



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CURSO DE DOUTORADO**

**MARIA JACINTA CARNEIRO JOVINO DA SILVA**

**A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NO DISCURSO  
DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:  
imprecisões, continuidades e rupturas**

São Luis  
2012

**MARIA JACINTA CARNEIRO JOVINO DA SILVA**

**A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NO DISCURSO  
DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:  
imprecisões, continuidades e rupturas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Políticas Públicas (Curso de Doutorado) da  
Universidade Federal do Maranhão para obtenção  
de título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Cândida da Costa

São Luis  
2012

Silva, Maria Jacinta Carneiro Jovino da

A centralidade na família no discurso da Política de Assistência Social brasileira: imprecisões, continuidades e rupturas / Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva. - 2012.

370 p.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientadora: Cândida da Costa.

Tese (Doutorado)- Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2012.

1. Família - Proteção social - Brasil. 2. Família - Direitos sociais - Política de Assistência Social - 3. Desigualdade social - Vulnerabilidade social. 4. Centralidade na família – discurso. I. Título

CDU 304.4:316.812.32(81)

**MARIA JACINTA CARNEIRO JOVINO DA SILVA**

**A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NO DISCURSO  
DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:  
imprecisões, continuidades e rupturas**

Tese apresentada do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Curso de Doutorado) da Universidade Federal do Maranhão para obtenção de título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Cândida da Costa** (UFMA)  
Doutorado em Ciências Sociais (UFRN)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Beatriz Gerhenson Aginsky** (PUC/RS)  
Doutorado em Serviço Social (PUC/RS)

---

**Prof<sup>o</sup>. Dr. César Augusto Castro** (UFMA)  
Doutorado em Educação (USP)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Salviana de Maria Pastor Santos Sousa** (UFMA)  
Doutorado em Políticas Públicas (UFMA)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Silse Teixeira de Freitas Lemos** (UFMA)  
Doutorado em Serviço Social (PUC/SP)

## RESUMO

Objetiva-se analisar o discurso oficial da Política de Assistência Social brasileira sobre a família e a ideia de *centralidade na família*, a partir dos seus documentos principais, tanto no nível da formulação geral e da normatização quanto no nível das orientações técnicas e da padronização dos serviços socioassistenciais, no período de 1999 a 2011. Busca-se compreender a família contemporânea como totalidade dinâmica e contraditória, construída pelo movimento histórico, econômico, cultural e social, e como expressão da diversidade e da complexidade das formas de viver em família. Esse movimento produz alterações nos determinantes principais da construção da concepção de família: os padrões de sexualidade e conjugalidade; as relações de consanguinidade e filiação; a coabitação; a afetividade e a solidariedade familiares. Discute-se a abordagem da família nos estudos demográficos, explicitando as controvérsias e as influências desses estudos na Política de Assistência Social. Analisa-se, ainda, o processo de construção dessa política, destacando suas contradições, inovações e continuidades. Discute-se a desigualdade social no Brasil, evidenciando como ela se efetiva nas famílias brasileiras e entre suas diferentes configurações. A concepção da Política de Assistência Social é apreendida no âmbito do conflito entre a tradição assistencialista e o processo de afirmação dos direitos, ao mesmo tempo em que se busca entender como a família se insere no processo de constituição dessa política. Destacam-se alguns avanços no campo jurídico conceitual na Política de Assistência Social, os limites da proteção social às famílias e elementos fundamentais para a concepção da referida política: a sua especificidade na proteção social; a intersetorialidade; e a sua descentralização no âmbito do SUAS. Por fim, analisa-se o discurso oficial da Política de Assistência Social brasileira, através do método da Análise de Discurso, buscando apreender de que modo a família e a ideia da *centralidade na família* aparecem como elementos discursivos norteadores dos principais documentos dessa Política: a Lei Orgânica de Assistência Social; a primeira e a segunda Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998; 2004); e os documentos referentes à proteção social básica e à proteção social especial da referida Política direcionadas às famílias. No discurso oficial dessa política, a família e a centralidade na família aparecem de forma imprecisa, difusa e ambígua. A análise dos documentos permitiu identificar nesse discurso: as estabilidades sociais, as descontinuidades, as rupturas, os não ditos e os interditos. A ideia de centralidade na família aparece de forma diferenciada: ora é anunciada, às vezes não é dita, outras vezes é interdita.

**Palavras-chave:** Família. Centralidade na família. Proteção social. Direitos sociais. Desigualdade social. Vulnerabilidade social. Política de Assistência Social. Discurso.

## ABSTRACT

This thesis aims at analyzing the official discourse of the Brazilian Social Assistance Policy on the family and the idea of centrality in the family, from their key documents, both at the level of the general formulation and of the regulation and at the level of technical guidance and standardization of the socioassistencial services, within the period from 1999 to 2011. We seek to understand the contemporary family as a dynamic and contradictory whole, built by the historical, economic, cultural and social. That movement, and as an expression of the diversity and complexity of forms of family life. That movement produces changes in the major determinants of the construction of family concept: the patterns of sexuality and conjugality; the relations of consanguinity and filiation; the cohabitation; and family affection and solidarity. It discusses the approach of the family in demographic studies, highlighting the controversies and the influences of these studies in the Social Assistance Policy. We also analyze the building process of that policy, highlighting its contradictions, innovations and continuities. It discusses the social inequality in Brazil, showing how effective it is in the Brazilian families and among their different configurations. The conception of the Social Assistance Policy is captured within the conflict between the assistencialist tradition and the process of affirmation of rights, while we seeks to understand how the family is inserted into the process of setting up of that policy. Some advances in the legal conceptual field of the Social Assistance Policy of that are highlighted, as well as the limits of the social protection for the families and the key elements for the design of the policy: its specificity in social protection; the intersectionality; and its decentralization in the context of the SUAS. Finally, we analyze the official discourse of the Brazilian Social Assistance Policy, using the method of Discourse Analysis, seeking to understand how the family and the idea of centrality in the family appear as discursive guidelines of the main documents of that Policy: the Organic Law of Social Assistance; the first and second National Policy of Social Assistance (PNAS/1998; 2004), as well as the documents related to basic social protection and the special social protection of the Policy destined to families. In the official discourse of that policy, the family and the centrality in the family appear in an imprecise, diffuse and ambiguous way. The analysis of the documents led to the identification in that discourse of the social stability, the discontinuities, the ruptures, the unspoken and the interdict. The idea of centrality in the family appears in a different way: now it is announced, sometimes it is said, sometimes it is interdicted.

Keywords: Family. Centrality in the family. Social protection. Social rights. Social inequality. Social vulnerability. Social Assistance Policy. Speech.

À minha mãe, Maria Carneiro.  
Ao meu pai, Antenor Jovino (*in memoriam*).  
Ao meu marido, Todd Robison Brem (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, Senhor Todo Poderoso, fonte de toda luz que tenho na minha vida.

À minha mãe Maria Carneiro, pelos cuidados, estímulos, afetos, paciência, orações e compreensão pelos momentos de ausência que foram necessários.

Às minhas crianças pequenas, sobrinhos(as), mas filhos(as) do coração: Suzana Valéria e Pedro Luis, Levi Harã e Sarah Stefane, pela alegria de ter a presença de vocês na minha vida e a paciência pela interrupção da nossa festa do *dia da tia*.

Às minhas crianças que cresceram: Thiago, Alessandra, Leila e Lucia Regina, Fábio Henrique, Carlos Henrique e Paulo Henrique, pelo carinho preocupação e apoio.

Aos meus irmãos e irmãs: Assis, Lúcia, Rosa, Nonato, Carmen, Ricardo, Regina e Ana Suene, pela compreensão, carinho, incentivo e apoio permanente.

Aos meus cunhados e cunhadas: Elba, José Carlos, Ruth, Flávio, Wilma, Christiano e Jefferson, pela preocupação, incentivo e cuidado constante.

À minha orientadora, Prof. Dr<sup>a</sup> Cândida da Costa, por conduzir a orientação com segurança e solidez, com contribuições criteriosas e decisivas, mas também pela disponibilidade incondicional, incentivo, apoio e carinho nos momentos mais difíceis.

À minha amiga irmã Selma Marques, pela presença constante na minha vida, pela preocupação, apoio e cuidado durante todo o período de elaboração dessa Tese.

À minha amiga e colaboradora Suely Cardoso, durante a pesquisa empírica da Tese do sonho e nos momentos finais dessa caminhada.

Aos professores e funcionários do Programa de Políticas Públicas da UFMA, pelo respeito e colaboração durante todo o período que estive como doutoranda.

Aos colegas do Departamento de Serviço Social da UFMA, pela solidariedade, companheirismo e liberação para minha dedicação ao Curso de Doutorado.

À colega Assistente Social Marly Eugenia, por me fazer descobrir, à primeira vista, a importância da família na Política de Assistência Social.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Categorias de relação com o chefe do domicílio ou com a Pessoa de Referência da Família nos Censos Demográficos e nas PNAD's.....	123
Quadro 02	Número mínimo de CRAS para cada município brasileiro, de acordo com o porte do Município, número de habitantes e de famílias referenciadas.....	274
Quadro 03	Número de CRAS no Brasil, por regiões e número de Estado de cada região, nos anos de 2006 e de 2008. ....	275
Quadro 04	Número de CREAS no Brasil, por regiões e números de Estados de cada região, nos anos de 2006 e de 2008.....	276
Quadro 05	Principais documentos oficiais da Política de Assistência Social distribuídos em dois planos de discurso: a formulação geral da política e as orientações técnicas e padronização dos serviços socioassistenciais, no período de 1993 a 2011.....	282
Quadro 06	Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica do SUAS, caracterização dos usuários desses serviços e impactos sociais esperados (2009).....	322
Quadro 07	Denominação dos serviços socioassistenciais de proteção social especial de média complexidade do SUAS, caracterização dos usuários e impactos sociais esperados (2009).....	336
Quadro 08	Denominação dos serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade do SUAS, caracterização dos usuários e impactos sociais esperados (2009).....	341

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Número médio de pessoas residentes por domicílios nas grandes Regiões Brasileiras e no Estado do Maranhão (2007) .....	121
Tabela 02	Famílias residentes em domicílios particulares e respectiva distribuição percentual por faixa de renda (Salário Mínimo) <i>per capita</i> , no Brasil, nas Regiões Sudeste e Nordeste e no Estado do Maranhão (2007) .....	189
Tabela 03	Distribuição de famílias, por tipo de configurações, residentes em domicílios particulares vinculadas por laços de parentesco (2007) .....	196
Tabela 04	Família nuclear e distribuição percentual por rendimento familiar <i>per capita</i> (Salário Mínimo -%), no Brasil, no Nordeste e no Sudeste (2007)	200
Tabela 05	Famílias monoparentais e respectiva distribuição percentual pelo total das famílias e pelo sexo da pessoa de referência no Brasil (2007) .....	206
Tabela 06	Tipos de família e distribuição percentual por rendimento familiar <i>per capita</i> (Salário Mínimo -%) – Brasil (2007).....	206
Tabela 07	Pessoa de referência da família (sem distinção por tipo de configuração) e distribuição percentual por rendimento familiar <i>per capita</i> (Salário Mínimo -%) - Brasil (2007).....	207
Tabela 08	Pessoa de referência da família nuclear e distribuição percentual por ocupação de homens e mulheres (%) - Brasil (2007).....	208
Tabela 09	Total de municípios habilitados no SUAS, por níveis de gestão inicial, básica e plena, por região e no Brasil, no período de 2005 a dezembro de 2008.....	273

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANS	Agência Nacional de Saúde
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
BE	Benefícios Eventuais
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício da Prestação Continuada
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CCB	Código Civil Brasileiro
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CFM	Conselho Federal de Medicina
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CORDE	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS	Conselhos Regionais de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
FUNDAP	Fundação de Desenvolvimento Administrativo da Secretaria de Gestão Pública do Governo do Estado de São Paulo
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental ( )
IAPS	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAS	Ministério da Ação Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MBES	Ministério de Bem Estar Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MES	Ministério da Educação e Saúde

MESA	Ministério Especial de Segurança Alimentar
MHBES	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NAF	Núcleo de Apoio à Família
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Mundial do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAB	Piso de Assistência Básica
PACCS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCFMV	Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida
PER	Parentesco Entre Residentes
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
PLCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIF	Plano Nacional de Atendimento Integral à Família.
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC	Paridade do Poder de Compra
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSC	Prestação de Serviços a Comunidade
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAM	Reunião de Antropologia do Mercosul
RHA	Reprodução Humana Assistida
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDH	Secretaria Direitos Humanos
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEHAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SGD	Sistema de Garantia de Direito
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNB	Universidade Nacional de Brasília

