades/divergências. Por isso, não constitui um núcleo harmonioso de proteção social. Não se está desconsiderando o potencial de acolhida e proteção da

família, mas, ao reconhecê-lo, a política social deve oferecer um forte apoio a esta instituição e não pressionar com a culpabilização, forçando-a a assumir responsabilidades sobre as quais não tem como responder. A família não pode constituir uma estratégia do Estado na transferência de responsabilidades.

A dimensão sociofamiliar, alçada como matriz de estruturação de políticas públicas, contrariando uma tendência histórica, não deve reeditar a culpabilização da família pelo fracasso em cuidar e proteger seus dependentes.

Um mínimo de segurança é necessário aos seres humanos, assim como são indispensáveis os vínculos afetivos que lhe dêem uma identidade e um sentido de pertença social. Essa preocupação se materializa na ênfase em políticas sociais que valorizem e fortaleçam os vínculos familiares e as necessidades plurais. Não com o objetivo de construir um modelo de nação que exija a submissão da individualidade aos propósitos grupais, mas para garantir direitos individuais de identidade e afetividade a cada cidadão, o que, no final das contas, garante também o bem-estar e o progresso humano coletivo e do grupo familiar.

A ação estatal deve contribuir efetivamente para o fortalecimento das competências familiares, compreendendo suas necessidades, mudanças, suas contradições por meio da garantia efetiva dos direitos. Este posicionamento torna-se um desafio, tendo em vista o contexto social brasileiro.

## Referências

- Campos, C. E. A. & Garcia, J. (2007). Contribuições para a supervisão dos programas sociais com foco na família. *Revista Katálysis*, 10(1), jan./jun, 95-104.
- Draibe, S. M. (1990). As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. In *PEA/PLAN para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*, 1, 65, mar. Brasília, BR.
- Duarte, N. (1966). *A ordem privada e a organização política nacional*. (2. ed.) São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Fontenele, I. C. (2007). *O controle da pobreza na ordem do capital: A centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal de São Luís, Maranhão.
- Freyre, G. (1994). *Casa grande & senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. (29. ed.). Rio de Janeiro: Record.
- Giovanni, D. (1988). Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. In M. A. Oliveira, (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP.
- Goldani, A. M. (2001). Las familias brasileñas y sus desafíos como factor de protección al final del siglo XX. In C. Gomes (Comp.) *Processos sociales, población y familia: alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre vida doméstica*. México: FLACSO.
- Heller, A. (1987). *A concepção de família e Estado de bem-estar social*. Serviço social e sociedade, São Paulo, Cortez, Ano VIII, 5-31.
- Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Presidência da República – Brasil, Brasília.

- Mioto, R. C. T. (2000). Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In *O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Mod. 04. Brasília: UnB, CEAD.
- Pereira, P. A. P. (2000). *Necessidades humanas - Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez. Introdução e Cap.1.
- Pereira, P. A. P. (2004). Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In Boschetteet et al. *Política social: Alternativas ao neoliberalismo*. Brasília:UNB.
- Pereira, P. A. P. (2006). Mudanças estruturais, política social e papel da família: Crítica ao pluralismo de bem-estar. In M. A. Sales; M. C. Matos; M. Leal (org.) *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. (2. ed.). São Paulo: Cortez.
- Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS*. Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.
- Resolução nº130 de 15 de outubro de 2005. *Norma operacional básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Silva, M. J. (2007). Família e política de assistência social: O debate entre a provisão de mínimos e as necessidades básicas. In *Anais da Jornada Internacional em Políticas Públicas*. 3. CD-ROOM. São Luís, Maranhão: UFMA.
- Sposati, A. (2007). Assistência social: De ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, (10).
- Teixeira, S. M. (2010). A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: Do enfoque difuso à centralidade na Política de Assistência Social. In *Revista Emancipação*, 10(2), 535-549. jul./dez. Ponta Grossa, PR.

### **Endereço para correspondência**

izabel\_herika@hotmail.com

solangemteixeira@hotmail.com

Enviado em 14/08/2015

1ª revisão em 09/10/2015

2ª revisão em 30/10/2015

Aceito em 27/11/2015