## SUMÁRIO

	p.
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>014</b>
<b>2 A FAMÍLIA COMO TOTALIDADE DINÂMICA E CONTRADITÓRIA .....</b>	<b>027</b>
<b>2.1 A família: fundamentos sociais e culturais .....</b>	<b>029</b>
2.1.1 A família: expressão da diversidade e da complexidade .....	031
2.1.2 A desnaturalização da família .....	041
2.1.3 A família como instituição social .....	047
2.1.4 A família como espaço privilegiado de socialização .....	055
<b>2.2 Repensando a família a partir de seus determinantes .....</b>	<b>064</b>
2.2.1 Relações de consangüinidade e de filiação .....	066
2.2.2 Padrões de sexualidade e conjugalidade .....	075
2.2.3 A coabitação familiar .....	096
2.2.4 A afetividade e a solidariedade familiar .....	103
<b>2.3 A família brasileira nos estudos demográficos: controvérsias e influências na Política de Assistência Social .....</b>	<b>115</b>
<b>3 O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTRADIÇÕES, INOVAÇÕES E CONTINUIDADES .....</b>	<b>135</b>
<b>3.1 A construção da Proteção Social e da Assistência Social no Brasil: dos primeiros passos à Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>139</b>
<b>3.2 A proteção social brasileira e a Política de Assistência Social no período da Constituição Federal até 2011: continuidades e inovações .....</b>	<b>161</b>
<b>4 MUDANÇAS NAS CONFIGURAÇÕES SOCIOFAMILIARES E PERSISTÊNCIA DA DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>185</b>
<b>4.1 Família e desigualdade social no Brasil: uma análise a partir da renda .....</b>	<b>187</b>
<b>4.2 Diversidade de configurações sociofamiliares e desigualdade social .....</b>	<b>193</b>

<b>5</b>	<b>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FAMÍLIA: ENTRE A TRADIÇÃO ASSISTENCIALISTA E A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS .....</b>	<b>214</b>
<b>5.1</b>	<b>Imperativos ético-políticos para a afirmação do direito das famílias à proteção social da Política de Assistência Social .....</b>	<b>215</b>
<b>5.2</b>	<b>A proteção social como fator de justiça e de igualdade social .....</b>	<b>228</b>
<b>5.3</b>	<b>A Política de Assistência Social na perspectiva dos direitos: avanço jurídico conceitual e limites na proteção social às famílias .....</b>	<b>236</b>
5.3.1	A especificidade e/ou particularidade da Política de Assistência Social .....	252
5.3.2	A intersetorialidade na Política de Assistência Social .....	260
5.3.3	A descentralização na Política de Assistência Social e no âmbito do SUAS .....	263
<b>6</b>	<b>QUE CENTRALIDADE? O DISCURSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FAMÍLIA: DITOS, INTERDITOS E NÃO DITOS .....</b>	<b>279</b>
<b>6.1</b>	<b>A família na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) .....</b>	<b>283</b>
<b>6.2</b>	<b><i>A centralidade na família</i> na primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1988) .....</b>	<b>291</b>
<b>6.3</b>	<b><i>A centralidade na família</i> na nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e no âmbito do SUAS.....</b>	<b>300</b>
<b>6.4</b>	<b><i>A centralidade na família</i> na proteção social básica da Política de Assistência Social .....</b>	<b>316</b>
6.4.1	O PAIF no CRAS: compreensão de família e diretrizes metodológicas .....	323
<b>6.5.</b>	<b><i>A centralidade na família</i> na proteção social especial da Política de Assistência Social .....</b>	<b>329</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>348</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>355</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Na sociedade contemporânea, a família continua sendo central e, ao mesmo tempo, transversal às diversas dimensões da vida social. Ela é uma das instituições sociais mais reconhecidas na sociedade e, apesar de suas transformações recentes, não perdeu sua legitimidade, porque sua existência continua inegável e fundamental para a vida das pessoas e para a sociabilidade humana. Como parte das mudanças societárias, as esferas pública e privada experimentaram transformações em suas relações, na medida em que as questões que antes estavam no limite da esfera privada ocuparam também a cena pública. A família contemporânea colaborou para tais transformações, fazendo parte e acompanhando esse movimento dialético da sociedade.

A família se mantém no seu papel tradicional de protetora da individualidade (o reduto do lar), mas também passou a desenvolver novas relações com o Estado, através das políticas públicas. A importância que a família tem na sociedade, associada à sua complexidade e ao agravamento de suas necessidades sociais, provoca alterações no estatuto que ela vai assumindo nas políticas públicas. Neste estudo, intentamos captar como esse percurso vai se alterando ao longo da construção da Política de Assistência Social brasileira, transitando de uma abordagem que se dirige aos segmentos do grupo familiar até chegar aos anos 90 do século XX, quando assume o patamar de política pública e declara a intenção de atingir a família em seu conjunto, visando à concretização de direitos.

Compreendemos a família como uma totalidade dinâmica e contraditória, diversa e complexa, construída e redefinida constantemente pelo movimento histórico, econômico, social e cultural. Ela expressa a diversidade e a complexidade das diferentes configurações sociofamiliares no novo contexto societário. Esse movimento produz alterações nos determinantes tradicionais da construção da concepção de família: os padrões de sexualidade e conjugalidade; as relações de consanguinidade e filiação; e a coabitação dos membros da família. Porém, no novo contexto societário, esses padrões de sociabilidade familiar estão sendo flexibilizados, de modo que novos determinantes também passam a ser referência

para a concepção da família, coexistindo com os tradicionais, como a afetividade e a solidariedade familiar, fundamentais para compreender a família na atualidade.

A família é contraditória porque está situada num contexto sócio-histórico demarcado por relações sociais complexas e contraditórias. Como parte dessas relações sociais, a família contém as contradições mais gerais da sociedade, podendo ou não reproduzi-las no âmbito de suas relações. Nesse sentido, a família é um espaço fundamental de socialização, de relações afetivas, de construção de vínculos, de cuidados aos mais vulneráveis, como a provisão das necessidades básicas e de garantia da proteção social. Como instituição social concreta, a família também é permeada por contradições, podendo se constituir num espaço de conflitos, marcado por relações assimétricas, movidas por interesses e valores diferenciados e/ou antagônicos. Significa que a família pode se transformar em espaço de reprodução da violência, de negação ou violação de direitos.

Mesmo sendo fundamental para a proteção social de seus integrantes, a família também precisa e tem direito à proteção social do Estado, através das políticas públicas, principalmente diante do agravamento da desigualdade social, da pobreza e da extrema pobreza. Na atualidade, ela é considerada um foco de atenção fundamental para a efetivação de políticas sociais, visto que vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social, de forma que quase todas as agendas governamentais prevêm, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar. Desse modo, a família aparece no discurso oficial e em estratégias de intervenção de várias políticas públicas setoriais: de educação; de saúde; agrária e agrícola; de atendimento à criança, ao adolescente e ao idoso; de integração da pessoa com deficiência; de trabalho e renda; de assistência social; e de renda de mínima, através dos programas de transferência de renda.

No Brasil, a Política de Assistência Social teve seu marco mais significativo a partir de 1988, com a Constituição Federal, e de 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A partir dessas definições jurídicas foi inaugurada uma nova fase na história e na forma de conceber a assistência social brasileira, que passou a ser definida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, e também como política estatal inserida na seguridade social. No entanto, como política social, não pode ser analisada de forma linear, mas como

unidade contraditória que expressa tanto os interesses dos movimentos sociais por direitos quanto as necessidades de desenvolvimento do capital.

Na Política de Assistência Social, a família não pode ser compreendida sem a noção de necessidades básicas, visto que as famílias que precisam das ações dessa Política são aquelas que não têm as condições mínimas para garantir a provisão de uma vida digna aos seus integrantes, ou seja, aquelas que não podem prescindir da proteção social das políticas públicas no âmbito do Estado. Para que essa proteção seja efetivada, ou seja, para a garantia da satisfação das necessidades básicas do grupo familiar, a situação de pobreza, vulnerabilidade e risco social das famílias deve ser transformada em questão social, ser incluída na agenda pública e se constituir em demandas para a Política assumir como responsabilidades suas. É nesse sentido que, na definição da Política de Assistência Social, está explícito o direito à garantia de atendimento às necessidades básicas. Desse modo, todas as ações dessa Política – programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais – devem ser voltados para essa garantia.

Os documentos que regulamentam a Política de Assistência Social brasileira, mais do que nas outras políticas públicas de corte social, apresentam diversas referências sobre a família e a ideia da *centralidade na família* no conteúdo dos seus principais textos, reconhecidos como oficiais. São eles: na LOAS e a nova Lei do SUAS; na primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998); a segunda e atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS); no Plano Decenal SUAS (Plano 10); nas Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); no Guia de Orientações para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; e nos outros documentos oficiais da Política. A presença constante da família nesse discurso expressa que não é mais possível falar da Política de Assistência Social sem fazer referência à família.

O estudo sobre essas referências nos documentos da Política nos leva a algumas indagações: elas são suficientes para esclarecer uma concepção de família e o significado de *centralidade na família* no próprio discurso da Política de Assistência Social? De que maneira o discurso oficial da Política de Assistência Social – no nível da formulação geral e das orientações técnicas – declara o

significado de *centralidade na família*? Esse discurso esclarece quais são os possíveis critérios, as características ou as diretrizes metodológicas que podem ser considerados indicadores para qualificar uma ação orientada pela ideia da *centralidade na família*? Por fim, o enunciado discursivo sobre a *centralidade na família* expressa qual significado para as famílias usuárias? Qual o sentido que a ideia de *centralidade na família* pode imprimir no atendimento das demandas familiares e quais os resultados que ela pode produzir nas vidas dessas famílias? A elucidação dessas questões pode contribuir com as práticas dos gestores e profissionais da execução direta Política, porque diz respeito às justificativas da sua existência: as famílias que precisam da Assistência Social.

Sem negar a importância de alguns recentes e significativos estudos sobre família, inclusive sobre a *centralidade na família*, consideramos pertinente ressaltar a relevância da temática em tela, cujo debate ainda é incipiente nos espaços da Política de Assistência Social e na academia, diante da sua importância e complexidade, o que torna este estudo necessário e relevante. A importância do estudo desse tema reside, também, na possibilidade de contribuição para a construção da Política, no sentido de imprimir mais clareza nos conteúdos da formulação do discurso, como também na orientação teórico-metodológica para o trabalho com famílias. Pode igualmente contribuir para alargar as possibilidades de reflexão sobre a retomada da importância da família nas duas últimas décadas, não apenas no âmbito da Política de Assistência Social, mas também das outras políticas públicas estatais. Por fim, pode colaborar nas reflexões sobre as formas de sociabilidade no grupo familiar, espaço privilegiado de proteção e socialização, que está sendo desafiado constantemente frente às mudanças societárias em curso.

O nosso estudo está situado no tema geral *família e políticas públicas* e, mais precisamente, na relação entre a família e a Política de Assistência Social. No âmbito dessa relação, o nosso foco é a família e a *centralidade na família*, de modo que o nosso objeto de estudo nesta tese é **a centralidade na família no discurso da Política de Assistência Social brasileira**. O objetivo principal do estudo é analisar o modo como a família e a ideia da *centralidade na família* aparecem no discurso da Política de Assistência Social brasileira, através de seus documentos oficiais principais, tanto no nível da formulação geral e da normatização quanto no nível das orientações técnicas e da padronização dos serviços socioassistenciais.

Com este estudo, também pretendemos: compreender a família como categoria histórica, dinâmica, contraditória, diversa e complexa, buscando apreender as mudanças que se processam nas formas de viver em família; analisar a abordagem da família nos estudos demográficos, a fim de entender as controvérsias no que se refere à concepção de família nesses estudos e as influências que estas exercem na Política de Assistência Social; analisar o processo de construção da Política de Assistência Social no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, desvendando suas contradições, inovações e continuidades; demonstrar a desigualdade social entre as famílias brasileiras e a forma como ela se processa entre as diferentes configurações familiares; apreender a relação entre a Política de Assistência Social e a família, no âmbito do conflito entre a tradição assistencialista e a luta dos movimentos sociais pela afirmação dos direitos. Com esses objetivos específicos, pretendemos construir um percurso na construção do conhecimento sobre a família na Política de Assistência Social, no sentido de imprimir fundamentos para o nosso objeto de estudo e o alcance do objetivo principal desta tese.

### **1.1 Metodologia e procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa**

O recorte temporal do nosso objeto de estudo engloba o intervalo de 1999 a 2011. Corresponde ao período de divulgação da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) - aprovada em dezembro de 1998 e publicada em setembro de 1999 -, com vigência até 2004, data de publicação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Acrescentamos a esse período, mais sete anos, a partir da vigência da PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aprovada em julho de 2005, que institucionaliza, organiza e estrutura o SUAS nos municípios brasileiros. No período dessa estruturação destacamos a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, e a nova Lei do SUAS, de julho de 2011.

Os procedimentos metodológicos que utilizamos neste estudo foram: a revisão bibliográfica sobre os principais conceitos necessários para iluminar a reflexão sobre os elementos principais do nosso objeto de estudo – a família e a Política de Assistência Social, numa interlocução crítica com os autores, conjugando áreas de conhecimento e linhas de pensamento, visto que não as consideramos divergentes, mas sim complementares no processo de construção do conhecimento

sobre o nosso objeto de estudo. Nessa revisão, adotamos como referência principal de análise o materialismo histórico e neste a orientação das categorias teórico-metodológicas da *contradição*, da *totalidade* e da *história*. Para proceder a análise dos documentos oficiais da Política de Assistência Social utilizamos o método da análise de discurso, a partir das referências de Michel Foucault.

Realizamos, ainda, levantamentos em fontes secundárias referentes aos dados estatísticos das condições socioeconômicas, organização e composição das famílias brasileiras, da estruturação do SUAS e sobre os níveis desenvolvimento humano. As fontes secundárias mais utilizadas foram: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com informações das Sínteses dos Indicadores Sociais, das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), e das Séries Estatísticas e Históricas; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O objeto de estudo que nos propomos a conhecer e a expor nesta tese exigiu de nós a clareza sobre alguns pressupostos teórico-metodológicos que foram fundamentais na orientação do processo de construção do conhecimento sobre a família, a Política de Assistência Social e a centralidade na família. Partimos do entendimento de que o nosso objeto de estudo faz parte de uma totalidade mais ampla e complexa e, ao mesmo tempo, que também se constitui numa totalidade menor. Isso porque, embora seja apenas um objeto, dentro de amplas possibilidades de estudo na temática da relação da família com a Política de Assistência Social, guarda na sua particularidade a dimensão da complexidade contraditória. Nesse entendimento, o nosso objeto de estudo é uma realidade concreta que contém, determina e é influenciada pelo conjunto de outras totalidades. Nesse sentido, o conhecimento sobre uma realidade concreta “é um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade (KOSIK, 1995, p. 50).

Para conhecer o nosso objeto de estudo, foi necessário desvendar suas contradições, visto que elas explicam a sua realidade e o movem na história. Marx (MARX, 1982, p. 18) utiliza a categoria da contradição como princípio explicativo da realidade, ao demonstrar que a contradição é inerente a realidade, ou seja, toda e qualquer totalidade concreta é permeada por contradições, porque ela é raiz e fonte

de todo movimento dialético. A contradição permite compreender que a Política de Assistência Social está em processo de construção, visto que ela possibilita o movimento histórico, a partir do antagonismo dos seus elementos contraditórios que interagem nessa Política. A luta dos contrários expressa os conflitos internos da realidade dessa Política, mas também abrange os conflitos do contexto societário mais amplo onde ela está inserida e que a influencia diretamente. Essa dupla dimensão da contradição, interna e externa do nosso objeto de estudo, possibilita uma interação entre vetores antagônicos, produzindo uma transformação recíproca constante, construída pelo movimento contraditório da afirmação e da negação.

A contradição é uma inclusão, plena e concreta, dos contrários um no outro, e ao mesmo tempo uma exclusão ativa. [...] O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera (LEFEBVRE, 1991, p. 238).

A realidade do nosso objeto de estudo só pode ser apreendida na sua totalidade, quando apreendida no conjunto de suas contradições, na perspectiva da superação das aparências imediatas do discurso oficial da Política de Assistência Social e no período sociohistórico delimitado acima, visto que as contradições da realidade são próprias de cada contexto histórico. O processo de decomposição, de detalhamento e questionamento sobre o discurso dessa Política pode nos possibilitar o desvendamento das contradições e favorecer que neste processo possamos, como observa Lefebvre (1991, p. 241), “penetrar mais profundamente na riqueza do conteúdo; apreender conexões cada vez mais profundas, até atingir e captar solidamente as contradições e o movimento”.

O desvendamento das contradições do nosso objeto de estudo possibilita também a construção de conhecimentos sobre ele, embora que a apreensão da sua complexidade dependa dos limites das nossas possibilidades atuais de conhecê-lo. Entendemos que o conhecimento é como uma luz que ilumina e desvenda os mistérios da escuridão. É ele que se põe em relação ao desconhecido, porque somos nós, na condição de sujeitos cognoscentes, que assumimos o desafio de conhecer o nosso objeto de estudo, dentro de um contexto mais amplo de explicações e, ao mesmo tempo, da sua particularidade: a centralidade na família, no discurso da Política de Assistência Social. Portanto, com base em Cardoso (1978, p.27), entendemos que o mundo real, ainda abstrato e desconhecido fora da

consciência, mostra-se ao pesquisador como um desafio, o de ser conhecido, de modo que o conhecimento só ocorre na relação entre o sujeito e o objeto.

A Política de Assistência Social, como toda realidade concreta, tem uma complexidade e um dinamismo próprio, e, portanto, está em constante processo de mudança. Sendo assim, o conhecimento a ser elaborado sobre essa Política deve perseguir a apreensão das suas contradições no movimento da sua construção sociohistórica. O conhecimento não é absoluto nem acabado, porque a verdade que ele nos fornece sobre o mundo é sempre uma verdade aproximada. Sendo assim, a realidade é muito mais complexa e dinâmica do que o conhecimento que conseguimos produzir sobre ela (MARX, 1982, p. 16). Isso permite entender que o movimento histórico está sempre criando novas situações concretas ou novas dimensões da realidade, que, por sua vez, passam a constituir desafios para a produção do conhecimento sobre um determinado objeto.

O conhecimento não ocorre de modo individualizado, visto que é uma construção coletiva: é sempre aperfeiçoamento de um conhecimento anterior, que é posto em dúvida e negado, para, a partir daí, afirmar-se como uma nova verdade ou dimensão da verdade (CARDOSO, 1978, p. 33) ainda não explicitada. Nesse sentido, o conhecimento é também uma construção social, histórica, cumulativa e processual. Percebemos esse movimento durante a construção do conhecimento sobre o nosso objeto de estudo e de sua exposição nesta tese, o que nos permitiu perceber as imprecisões, continuidades, inovações e rupturas no discurso oficial da Política de Assistência Social sobre a *família* e a *centralidade na família*.

Assim, entendemos que o conhecimento sobre a realidade do nosso objeto de estudo – a *centralidade na família* no discurso da Política de Assistência Social – é distinto da sua realidade concreta e não atinge todas as suas dimensões. Isso porque “o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado. Mas este não é de modo nenhum o processo de gênese do próprio concreto” (MARX, 1982, p. 14). O ato de pensar, porém, não ocorre de forma isolada, mas a partir da sua relação com o real existente fora dele.

A metodologia que orientou a construção do nosso processo de pesquisa sobre os documentos oficiais da Política de Assistência Social foi a análise de discurso, com base nas elaborações teórico-metodológicas de Michel Foucault.



Entendemos que cada documento da Política expressa um discurso, com vários enunciados ou elementos discursivos, que guardam uma forma e um conteúdo específicos, elaborados e divulgados num determinado contexto sociopolítico, embora referindo-se a um único objeto: a Política de Assistência Social brasileira, constituída e instituída pelo conjunto dos enunciados que compõem cada um dos seus documentos oficiais. Os sujeitos legitimados para falar em nome da Política de Assistência Social são os representantes da estrutura político-institucional governamental, a saber: o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Contudo, representando essa estrutura, outros sujeitos são instituídos como formuladores dessa Política: os gestores das instâncias superiores do MDS e da SNAS, assim como aqueles que compõem a Comissão Intergestores Tripartite, os integrantes dos Conselhos de Assistência Social e assessores e consultores especializados.

São os discursos presentes nos documentos oficiais que fazem da Política de Assistência Social um objeto de discurso, visto que eles a nomeiam, explicam, descrevem, recortam, regulamentam, normatizam, orientam e padronizam o seu desenvolvimento, assim como indicam suas diversas correlações, articulando, em nome da Política, os discursos oficialmente identificados como seus. Assim, esses discursos se caracterizam como oficiais e são direcionados para outros sujeitos – gestores municipais, profissionais da execução direta, usuários e conselheiros – outras políticas sociais e para a sociedade. Desse modo, o discurso oficial da Política institui práticas sociais, porque estabelece as regulamentações gerais a serem seguidas e as orientações técnicas para os gestores e técnicos da execução direta, nos níveis de proteção social básica e especial.

Cada um dos documentos da Política, por sua vez, constitui um objeto específico do discurso – a exemplo da LOAS, das PNAS, da NOB/SUAS e das Tipificações Nacionais dos Serviços Socioassistenciais – que foi elaborado, mas que poderá ser alterado, substituído depois por outro documento mais atualizado, sendo que novos documentos poderão ser elaborados sobre outros objetos específicos. A unidade de cada discurso não é construída pela sua singularidade e permanência, mas pela relação com os outros objetos em torno de um objeto comum – no caso, a Política de Assistência Social – e pelas suas rupturas e transformações. Porém, o objeto relativo aos discursos específicos não está formado de maneira definitiva e

não será sempre o mesmo. Isso significa que “[...] as unidades dos discursos, diferentes em sua forma, dispersos no tempo, formam um conjunto quando se referem a um único e mesmo objeto” (FOUCAULT, 2005, p. 36). Portanto, a unidade do objeto não permite que os discursos sobre ele, embora específicos, sejam individualizados, porque o objeto não comporta uma verdade muda e fechada.

De acordo com Foucault (2005), o método da análise de discurso tem vários elementos como referências fundamentais: a percepção das estabilidades sociais ou permanências; a noção de descontinuidade; as rupturas; e os *não-ditos*. As estabilidades sociais dizem respeito “ao que se chama metaforicamente de o *‘rosto’ de uma época*, dentro de um período de tempo definido será possível estabelecer entre todos os acontecimentos um sistema de relações homogêneas, compreendida também como permanência ou continuidade” (FOUCAULT, 2005, p. 11). Esse sistema de relações pode ser compreendido como uma rede de causalidade, que permite mostrar como cada um dos fenômenos tem relações de analogia com os outros, tem símbolos comuns e um único núcleo comum central.

A noção de descontinuidade diz respeito à negação das estabilidades sociais, mostrando que elas não são permanentes, uma vez que o caráter descontínuo evidencia que os acontecimentos não seguem uma lógica linear, não ocorrem do mesmo modo nem na mesma sequência, sem interrupções. Na análise de discurso, a descontinuidade deve ser valorizada, e não suprimida, pois pode explicar por que aparecem elementos dispersos num discurso e que depois desaparecem, não seguindo uma regularidade. A descontinuidade permite perceber as mudanças, as interrupções de um processo, “a inversão de um movimento regulador, os limites de uma oscilação, o instante de um funcionamento irregular de uma causalidade circular” (FOUCAULT, 2005, p. 10).

As rupturas são relativas a mudanças mais significativas no discurso, a alterações no sentido qualitativo das mudanças, no avanço do discurso em relação à construção do seu objeto, nas grandes descobertas dos enunciados discursivos. As rupturas são avanços qualitativos nas descontinuidades. Para Foucault (2005, p. 9), em lugar da cronologia contínua da razão, como num esquema linear, aparecem escalas às vezes breves, distintas, rebeldes, diante de uma única lei e irreduzíveis ao modelo geral de uma consciência que adquirida, progride e tem memória.

Para Foucault, o *não-dito* é elemento significativo da análise do discurso de um documento. Pode parecer que não tem importância, porque não aparece aos olhos limitados do senso comum, visto que está submerso, escondido e nada fala. Porém, a ausência da fala, de uma declaração sobre um fenômeno, não explica a sua inexistência. A ausência do elemento discursivo é uma aparência, visto que o fato de ele não aparecer no discurso pode significar muito mais: a ausência de uma declaração não pode ser explicada por um simples esquecimento desprovido de finalidades. A declaração pode não ter sido dita por razões diversas, mas também pode ter sido interdita por relações de poder que não permitem a sua explicitação. “Supõe-se, assim, que tudo que o discurso formula já se encontra articulado neste meio-silêncio que lhe é prévio, que continua a correr obstinadamente sobre ele, mas que ele recobre e faz calar” (FOUCAULT, 2005, p. 28).

Compreender o significado de documentos oficiais de uma política social e pública exige mais do que uma *análise de documentos*: impõe para o pesquisador um método de *análise de discurso* presente nas peças documentais. O enunciado discursivo dos documentos da Política de Assistência Social é diferenciado dos outros documentos analisados nesta tese - de fontes secundárias e que nos permitiram informações sobre os indicadores sociais da família brasileira e sobre o processo de construção do SUAS -, porque expressa elementos fundamentais da formulação geral, da regulamentação, das orientações técnicas e padronização dos serviços socioassistenciais. A existência desses documentos indica a produção de práticas concretas, no âmbito da Política, junto aos indivíduos e famílias.

A nossa opção pelo método da análise de discurso, com base em Michel Foucault, para estudo dos documentos oficiais da Política de Assistência Social não descaracteriza, nem invalida a orientação teórico-metodológica do materialismo histórico que também orientou a construção do conhecimento sobre o nosso objeto de estudo. Entendemos que as duas orientações teóricas não são divergentes, mas complementares, pois a *análise de discurso*, não encontra elucidações teóricas suficientes nos escritos de Karl Marx, nem nos seus textos considerados de caráter mais metodológico. As categorias teóricas do materialismo histórico, ressaltadas nessa tese tampouco são temas de estudo de Michel Foucault. Sendo assim, as orientações dos dois autores nessa tese, não indica um confronto demarcado por uma incompatibilidade teórica, mas sim, uma complementaridade necessária.

O método da análise de discurso é um tema estudado por diversas áreas de conhecimento: a filosofia, a sociologia, a psicanálise, e principalmente pela linguística. Vários estudiosos abordam esse método destacando aspectos diferentes e às vezes discordando de outras abordagens. Alguns consideram que a obra de Foucault representa um confronto com os estudos de Karl Marx. Outros, a exemplo de Sérgio Bacchi<sup>1</sup>, analisam a convergência e distanciamento entre os dois autores, porém, a partir da ideologia de Marx e do discurso de Foucault. Destacamos Nigro (2001, p. 433), por entender que os caminhos que levam Marx a Foucault parecem mais *labirintos* do que *linhas retas*. Para ele, não é correto pensar a obra de Foucault como um confronto *sistemático* com Marx, mas também não descarta a possibilidade de um estudo que reconstrua um confronto possível entre os autores.

Je résumerais en trois points les problèmes que, à mon sens, cette confrontation pose: premièrement, il s'agirait de se demander de quel poids l'œuvre de Marx pèse dans celle de Foucault. Deuxièmement il faudrait se demander qui est le Marx que Foucault reprend dans ses analyses, qu'est-ce que Foucault met à l'écart de son œuvre et pourquoi il privilégie une piste plutôt qu'une autre. Troisièmement, bien que l'œuvre de Foucault ne permette pas facilement de distinguer le combat entre son auteur et Marx de son combat avec le marxisme, il vaudrait mieux différencier ces deux éléments. Je crois, en effet, que si Foucault reconnaît un noyau du marxisme, un enjeu de ce discours, dans lequel serait aussi impliqué le discours de Marx, il a néanmoins essayé, dans certains lieux de son œuvre, de situer Marx à l'écart du marxisme (NIGRO, 2001, p. 435).

Além desta introdução e da conclusão, esta tese está estruturada em cinco capítulos complementares onde expomos o conhecimento que foi possível produzir sobre o nosso objeto de estudo. No primeiro, buscamos compreender a família como totalidade dinâmica e contraditória, construída pelo movimento histórico, econômico, social e cultural, como expressão da diversidade e da complexidade das formas de viver em família. Mostramos como esse movimento produz alterações nos determinantes principais da construção da concepção de família: os padrões de sexualidade e conjugalidade; as relações de consanguinidade e filiação; de coabitação; e de afetividade e solidariedade familiar. Discutimos também como a família é abordada nos estudos demográficos, explicitando as controvérsias e as influências desses estudos na Política de Assistência Social.

---

<sup>1</sup> Ver BACCHI, Sérgio Machado. A ideologia de Marx e o discurso de Foucault: convergências e distanciamentos. Revista Sociologias. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

No segundo capítulo, analisamos o processo de construção da Política de Assistência Social articulado à construção do sistema brasileiro de proteção social, destacando suas contradições, inovações e continuidades. Priorizamos, nessa análise, dois contextos sócio-históricos: de 1930 a 1988, destacando os primeiros passos da proteção social até a atual Constituição Federal, com a definição da Assistência Social como política pública não contributiva e parte da seguridade social; e do período da vigência da Constituição Federal até o ano de 2011, enfatizando as medidas de ajuste neoliberal e a tensão entre inovações e continuidades no processo de construção dessa política.

No terceiro capítulo, abordamos a desigualdade social no Brasil, evidenciando como ela se efetiva nas famílias brasileiras e entre suas diferentes configurações. No quarto capítulo, apresentamos uma concepção da Política de Assistência Social apreendida no âmbito do conflito entre a tradição assistencialista e o processo de afirmação dos direitos, ao mesmo tempo em que buscamos entender como a família se insere no processo de constituição dessa política. Nessa concepção, abordamos categorias que consideramos fundamentais para a compreensão do direito a essa proteção: desigualdade social, desfiliação, vulnerabilidade e necessidades sociais, aqui configuradas como imperativos ético-políticos para a afirmação do direito das famílias à proteção da Política de Assistência Social como fator de justiça e igualdade social. Destacamos, também, alguns avanços no campo jurídico conceitual e elementos fundamentais para a concepção da referida Política: sua especificidade na proteção social; a necessidade da intersetorialidade; e a sua descentralização no âmbito do SUAS.

No quinto capítulo, analisamos o discurso oficial da Política de Assistência Social brasileira, buscando apreender de que modo a família e a ideia da *centralidade na família* aparecem como elementos discursivos norteadores dos principais documentos dessa Política: a Lei Orgânica de Assistência Social; a primeira e a segunda Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998; 2004); e os documentos dessa Política referentes à proteção social básica e à proteção social especial direcionadas às famílias. A análise toma como eixos fundamentais os elementos integrantes do método da análise de discurso: as estabilidades sociais, as descontinuidades, as rupturas, o discurso declarado, os não ditos e os interditos.

## 2 A FAMÍLIA COMO TOTALIDADE DINÂMICA E CONTRADITÓRIA

O termo *família* tem origem no latim “famulia, -ae” que significa domésticos, comitiva, cortejo, casa ou família. Mantém também uma relação etimológica com o elemento de composição “famul-“, que significa criados, servos ou escravos. Nas primeiras apreensões, portanto, *família* significa não apenas o conjunto de pessoas ligadas por laços consangüíneos, no sentido de grupo de parentes, incluindo esposa e filhos, mas todo o conjunto de pessoas dependentes de um senhor, que vivem na mesma residência. O significado do termo *família* tem sido alterado ao longo do percurso histórico e nas diferentes culturas: pessoas de uma casa, que vivem juntas; grupo de parentes próximos; filhos de uma mesma mãe; família natural, que tem o mesmo sangue do pai e da mãe. Assim, o termo *família* também é utilizado em sentidos diferentes, mas guarda de forma subjacente o ideal de família, vinculado à ideia de vínculos e de proximidade entre seus membros: um conjunto de vocábulos que têm a mesma raiz; materiais com as mesmas características básicas ou pessoas que professam o mesmo credo.

Quando falamos de família, a maioria das pessoas tem explicações imediatas, mas geralmente limitadas às suas experiências pessoais. Talvez porque, de uma forma ou de outra, todas as pessoas fazem parte ou têm relações com pelo menos um núcleo familiar, acreditam que compreendem o seu significado, defendem opiniões e verbalizam expressões populares permeadas de avaliações e explicações sobre as situações familiares que observam ou vivenciam. Sendo assim, parece que *família* é um tema definido *a priori*, de domínio público ou um debate superado, visto que todos a conhecem pela sua experiência pessoal, não sendo necessário, portanto, estudá-la. No entanto, essa percepção pode representar uma banalização do significado de família, no nível do senso comum e da intuição, desprovida de uma análise mais criteriosa, que considere os determinantes de sua complexidade.

Neste primeiro capítulo, abordamos os fundamentos sociais e culturais que consideramos necessários para a construção de uma concepção de família. No primeiro item deste capítulo partimos da ideia de que a família não é única, imutável e fechada em relação à sociedade, devendo ser compreendida na sua diversidade e

como uma totalidade dinâmica e contraditória. Ela não é construída apenas pela dimensão natural ou biológica da reprodução humana, mas também pela cultura, pelas relações sociais e pelas interações intersubjetivas que estabelecem no seu interior e com as outras instituições sociais. Não é um agrupamento humano eventual, esporádico e destituído de significados, mas sim uma instituição social, construída e instituída objetivamente no processo histórico e subjetivamente interiorizada pelos seus integrantes. A família não tem funções apenas reprodutivas, pela sua dimensão natural ou social, mas se constitui num espaço privilegiado de proteção social, de socialização humana primária, de aprendizagem de valores e princípios orientadores para a vida em sociedade.

No segundo item deste capítulo, destacamos e problematizamos os determinantes tradicionais que, ao longo do processo histórico da vida em sociedade, tem contribuído para a construção de uma concepção de família: as relações de consanguinidade e filiação; os padrões de sexualidade e conjugalidade; e a coabitação familiar. Analisamos os padrões e normas estabelecidos, mostrando como, na dinâmica da vida social, esses determinantes foram e estão sendo alterados, ao mesmo tempo em que produzem mudanças no modo de viver em família no novo contexto. Ainda neste capítulo, ressaltamos um novo determinante que identificamos como moderno, visto que agrega dois elementos significativos para a compreensão de família no novo contexto: a afetividade e a solidariedade familiar, os quais, articulados às alterações nos determinantes tradicionais, possibilitam uma melhor aproximação da compreensão da família na sociedade contemporânea, na sua complexidade e diversidade.

No terceiro item deste capítulo, abordamos os estudos demográficos, buscando compreender a concepção de família que orienta as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNAD), produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visto que elas produzem indicadores sociais sobre os *arranjos domiciliares* e as famílias brasileiras, que são referência para o desenho dos programas das políticas públicas e da Política de Assistência Social. Destacamos também as controvérsias sobre a concepção de família adotada e a influência que essas pesquisas exercem sobre a Política de Assistência Social.

## 2.1 A família: fundamentos sociais e culturais

Entendemos que a família não é exclusividade das pessoas de um determinado modo de produção, uma nação, de uma classe social ou mesmo de uma condição de gênero, faixa etária, raça ou etnia: ela é parte significativa da vida de todas as pessoas, mas de acordo com cada cultura e contexto sócio-histórico, ela pode expressar uma diversidade de formas de ser família. Da mesma forma, a família não é objeto exclusivo de apenas uma política social, da ação de uma instituição social, profissão ou área específica do conhecimento: ela está presente em todas elas, com níveis diferenciados de importância. Está presente na vida social, na dimensão particular de cada pessoa humana, nos grupos sociais, no âmbito da sociabilidade e na sociedade mais ampla. Faz parte de várias áreas da produção de conhecimento, principalmente daquelas disciplinas reconhecidas como da área das ciências sociais, humanas e de saúde, assim como de profissões distintas de suas intervenções e práticas sociais. A família, portanto, é um tema complexo, multifacetado, multidisciplinar e transversal às várias dimensões da vida humana.

Acreditamos que, devido à transversalidade do tema da família em relação a várias dimensões da vida social, a sua compreensão na sociedade ocorre de forma multifacetada, pela existência de vários discursos que se entrelaçam e se expressam a partir de áreas específicas do conhecimento e de diferentes temáticas, com diferentes significados de família e/ou análises sobre ela. Assim, estudos sobre família podem ser encontrados na Antropologia, na Sociologia, na História, na Demografia, na Psicologia, no Direito, na Economia, nos estudos feministas, sobre a pobreza e sobre temas vinculados às políticas públicas.

Dentre os temas diretamente relacionados com a família, destacamos as transformações societárias, tais como: as mudanças no mundo do trabalho, com a ampliação do desemprego, do subemprego e da desfiliação social; o acirramento das desigualdades sociais, principalmente nas condições de renda, na formação profissional e nas condições de acesso ao trabalho remunerado; o aumento da pobreza e da extrema pobreza, sobretudo nos grandes centros urbanos; as mudanças na cultura, nos valores morais e na ética, na contramão do respeito às diferenças e aos direitos humanos; as inovações no campo da saúde e na tecnologia da reprodução humana; a maior expressividade da inserção da mulher no mundo do



trabalho; as conquistas nas relações de gênero e a permanência das assimetrias entre os gêneros; as questões vinculadas às relações entre as gerações; as vulnerabilidades sociais vinculadas aos segmentos da família, como a criança, o adolescente, as pessoas idosas e/ou com deficiência. Essas temáticas não podem ser compreendidas de forma desvinculada da família nem da noção de direitos sociais. Da mesma forma, a família não deve ser pensada sem que se considere a responsabilidade do Estado com a proteção social direcionada a ela, através das diversas políticas sociais instituídas formalmente como direitos.

Na literatura sobre família, não existe um conceito reconhecido como único e consensual, capaz de agregar todas as análises formuladas sobre ela. O que existe são aproximações de acordo com as perspectivas teórico-metodológicas dos autores e das suas áreas de conhecimento. A dificuldade para a formulação de um conceito-padrão reside na complexidade da *família* e na sua transversalidade, na sua relação com as questões mais gerais da vida social, na multiplicidade de questões e temáticas presentes no interior da família, tanto nas expressões da sua realidade concreta quanto na produção teórica sobre ela. Essa diversidade de questões relacionadas à família, ao mesmo tempo em que se referem aos elementos da sua concretude e totalidade, dificulta a formulação de uma única concepção de família, num padrão básico, num sentido abrangente, que consiga expressar, de forma sintetizada, a sua diversidade e complexidade.

A elaboração de um conceito de família tem grande relevância científica. Porém, entendemos que não existe necessidade de que ele seja limitado a uma única formulação, visto que o movimento do pensamento emerge da família como objeto concreto e dinâmico, com uma diversidade de relações e dimensões internas e externas. Portanto, uma concepção de família deve ser aberta à compreensão de sua complexidade e às mudanças que a dinâmica da vida social concreta apresenta, construindo significados que se entrelaçam e corroboram a construção de uma compreensão sobre a família na sua concretude. A dificuldade para a formulação de uma concepção de família pode ser identificada na matriz teórico-metodológica que orienta a construção do conhecimento sobre ela. Não importa se um estudo é mais focado na análise econômica, sociológica, cultural, histórica, demográfica ou na psicológica; ou se é direcionado a uma política social específica. O mais importante é a apreensão que o pesquisador pode fazer das múltiplas determinações da família

para enriquecer o conhecimento que está construindo sobre ela. Portanto, não é necessária a produção de um conceito-padrão de família.

### 2.1.1 A família: expressão da diversidade e da complexidade

Tomando como fundamento teórico-metodológico a concepção histórico-dialética de mundo, de homem e de sociedade, compreendemos a família como uma totalidade dinâmica e contraditória e como síntese de múltiplas determinações. Ela é uma instituição social construída pela cultura, pelo movimento da história e das relações econômicas e sociais. A família contém as determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida e, por isso, está em permanente processo de mudanças, expressando no seu interior o dinamismo da sociedade, ao mesmo tempo em que provoca novas alterações nas diversas esferas da vida coletiva, nas relações culturais e sócio-jurídicas. Destacamos a contribuição de Miotto (1997, p. 115), ao afirmar que “a família é um fato cultural historicamente condicionado”.

Como instituição concreta e situada num contexto sócio-histórico, a família é demarcada por relações complexas e contraditórias. Ela contém e incorpora as contradições mais amplas da sociedade e, como parte desta, expressa e reproduz as contradições no âmbito de suas relações internas e naquelas que estabelece em outros espaços de sociabilidade, com as demais pessoas, grupos e instituições sociais. Portanto, concordamos com a ideia, defendida por Miotto (1997, p. 117), de que “a família não é *a priori* o lugar de felicidade”, porque nem sempre ela é cuidadosa e protetora, e, portanto, não partilhamos da compreensão de família idealizada socialmente. Caso contrário, entenderíamos a família de forma deslocada de sua realidade concreta, descontextualizada do movimento sócio-histórico e das relações contraditórias inerentes às relações societárias e familiares.

Em geral, a partir da ideia de família ideal – mito da família conjugal e nuclear feliz –, a sociedade cria e estabelece um padrão institucional de família, a partir do qual são construídas expectativas sobre o que ela deveria ser, dificultando o entendimento de como ela realmente é. Essa mitificada família moderna, conjugal e nuclear, representa uma idealização burguesa que a nossa cultura construiu: ela deve ter origem num casal heterossexual, casado no civil e no religioso, procriando dois ou mais filhos, saudáveis, estudiosos, matriculados nas melhores escolas e

com um futuro promissor. Nessa família, o homem assume o papel de marido, de pai exemplar e provedor da família, ao mesmo tempo em que representa a autoridade familiar, enquanto a mulher assume o papel de esposa e mãe amorosa e protetora, responsável pelas tarefas do lar e pela educação dos filhos.

A inculcação de um conceito de *família ideal* na formação das mentalidades de homens e mulheres – fundamentada numa ideologia conservadora enraizada fortemente na sociedade – contribuiu para a construção de um padrão de família idealizada como mito: o de família normal e feliz. A partir dessa idealização, a família nuclear moderna passou a ser reconhecida como o tipo de família *normal* e moralmente aceita, com condições de fornecer aos seus membros todos os cuidados necessários, na socialização, nas normas de conduta e na formação da identidade, na provisão material, no estabelecimento de vínculos de pertencimento e na proteção social. As relações sociofamiliares nesse tipo de família, entre os adultos e entre estes e as crianças seriam, necessariamente, de uma família feliz. Essa família seria um núcleo básico de acolhida, de relações afetivas e de convivência harmoniosa, aprendizado, afetividade e principal referência para o processo de desenvolvimento do ser humano.

A família ideal faz parte dos padrões culturais de nossa sociedade, mas esse modelo ideal se assemelha a uma ficção, distante das experiências reais, visto que toda e qualquer família, inclusive no modelo nuclear conjugal, é atravessada pelas contradições da sociedade. O modelo idealizado de família está vinculado a valores, normas, relações e práticas sociais que são disseminadas culturalmente na vida social como a imagem da “coisa certa” ou a “família de bem”. Os valores enraizados da família idealizada são transmitidos e controlados por diversos mecanismos disciplinadores, da própria família e de outras instituições sociais, que às vezes aparecem de forma sutil, mas geralmente são carregados de preconceitos e produtores de atitudes discriminatórias. As pessoas que não se enquadram nesse padrão familiar são punidas moralmente pelos seus “erros” ou “desvios” e, mesmo de forma disfarçada como não violenta, as punições agredem a individualidade, o respeito, a liberdade e a dignidade humana. Essas punições podem ficar inculcadas na subjetividade das pessoas e provocar sentimentos de culpa, pelo medo de não conseguirem construir a família que acreditam ser a ideal.

A família, no entanto, não está organizada apenas naquele modelo conjugal nuclear idealizado. Sempre coexistiram – e ainda coexistem, inclusive na contemporaneidade – diferentes configurações sociofamiliares, embora uma delas sempre predomine como modelo hegemônico (CALDERÓN; GUIMARÃES, 1994, p. 23). O modelo nuclear permanece, mas a família passou a se organizar também através de outros formatos de configuração sociofamiliar, expressando o dinamismo da vida social e, ao mesmo tempo, novas formas de sociabilidade familiar no contexto societário contemporâneo. Tanto o modelo idealizado quanto as novas formas de viver em família são permeados pelas contradições da sociedade e, por conseguinte, não determinam necessariamente a qualidade das relações sociofamiliares, como sendo afetivas, cuidadosas e protetoras. Da mesma forma, não determinam o seu oposto: a ausência de referências familiares, de vínculos de pertencimento e de afetividade das pessoas com a sua família de origem.

Entendemos que nenhuma configuração sociofamiliar deve ser compreendida a partir de um modelo definido e identificado como o moralmente aceito por todos como correto, desejável e determinante de felicidade, o que permitiria a uma família ser considerada “bem estruturada”. Afirmar essa referência seria acreditar que as famílias não enquadradas nesse modelo idealizado seriam, por essa razão, “desestruturadas” e responsáveis pelas disfunções ou desvios de conduta de seus familiares<sup>2</sup>. Acreditamos que o modelo padrão de família aparece mais no campo das ideias, daquilo que muitos gostariam que ela fosse, do que nas experiências familiares reais de parte significativa das famílias brasileiras. Mesmo assim, pode causar sérios prejuízos à vida das pessoas e às práticas profissionais, devido ao viés ideológico da inculcação e da expectativa construída. Acreditamos que, se a totalidade das famílias estivesse em conformidade com o modelo ideal, elas se reproduziriam da mesma maneira, uma à imagem das outras; seriam impermeáveis às contradições da sociedade, que se expressam no seu interior, e estariam fechadas ao movimento histórico.

Ao contrário, acreditamos que qualquer família, independentemente da sua forma de configuração e da situação socioeconômica que vivencie, expressa o

---

<sup>2</sup> No geral, essas *disfunções e desvios* são atribuídos principalmente aos filhos, e se manifestam em situações como: o uso de substâncias psicoativas; o envolvimento com atos infracionais e ilícitos; a participação nos diversos tipos de violência no âmbito familiar e nos espaços da vida social; a gravidez na adolescência; a participação em gangues; o insucesso escolar, etc.

seu caráter contraditório, com maior ou menor intensidade, em vários momentos do seu ciclo familiar. A família pode se constituir num espaço de conflitos entre seus membros, motivados por diversas questões, tais como: diferenças de visões de mundo, de perspectiva ideológica e práticas sociais expressadas por intolerância; tendências culturais e religiosas divergentes; valores, princípios morais, juízos éticos e de valor discordantes; interesses econômicos e financeiros não compartilhados; exercício assimétrico de relações de poder entre gêneros e gerações, etc. Assim, a família pode ser um espaço de negação de relações de afetividade e proteção social, visto que nem sempre a noção de direitos dos outros e de respeito às diferenças são princípios éticos orientadores das relações familiares.

A realidade vivenciada pelas famílias não pode ser compreendida como parte isolada da sociedade, mas sim como uma das suas múltiplas dimensões, dialeticamente articulada com as demais. Desse modo, o contexto de violência estrutural da sociedade capitalista contribui para que parcelas das famílias reproduzam essa violência no seu interior, através de formas diversas, como situações de violência doméstica, abuso sexual e outros tipos de violação de direitos, geralmente contra a criança, o adolescente, a mulher, a pessoa idosa ou com deficiência. Nesse sentido, a família pode aprofundar as vulnerabilidades sociais, deixando de ser um refúgio seguro, um espaço de acolhida, cuidados e proteção, para ser violadora de direitos dos seus próprios integrantes. Assim, a reprodução da violência na família pode inculcar e naturalizar a prática de ações ilícitas, principalmente entre adolescentes e jovens, que podem reproduzi-la no núcleo familiar e na família extensa, mas também na comunidade mais próxima e na sociedade, num processo circular e contínuo.

Sendo assim, as relações vivenciadas entre os membros da família podem ser marcadas por experiências diversificadas de violência doméstica, individualismo, autoritarismo, opressão, exploração, discriminação, ausência de cuidado e de afeto, abandono, etc., que demonstram que a família não constitui, desde sua formação inicial e para sempre, um espaço de amor, afetividade, cuidado e proteção. Ela também pode se configurar, dependendo de cada caso particular, na negação ou na afirmação desses sentimentos, práticas e relações ou, em outros casos, num misto de negação e afirmação, sendo que, de acordo com o contexto da vida familiar, um aspecto dessa mistura pode ser preponderante em relação ao

outro. A negação da proteção não tem base explicativa apenas nas relações socioeconômicas mais amplas da sociedade, porque está relacionada também com a negação ou a mudança de valores e princípios, como: o desrespeito aos direitos humanos e sociais; a discriminação e a intolerância com as diferenças; a ausência ou a tendência à negação das noções de ética, de justiça e de solidariedade; a afirmação e o fortalecimento das relações de poder que atravessam as diversas práticas sociais; e a continuidade do conservadorismo e do autoritarismo.

No entanto, é necessário destacar que, nessa mesma sociedade em que estão situadas famílias violadoras de direitos, convivem também famílias que vivenciam experiências significativas de afetividade e proteção aos seus integrantes. A forma como a família está organizada – se nuclear moderna, monoparental, reconstruída ou outra configuração – não acarreta alterações ou perdas “no que lhe é essencial: suas possibilidades de proteção, socialização e criação de vínculos relacionais” (PEREIRA, 2000, p. 17). Apesar dos limites e contradições, geralmente a família continua com grande potencial para ser um lugar privilegiado de proteção e pertencimento, um espaço de relações sociais significativas para a existência da pessoa humana e para a vida dos seus familiares. Entretanto, não são todas as famílias que efetivamente desenvolvem esse potencial de proteção.

As perdas na potencialidade de proteção da família estão muito mais vinculadas às suas condições socioeconômicas e à sua capacidade de acessar trabalho e renda, educação e informação, bem como direitos sociais junto às instituições de políticas públicas, serviços e benefícios sociais, do que ao seu modo de viver em família. Essas condições de vida podem fortalecer os vínculos e ampliar a capacidade de proteção social, muito mais nas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social do que naquelas com condições mais favoráveis. Numa situação ou noutra, as condições sociais, por si só, não implicam necessariamente em proteção da família para com seus membros, visto que proteção familiar, na sua especificidade, não se efetiva nos limites da provisão material. Apesar da importância fundamental desse aspecto provisional representado por moradia, higiene, alimentação diária, vestuário, etc., os integrantes da família têm também outras necessidades, consideradas imateriais, como afetividade, solidariedade, cuidados, respeito aos seus direitos e à dignidade humana. Entretanto, as diversas situações de violação de direitos ocorrem em famílias de todas as camadas sociais.

O significado de família também pode ser explicado pela negação da forma como ela aparece no discurso do senso comum: a família não é uma relação rápida e passageira na vida das pessoas, mas também não é sempre a mesma, passa por várias alterações; não tem início apenas com o casamento, assim também como nem toda família vivencia relações de conjugalidade e/ou sexualidade; ela não é um mero aglomerado de pessoas que moram na mesma casa, mas também não se efetiva na dispersão nem no isolamento ou no distanciamento de cada um dos seus integrantes. A família não é uma instituição natural, visto que se efetiva essencialmente pelas relações entre seres humanos e, sendo assim, essas relações são necessariamente sociais e culturais, objetivas e subjetivas, reguladas por padrões normativos, mas também experimentam a flexibilidade, visto que são permeadas pelo dinamismo da sociedade.

A família tem um significado complexo também porque geralmente congrega um grupo de pessoas vinculadas por laços de sangue, afetividade, afinidade e solidariedade (embora nem sempre todos esses laços estejam presentes ao mesmo tempo), que se expressam através de padrões de comportamento, valores, sentimentos e práticas. A importância maior da família não está na forma de sua configuração no tempo presente, mas nas relações e inter-relações desenvolvidas entre seus membros e, mais ainda, no conteúdo e na qualidade dessas relações. Isso significa que a família continua sendo o espaço fundamental para o processo de sociabilidade humana, onde os indivíduos constroem sua identidade, sentindo-se parte da vida de outras pessoas, pertencentes a um grupo.

Na perspectiva desse entendimento, a família “ainda é o espaço privilegiado da história da humanidade onde aprendemos a ser e a conviver” (MIOTO, 2004, p. 134). É nela que aprendemos a interagir no e com o mundo, desenvolver relações sociais, experimentar a convivência familiar, a respeitar os direitos das outras pessoas. Nela também aprendemos a entender, construir e nos orientar por princípios e valores éticos, construir vínculos significativos, vivenciar relações de afetividade e solidariedade e desempenhar responsabilidades. Essa aprendizagem não se limita ao período da infância e da socialização primária, mas pode abarcar todos os momentos significativos da trajetória de vida das pessoas.

A família é uma forma privilegiada de agrupamento humano, um espaço fundamental e indispensável de aprendizado e socialização, de vivência das

primeiras experiências e de inserção no mundo, nas relações de afetividade e também nas interações sociais, de busca coletiva de estratégias de sobrevivência, de solidariedade entre as gerações. A família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral aos seus membros. Ela deve assegurar os aportes afetivos e materiais necessários ao desenvolvimento e ao bem-estar dos seus integrantes. No interior da família, observam-se e apreendem-se os primeiros valores éticos, culturais e humanitários, fundamentais para a construção da igualdade e para o exercício do respeito aos direitos de cada um de seus membros e entre as gerações (KALOUSTIAN; FERRARI, 1994, p. 11-12). Nesse entendimento, a família é o *eixo de referência* do ser humano, nas dimensões objetiva e subjetiva, de modo que, a partir dessa referência, seus membros desenvolvem suas primeiras relações sociais e definem suas subjetividades.

Esses laços que unem as pessoas nas famílias geram uma complexa e dinâmica trama de sentimentos, emoções e obrigações mútuas, ganhando significado concreto nas relações, através do estabelecimento de vínculos, expressos nos sentimentos e práticas sociais desenvolvidas entre os indivíduos da família. As obrigações mútuas dentro da família não são simplesmente legais - dos pais para com os filhos -, mas essencialmente um dever ético e moral<sup>3</sup> associado à vinculação afetiva, organizado de acordo com a idade, as relações de gênero e de gerações, como também com os papéis desempenhados dentro da família.

De acordo com Sarti (2003, p. 85), nas camadas mais empobrecidas, o que define a extensão da família, ou seja, quem faz parte dela, é o estabelecimento

---

<sup>3</sup> A moral tem origem no desenvolvimento da sociabilidade humana e, ao mesmo tempo, faz parte do processo de socialização dos indivíduos. A moral responde às necessidades práticas de estabelecimento de determinados parâmetros de convivência social, através de deveres e normas de conduta, tendo em vista a socialização e a convivência social, que se transformam num conjunto de costumes e hábitos culturais. As normas morais são orientadas por princípios e valores éticos que, legitimados socialmente, funcionam como deveres exigidos dos membros da sociedade, tendo por objetivo o bem do coletivo. No campo da moral, as ações humanas são valoradas como boas ou más, justas ou injustas, corretas ou incorretas. Assim, o senso moral – relativo a valores e a princípios éticos –, é uma medida de valoração, servindo para julgar se os indivíduos socializados seguem ou não os valores socialmente determinados. Por isso, a moral tem uma função integradora, visto que estabelece uma mediação de valor entre o indivíduo e a sociedade, entre sua consciência e sua prática. A moral é histórica, porque é construída e reproduzida expressando valores e princípios socioculturais dominantes numa determinada época histórica. A moral também é contraditória, visto que são os homens que criam normas e valores, movidos, portanto, por necessidades e interesses contraditórios. Sendo assim, não existem valores absolutos ou uma concepção de bem que corresponda aos interesses e às necessidades de todos. Por isso, historicamente, os valores e princípios da moral têm diferentes significados e podem atender indiretamente a interesses ideológicos e políticos de classes e grupos sociais (BARROCO, 2001, p. 42-44).



das obrigações morais entre os seus integrantes dentro do grupo: “*são da família aqueles com quem se pode contar*” – grifos nossos - (SARTI, 2003, p. 85). As obrigações morais fundamentais que compõem esse princípio moral estão fundadas na reciprocidade entre as pessoas: dar, receber e retribuir. Quando os integrantes da família cumprem essas obrigações, assumem responsabilidades umas com as outras e constroem relações afetivas e vínculos significativos:

A família entre os pobres constitui, então, um *sistema de obrigações morais*. A família como ordem moral torna-se uma referência simbólica fundamental, uma *linguagem* através da qual traduzem o mundo social, orientando e atribuindo significados a suas relações dentro e fora de casa. Essa moralidade, projetando-se para além da própria família, configura um sistema de valores que incide sobre o seu modo de pensar o mundo e se colocar frente a ele (SARTI, 1994, p. 53).

Quando falamos de família, entendemos estar diante de um “comportamento grupal”, com dinâmica e leis próprias; mas é preciso recuperar a noção de indivíduo dentro do grupo familiar, porque “a família não pode ser vista como mera somatória dos indivíduos que a compõem” (RODRIGUES, 1981, p. 53). Ela deve ser compreendida como um grupo composto por uma pluralidade de pessoas, cada qual com sua identidade própria, mas que estabelecem uma relação intersubjetiva, uma interação coletiva e sistemática, não eventual. Os membros do grupo familiar têm conhecimento mútuo, uma percepção coletiva de sua história comum e das fronteiras que separam o seu grupo familiar de tudo aquilo que o cerca. Sabem distinguir a “nossa família” das outras com as quais se relacionam, mas distinguem também a individualidade e a identidade de cada um de seus integrantes. Então, entendemos que ela não é apenas o grupo familiar como um coletivo, nem cada um de seus integrantes isoladamente. É muito mais a teia de relações – carregada de significados – entre os membros no grupo.

Nessa mesma perspectiva teórica sobre a concepção de família, Kaloustian e Ferrari (1994, p. 11-12) também a compreendem como um grupo, mas valorizam a individualidade das pessoas que o constituem:

A família é percebida não como o simples somatório de comportamentos, anseios e demandas individuais, mas sim como um processo interagente da vida e das trajetórias individuais de cada um de seus integrantes. À família, novos membros se agregam: da família, saem alguns para constituírem outras famílias e enfrentar o mercado de trabalho. Nas famílias mais pobres, essas trajetórias e movimentos ocorrem muitas vezes de forma traumática, ditados pelas condições econômicas e a luta pela sobrevivência individual e familiar (KALOUSTIAN; FERRARI, 1994, p. 13).

Bourdieu (1997, p. 125) também aborda a relação entre o grupo familiar e seus integrantes. Para ele, os estudiosos sobre a família partem de alguns pressupostos compartilhados, nos discursos do senso comum e também dos especialistas, geralmente construídos com base em modelos ideais de relações humanas, como o de fraternidade. Mas, na construção do mundo social, a família aparece como uma ficção social, visto que ela é um princípio de construção da realidade social, mas também é socialmente construída:

Concebe-se família como uma unidade que transcende seus membros, uma personagem transpessoal dotada de uma vida e de um espírito coletivos e de uma visão específica de mundo [...] A unidade doméstica é concebida como um agente ativo, dotado de vontade, capaz de pensamento, sentimento e de ação. [...] A família é o lugar da confiança e da doação, onde se suspende o interesse, no sentido estrito do termo, isto é, a procura de equivalência nas trocas (BOURDIEU, 1997, p. 126).

Quando seus integrantes são motivados, tomam decisões coletivas e agem como parte desse grupo, a família pode ser compreendida como o lugar de “uma espécie de vontade transcendente”, porque estará agindo como uma “espécie de sujeito coletivo”, e não como “um simples agregado de indivíduos”. Nesse entendimento, “a família é um princípio de construção ao mesmo tempo imanente aos indivíduos (enquanto coletivo incorporado) e transcendente em relação a ele, já que o encontram sob forma objetivada em todos os outros” (BOURDIEU, 1997, p. 128). Bourdieu reconhece que esse sentimento de família não ocorre em todos os grupos familiares e que, da mesma forma, nem todos os integrantes de um mesmo grupo familiar incorporam esse sentimento coletivo de família:

As forças de fusão, especialmente as disposições éticas que levam à identificação dos interesses particulares dos indivíduos com os interesses coletivos da família, devem contar com as forças de fissão, isto é, com os interesses dos diferentes membros do grupo, mais ou menos inclinados a aceitar a visão comum e mais ou menos capazes de impor seu ponto de vista “egoísta”. Não podemos dar conta das práticas das quais a família é o sujeito, [...] a não ser levando em conta as estruturas das relações de força entre os membros do grupo familiar (BOURDIEU, 1997, p. 132).

No Brasil, o acirramento das contradições fundamentais entre capital e trabalho, agravado pelas repercussões do projeto neoliberal nas políticas sociais, coloca a maioria das famílias brasileiras num contexto desfavorável de desigualdade social, pobreza, extrema pobreza, vulnerabilidades diversas e exclusão social. Essa situação impõe limites à maioria das famílias, principalmente aquelas das camadas populares, no que se refere às possibilidades de garantir a provisão material, como obrigação moral e legal. O limite maior está posto na exigência de que essas

famílias, sozinhas e com suas condições peculiares de vulnerabilidade, possam garantir a proteção social a cada um dos seus integrantes, atendendo a todas as suas necessidades sociais, de forma diferenciada, nas dimensões objetivas e subjetivas e na perspectiva do acesso aos direitos de cidadania.

Essa esperada proteção familiar, no entanto, depende da capacidade de proteção social da família, a partir de duas dimensões básicas – a objetiva e a subjetiva. Na primeira dimensão, relativa à provisão das necessidades materiais e objetivas, a proteção familiar depende de que, anteriormente, o Estado tenha garantido a proteção social às famílias, através de políticas sociais acessíveis, efetivas e garantidoras de direitos, em todas as áreas de intervenção social, de acordo com as necessidades e principais vulnerabilidades dos integrantes do grupo familiar. Essa proteção social estatal deve avançar também no nível da política macroeconômica, na perspectiva de garantir a inserção das pessoas adultas da família no mercado de trabalho, para que a família tenha condições de prover a satisfação das suas necessidades humanas básicas, dentro dos parâmetros<sup>4</sup> exigidos para qualificar uma condição de vida com dignidade.

Na segunda dimensão, relativa ao atendimento das necessidades imateriais e subjetivas, a proteção familiar depende do conteúdo da socialização e da educação da família junto aos seus membros: da capacidade de transmitir valores e princípios éticos; de desenvolver sentimentos e expressões de afetividade; de construir relações sociofamiliares com práticas de solidariedade e respeito aos direitos dos outros; de proporcionar a interiorização do aprendizado de valores como a honestidade, a probidade e a integridade de caráter. Desse modo, a família pode potencializar sua capacidade protetiva, constituindo-se como uma referência afetiva e moral de fundamental importância para a vida de seus membros.

---

<sup>4</sup> Esses parâmetros podem ser pensados e analisados a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado e proposto pelo PNUD no início da década de 1990, e, com mais precisão e rigor, a partir do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2003. O IDH se baseia em quatro indicadores principais: a esperança de vida ao nascer; a taxa de analfabetismo; a taxa de matrícula combinada; e a renda *per capita*. O IDF é composto por seis dimensões das condições de vida, que são desdobradas em 26 componentes, os quais, por sua vez, são detalhados em 48 indicadores. As dimensões das condições de vida sintetizadas no IDF são: ausência de vulnerabilidades; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil; e condições habitacionais. A principal diferença entre o IDH e o IDF é que este último não se limita a indicadores de natureza espacial e geográfica, mas permite que se tenha a família como unidade de análise. Ver: BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. Texto para discussão nº 986, do IPEA.

### 2.1.2 A desnaturalização da família

Apesar de identificados como pertencentes a correntes teóricas diferentes, os estudiosos Friedrich Engels e Claude Lévi-Strauss elaboraram contribuições sobre a origem da família que partem de um ponto comum: a importância que atribuem à sexualidade humana e à forma como homens e mulheres vivenciam as relações de conjugalidade, contribuindo para o surgimento da família e para a sua compreensão na sociedade. Lévi-Strauss, a partir de sua teoria da proibição do incesto, afirma que, em qualquer sociedade, o caráter social das relações entre os seres humanos está diretamente vinculado à vida sexual e à aliança construída através do casamento. Para Engels (2002, p. 37-98), o surgimento da família foi determinado pelas relações sexuais entre o homem e a mulher e o modo como suas experiências sexuais foram vivenciadas nos estágios fundamentais da evolução da humanidade – estado selvagem, barbárie, civilização – , os quais estão associados ao aparecimento de diferentes tipos de família.

Para Engels (2002, p. 37-98), a sexualidade primitiva de homens e mulheres, nos estágios evolutivos acima, teria passado por três fases: o casamento em grupo, a poliandria e a promiscuidade<sup>5</sup>. A partir desta última, teriam aparecido sucessivamente diferentes formas de família: a *consanguínea* ou grupos conjugais nos quais as gerações formam círculos comuns de cônjuges, excluindo pais e filhos de relações recíprocas; a *punaluana*, comunidade sexual recíproca de homens e mulheres, mas com proibição de relações sexuais entre irmãos e irmãs e depois entre primos; a *sindiásmica*, união entre esposos principais dentre outros parceiros, formando depois uniões por pares entre um homem e uma mulher, em que a poligamia passou a ser direito do homem; a *monogâmica*, marcada por uma solidez maior dos laços conjugais, mas na qual os homens vivem na poligamia e as mulheres na poliandria. A família monogâmica está sustentada na concentração de riquezas na mão dos homens, que têm interesse na certeza da paternidade, para garantirem a transmissão da herança aos seus filhos.

---

<sup>5</sup> Friedrich Engels elabora vasta discussão sobre a origem da família, tomando como base principal os estudos de Lewis Henry Morgan, cientista norte-americano, etnógrafo e historiador da sociedade primitiva, e sua obra *A sociedade antiga*.

Para Lévi-Strauss<sup>6</sup> (1980, p. 31), também é através do casamento, e, portanto, na esfera da vida sexual, preferencialmente a qualquer outra, que surge a família. Mas, acrescenta o autor, através da aliança pelo casamento, na constituição da família, está o caráter de relação e reciprocidade, ou seja, de afirmação do social. Por caminhos diferentes dos afirmados por Engels, Lévi-Strauss (1980, p. 9) critica os antropólogos evolucionistas, por acreditarem que a família passou por uma evolução lenta e prolongada até chegar à família nuclear na sociedade moderna. Para esse autor, a família não deve ser tratada de forma dogmática, porque ela é um dos temas mais escorregadios dentro do estudo da organização da sociedade e pouco sabemos, com segurança, sobre a sua tipologia nos primeiros períodos da humanidade. Para Lévi-Strauss (1980, p. 9), a família do tipo conjugal, constituída pelo casamento ou uma união mais ou menos duradoura e socialmente aprovada, “é um fenômeno universal que se encontra presente em quase todos os tipos de sociedade”, mas não constitui uma necessidade universal, proveniente das exigências da natureza humana. Nesses termos, “não existe nenhuma lei natural que exija a universalidade da família” (LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 16).

É inegável que na família acontecem os fatos básicos do corpo e da vida humana: o acasalamento, a gravidez, o nascimento, a amamentação, o crescimento, o envelhecimento e a morte. Esses acontecimentos fazem com que a família pareça ser essencialmente natural, embora, nos limites das possibilidades dadas pela sua existência social e pela cultura. É no espaço da família que o homem vivencia os fatos básicos do seu ciclo vital e atribui um sentido às suas escolhas, as quais ganham sentido e explicam as relações de parentesco. A família tem relação direta com o parentesco, mas não tem o mesmo significado, porque ela é o grupo social concreto através do qual as relações de parentesco se realizam:

Os sistemas de parentesco são, do ponto vista antropológico, considerados como estruturas formais que resultam da combinação de três tipos de relações básicas: a relação de consangüinidade entre irmãos; a relação de descendência entre pais e filhos e mãe e filhos; e a relação de afinidade que se dá através do casamento, pela aliança. Essas três relações são básicas e o estudo do parentesco é o estudo de sua combinação. Essas relações são a estrutura formal universal. Qualquer sociedade forma-se pela combinação dessas três relações. A variabilidade está em como se faz essa relação (SARTI, 1992, p. 71).

---

<sup>6</sup> Segundo Sarti (2005, p. 42), Lévi-Strauss, na sua obra *Tristes Trópicos*, anuncia as teorias que o influenciaram chamando-as de “minhas três professoras”: a Geologia, a Psicanálise e o Marxismo, na medida em que as elas postulam uma descontinuidade entre o “vivido” e o “real”, nem que seja para reintegrá-los mais tarde numa síntese (o que faz pensar na noção de “concreto pensado” em Marx).

Para Lévi-Strauss, a família tem origem no casamento monogâmico e nele se estabelece. O autor esclarece que o termo “família” designa um grupo social que possui pelo menos as três características seguintes:

1) Tem a sua origem no casamento; 2) É formada pelo marido, pela esposa e pelos filhos; 3) Os membros da família estão unidos por laços legais; direitos e obrigações econômicas, religiosas e de outro tipo; uma rede precisa de direitos e proibições sexuais, além de uma quantidade variável e diversificada de sentimentos psicológicos tais como amor, afeto, respeito, temor, etc. (LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 16).

Lévi-Strauss (1980, p. 19) considera que, nas sociedades modernas, o predomínio do casamento monogâmico é explicado por razões morais, religiosas e econômicas. Em todas as sociedades existe algum sistema que permite fazer distinção entre o casamento legítimo ou reconhecido e os tipos de união permanentes ou transitórios. Uma das características mais universais do casamento é o fato de ele não se originar nos indivíduos, mas nos grupos familiares interessados: “São as famílias que geram casamento como o dispositivo legal mais importante que possuem para estabelecer alianças entre elas” (LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 21). Assim, o casamento não é assunto individual ou privado, mas cultural e social. Por conta da cristalização da moral cristã por centenas de anos, o casamento – e a conseqüente constituição de uma família – passou a ser considerada a única maneira de impedir que a satisfação sexual não seja pecaminosa.

A contribuição mais importante de Claude Lévi-Strauss para a compreensão da família foi mostrar que ela não é a unidade biológica básica de parentesco, composta por marido, mulher e filhos, definida pela consanguinidade e pela descendência através dos laços naturais de sangue. Ele acrescentou à unidade do parentesco um novo elemento: os laços de aliança e afinidade, construídos social e culturalmente através do casamento, não mais nos limites de uma unidade familiar, mas entre dois grupos distintos de famílias que se comunicam e se relacionam através do casamento. Portanto, a formação de uma família pressupõe a existência prévia de dois grupos de famílias e da relação entre eles, visto que homens e mulheres não se casam com pessoas da sua família de origem. É através da proibição da relação sexual com as pessoas da mesma família – a proibição do incesto –, que a relação social entre as famílias se realiza através do casamento.

É nesse momento que Lévi-Strauss rompe com a compreensão anterior da família, na sua aparência de unidade biológica limitada à simples reprodução

humana, e faz emergir a sua essência social e cultural. Para fundamentar sua contribuição, ele explica que, em toda sociedade conhecida, do presente e do passado, a relação marido-esposa implica direitos sexuais, mas dentro de determinadas normas estabelecidas e aceitas. Existem outras relações igualmente derivadas da estrutura familiar que são inconcebíveis, pecaminosas ou legalmente puníveis como relações sexuais, e por isso não são permitidas, mas negadas:

A proibição universal do incesto especifica, como regra geral, que as pessoas consideradas como pais e filhos(as) ou irmão e irmã, inclusive nominalmente, não podem ter relações sexuais e muito menos se podem casar um com o outro. [...] A proibição do incesto estabelece uma mútua dependência entre famílias, obrigando-as, com o fim de perpetuarem a si mesmas, à criação de novas famílias. [...] a proibição do incesto afirma que as famílias podem casar entre si, mas não dentro de si mesmas (LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 31-33).

Sendo assim, para o conjunto da humanidade, o principal requisito para a criação de uma família é a existência prévia de duas outras famílias – uma que proporcione o homem e outra, a mulher. Com o casamento, os dois iniciarão uma nova família, e esse fato ocorre de maneira sucessiva na sociedade. Para Lévi-Strauss (1980, p. 34), “o que diferencia verdadeiramente o mundo humano do mundo animal é que na humanidade uma família não poderia existir sem existir a sociedade”, visto que uma pluralidade de famílias passa a reconhecer que o processo natural de descendência necessita de antemão do processo social de afinidade. Nesse entendimento, a vida social teve seu princípio com a regra da proibição do incesto, visto que é a partir dela que o homem se diferencia dos animais, através do acasalamento e da procriação.

A regra universal da proibição do incesto apresenta um caráter positivo e outro negativo, visto que são regras de proibição e prescrição: quando nega a relação sexual dentro do mesmo grupo familiar, afirma, ao mesmo tempo, que essas relações podem existir entre grupos diferentes. Essa prescrição possibilita o casamento entre famílias, que representa a relação de aliança construída. Essa relação é essencialmente cultural e social: ela constitui a passagem da consanguinidade e da procriação como fato natural, limitado ao biológico, para a relação de aliança e afinidade entre grupos, com caráter essencialmente social e cultural. Entretanto, Lévi-Strauss, não compreende o casamento como uma relação tradicional, limitada ao modelo conjugal. Ele afirma que, “nas sociedades modernas, razões de tipo moral, religioso e econômico oficializaram o casamento monogâmico”

(LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 18), como um padrão de união conjugal desejado, mas na prática essa regra é transgredida por formas diversas.

As formulações de Lévi-Strauss sobre a família representam uma análise radical, porque, a partir da proibição do incesto, rompeu com o fundamento naturalizante da família. Sobre a proibição do incesto, esse autor afirma:

É ali, e somente ali, que encontramos uma passagem da natureza à cultura, da vida animal à vida humana, e que podemos compreender a verdadeira essência da sua articulação. [...]. A sociedade pertence ao reino da cultura, enquanto que a família é a emanção, ao nível social, daqueles requisitos naturais sem os quais não poderia existir a sociedade e tampouco a humanidade (LÉVI-STRAUSS, 1980, p. 34 e 44).

No pensamento de Lévi-Strauss, a mesma lógica da desnaturalização da família serve também para fundamentar a sua compreensão sobre a divisão sexual do trabalho como um fato praticamente universal. Nessa divisão também está implícita uma proibição e uma prescrição, ou seja, uma determinação sobre quais as tarefas que cada um dos sexos pode ou não desempenhar. Porém, a variação na forma como os trabalhos feminino e masculino aparecem em diferentes sociedades demonstra que as razões naturais ou biológicas não explicam e não têm papel decisivo na maneira como as tarefas são atribuídas. Nesse sentido, Lévi-Strauss (1980, p. 30) afirma que “[...] a divisão sexual do trabalho não é mais do que um dispositivo para instituir um estado recíproco de dependência entre os sexos”, ou seja, de dominação do sexo masculino sobre o feminino.

Apesar da originalidade das formulações teóricas de Lévi-Strauss, explicitada pela teoria da aliança matrimonial a partir de estruturas elementares de parentesco, elas não são consensuais em todas as suas argumentações. Alguns estudiosos apresentam críticas<sup>7</sup> a pontos específicos nelas presentes: a concentração no atendimento à regra da proibição do incesto, mas com reduzida atenção ao significado do não atendimento a essa regra, deixando de considerar a tensão entre proibição e prescrição; a concepção sobre as relações de troca estaria limitada ao trânsito de mulheres, não permitindo, por isso, o aprofundamento do significado da troca na sociedade, de modo que coloca no mesmo plano a troca como ato fundador da sociedade humana e como meio da aliança política. Porém,

---

<sup>7</sup> Sarti (2005, p. 47-50) destaca três estudiosos que elaboraram críticas às formulações de Lévi-Strauss sobre a família: Pierre Castre, na sua obra intitulada *Arqueologia da violência*, publicada em 1982; Octávio Paz, com seu livro *Lévi-Strauss o el nuevo festín de Esopo*, de 1993; e Louis Dumont, em *Introducción a dos teorías de la Antropología Social*, também de 1993.



concordamos com Cynthia Sarti (2005), ao esclarecer que as formulações de Lévi-Strauss não excluem a possibilidade de pensar as bases da troca e da reciprocidade também nas estruturas complexas<sup>8</sup> de parentesco “como fundamentos para se pensar as relações familiares naquilo que as funda: a necessidade de romper os laços de consangüinidade, que condenam ao isolamento, e lançar-se no caminho da abertura ao outro” (SARTI, 2005, p. 49).

A partir de Lévi-Strauss, os laços de sangue podem ser pensados a partir de sua dimensão cultural, de modo que o fundamento da família não está na natureza biológica do homem, mas na sua dimensão social. Por isso, Lévi-Strauss (1980, p. 33) argumenta que “[...] é errôneo tentar explicar, com base em motivos puramente naturais de procriação, instinto materno e sentimentos psicológicos entre homem e mulher e entre pais e filhos(as)”. Dessa forma, Lévi-Strauss tornou “insustentável a idéia da família como *célula mater* da sociedade” (SARTI, 2005, p. 50), de modo que não existe outra formulação teórica sobre a família que possa ser equiparada à sua contribuição. Apesar das críticas, a contribuição de Lévi-Strauss para o estudo da família se caracteriza, principalmente, por fazer emergir e elevar ao nível do conhecimento, a essência social e cultural da família, antes relegada à sua aparente naturalização. Por isso, entendemos que a sua contribuição continua sendo uma referência fundamental para a compreensão da família.

A clareza sobre a base social e a desnaturalização da família a partir das contribuições de Lévi-Strauss não impediu que outras armadilhas fossem criadas em torno da compreensão da família. Segundo Sarti (2000, p. 42), a mesma perspectiva que compreendia a família no limite de sua natureza biológica, assume, nos estudos recentes, uma tendência de compreender a família pela sua função econômica, como forma de organização necessária para garantir as condições materiais de sobrevivência dos seus integrantes. Mais do que isso,

A família, nessa perspectiva, é analisada como se fosse constituída exclusivamente a partir de uma lógica prática, escapando à análise tudo o que não tem sentido prático evidente. [...] Suas relações são vistas sob a ótica da razão instrumental, onde a organização da vida material (a “sobrevivência”, para os pobres) é concebida como a razão da constituição da família. [...] Há o pressuposto de uma racionalidade na organização da família que ordena o significado de suas relações e uma recusa da

---

<sup>8</sup> As “estruturas elementares” do parentesco dizem respeito às situações de reciprocidade entre os grupos de famílias em que o cônjuge é prescrito, ou seja, estabelecido ou determinado previamente. As “estruturas complexas” do parentesco abarcam toda a diversidade de casos de cônjuges não prescritos pelo grupo, o que inclui o sistema de parentesco contemporâneo (SARTI, 2005, p. 49).

dimensão simbólica, quando esta não traduz uma dimensão prática, como se o sistema simbólico fosse apenas uma variável dependente da vida material (SARTI, 2000, p. 42).

Nessa lógica, muitos estudos sobre a família privilegiam a organização da vida material e as estratégias de sobrevivência, de modo que as questões sociais presentes no interior da família – como, por exemplo, os diversos tipos de violência doméstica e o envolvimento de adolescentes com atos infracionais e substâncias psicoativas – aparecem explicadas apenas pelas condições socioeconômicas, com ênfase no nível de renda da família. No entanto, com o avanço do capitalismo e a produção em escala industrial, a família “deixou de ser uma *unidade de produção* na medida em que esse sistema separou a produção, como esfera pública, da família, que se tornou a esfera privada da vida social” (SARTI, 2000, p. 42).

As contribuições de Lévi-Strauss, Cynthia Sarti e Friedrich Engels nos possibilitam compreender que a família não pode ser percebida nos limites da natureza biológica, nem pode ser reduzida a uma unidade de produção nem de consumo, visto que a reprodução humana não é limitada à sua dimensão natural. A família é uma unidade social de relações humanas, constituída fundamentalmente por interações sociais intersubjetivas, com múltiplas dimensões e uma diversidade de conteúdos significativos. A existência da família como grupo social está fundamentada em bases sociais e culturais, mas a sua reprodução se processa pela satisfação de necessidades humanas e sociais, que são materiais e imateriais, objetivas e subjetivas – portanto, na dimensão da reprodução social. Isso significa que as relações econômicas de produção e as contradições da relação entre capital e trabalho exercem influência direta sobre a família, aprofundando as marcas da desigualdade social e da precarização das condições de vida dos grupos familiares, mas não são suficientes para explicar a complexidade das relações sociofamiliares em todas as suas inter-relações, vulnerabilidades, limites e contradições internas.

### 2.1.3 A família como instituição social

A família é uma instituição social que agrega uma dupla referência para a sua compreensão. Diz respeito a grupos sociais concretos, empiricamente delimitáveis e reconhecidos pelos seus membros e pela sociedade. Ao mesmo tempo, refere-se a regras e padrões culturais. Partindo do entendimento de que a

vida social é organizada através de regras, a família, como grupo social concreto, utiliza essas regras ou padrões para organizar a vida coletiva. Nessa lógica, “padrões culturais são, simultaneamente, representações de ordenações sociais presentes na vida social e instrumentos que modelam a conduta” (DURHAM, 1982, p. 32). A análise da família como instituição social se processa necessariamente no plano das construções ideológicas e de seu papel na organização da vida social.

A família é uma das instituições sociais mais reconhecidas na sociedade. Como instituição, ela deve ser entendida em sua dupla dimensão: é uma realidade ao mesmo tempo objetiva e subjetiva. A objetividade diz respeito à cristalização que cada instituição adquire com o seu processo de aperfeiçoamento e reconhecimento ao longo da construção da sua historicidade. Nesse processo, a família se torna uma instituição social, porque a sua existência é compreendida como realidade inegável e exterior aos indivíduos, ou seja, existe independentemente da sua vontade, como se possuísse uma realidade própria, e por isso adquire firmeza na consciência. Desse modo, a família é uma instituição experimentada pelos indivíduos como realidade objetiva: “Já existia antes de ter nascido e continuará a existir depois de morrer” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 86). Sua existência, portanto, não pode ser negada, visto que todos admitem que a família existe como realidade concreta. A objetividade da família como instituição social é construída socialmente pelo homem, através do processo de objetivação.

As instituições sociais devem ser entendidas como conjunto de relações recíprocas entre o homem e o seu mundo social, composto por três momentos de um processo dialético contínuo: a exteriorização, a objetivação e a interiorização. Na dialética da sociedade, os seus integrantes exteriorizam a sua realidade no mundo social e interiorizam este último como realidade objetiva. O ponto inicial desse processo é a interiorização, ou seja, a apreensão imediata de uma realidade objetiva, que passa a ser compreendida a partir da manifestação de processos subjetivos de outrem, fazendo com que essa realidade tenha sentido (BERGER; LUCKMANN, 1998, p.87). Na família, essa apreensão é possibilitada através dos papéis desempenhados pelo pai, pela mãe, pelos irmãos, através da linguagem que utilizam e do controle que exercem. Segundo Burke (2002, p. 79), “a família é o exemplo mais óbvio de uma instituição composta de um conjunto de papéis

mutuamente dependentes e complementares”. Assim, o mundo social objetivado é reintroduzido na consciência pela interiorização.

As instituições sociais se incorporam às experiências dos indivíduos através dos papéis, visto que estes permitem a compreensão do mundo objetivo. Os papéis são desempenhados por uma coletividade de indivíduos, como se fossem atores incorporando personagens prescritas, num contexto de conhecimentos comuns. Os indivíduos corporificam os papéis e estes tornam possível a existência das instituições sociais. A primeira aproximação dos indivíduos com os papéis ocorre no contexto da família, onde eles são exercidos e facilmente identificados a partir das atribuições específicas de cada um dos atores, tradicionalmente vinculadas à divisão sexual do trabalho e às outras expectativas construídas socialmente: mãe, pai, filhos, irmã, irmão, tio, tia, avós, etc. Assim, “[...] ao desempenhar papéis, o indivíduo participa de um mundo social. Ao interiorizar estes papéis, o mesmo mundo torna-se subjetivamente real para ele” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 103). Alguns papéis representam a ordem institucional familiar e exercem o controle sobre a conduta dos indivíduos, com base nos padrões instituídos.

Inicialmente, o controle é exercido pela inculcação de padrões que devem ser seguidos como certos, através do percurso da socialização e da transmissão do mundo social a uma nova geração. É assim que, na instituição familiar, crianças e adolescentes apreendem valores e interiorizam padrões normativos que devem ser seguidos. Para Berger e Luckmann (1998, p. 89), com a objetivação das instituições, o desenvolvimento de mecanismos específicos de controle social se tornam cada vez mais necessários, o que exige o estabelecimento de sanções às transgressões. Assim, as instituições sociais, como a família, são definidas como portadoras de autoridade – moral e, por isso, revestidas de legitimidade –, sobre os indivíduos. As instituições sociais, como a família, “invocam um direito à legitimidade” (BERGER; BERGER, 1977, p. 198). O exercício dos papéis no seu interior, pelas pessoas que representam o pai, a mãe ou o filho mais velho, também são considerados legítimos e dotados de autoridade moral para o controle e a imposição de sanções, que podem ser acompanhadas de um “sentimento de honradez ofendida”.

Essa autoridade moral não se processa apenas no interior de uma família, mas também nas demais instituições sociais e se estabelece através do desempenho de papéis dentro da família e na relação com seus integrantes, embora

se imponha a partir dos outros papéis institucionais em relação à família. Quanto mais preciso for o processo de institucionalização da família, com a interiorização dos padrões instituídos, mais a conduta dos seus integrantes poderá ser predizível e controlada. Na maioria das vezes, a conduta aparecerá como num processo “espontâneo”, demonstrando ser aceita como normal, dentro do que é esperado. Os padrões nem sempre aparecem revestidos de normas formalizadas num estatuto legal, visto que podem ser expressas em códigos de regularidades de comportamentos, valores e condutas que não precisam ser escritos para existir. No entanto, papéis e normas de conduta, para serem apreendidos objetivamente e interiorizados, necessitam de um instrumento fundamental: a linguagem.

A linguagem verbal pode ser definida como o mais importante sistema de sinais da sociedade humana, uma instituição fundamental da sociedade, porque é a primeira com que o indivíduo se defronta, estando, portanto, inserida nas experiências do ser humano desde o nascimento. Ela é fundamental pela sua capacidade de comunicar significados entre os homens e entre estes e as outras instituições da sociedade, de modo que possibilita a efetivação das relações sociais. A família, como qualquer outra instituição social, depende de um arcabouço linguístico, de um universo de significados construídos através da linguagem verbal e só por meio dela permanecem atuantes (BERGER; BERGER, 1977, p. 193-194). A linguagem, portanto, pode ser compreendida como um instrumento capaz de acumular um acervo de significados, experiências e conhecimentos que, através dela, poderão ser preservados no tempo e transmitidos às gerações seguintes.

A criança nasce na família, mas esta só passa ter significado para ela através da linguagem; da mesma forma, a família só consegue expressar seu significado para a criança através da linguagem das pessoas que a integram. Através da linguagem, na sua diversidade de códigos de comunicação, a criança estrutura o seu ambiente humano, na medida em que constrói e estabelece relações significativas com as pessoas da família. Pela linguagem, a criança aprende a reconhecer os papéis desempenhados e as regras, como padrões repetitivos na conduta dos outros que devem ser seguidos, de modo que, para uma atitude incorreta, as palavras interpretam e justificam o castigo (BERGER; BERGER, 1977, p. 194-195). Por intermédio da linguagem, a criança se relaciona com as coisas e as outras pessoas, expressa suas necessidades, sentimentos e conhecimentos que

consegue assimilar. Assim, a linguagem faz a ponte entre os mundos objetivo e subjetivo da criança, através das fixações linguísticas.

Quando a criança experimenta a linguagem, desde cedo começa a perceber, através desta, uma realidade de abrangência universal: o seu mundo objetivo mais próximo, a família que conhece, convive e com a qual interage:

Quase todas as experiências que sente em termos reais estruturam-se sobre a base dessa realidade subjacente – são filtradas através dela, organizadas por ela, entram em expansão por meio dela ou, ao contrário, por ela são relegadas ao esquecimento – pois uma coisa sobre a qual não podemos falar deixa uma impressão muito tênue na memória. Isso acontece com *toda e qualquer* experiência, mas principalmente com as experiências ligadas ao seu mundo mais próximo e ao mundo social (BERGER; BERGER, 1977, p. 195).

A família é uma instituição social com existência real, objetiva e complexa, que faz parte da totalidade das outras instituições presentes na sociedade. Por essa razão, a família interioriza também as prescrições normativas de outras instituições que exercem poder sobre ela, como a religião, o Estado, a Igreja Católica, a escola, os hospitais, assim como as organizações institucionais da justiça, da segurança, das políticas públicas, etc. Por outro lado, a família também influencia as outras instituições, principalmente por suas características de transversalidade e mutabilidade. Segundo Baremlitt (1992, p. 31), para haver sociedade humana, é necessária a existência de um coletivo de instituições, e estas últimas são sinônimos de existência de um coletivo humano. Uma instituição não apenas supõe a existência de outras, mas também necessita das demais, de modo que é um conjunto entrelaçado de instituições que constitui uma sociedade humana.

O estabelecimento da ordem institucional, com padrões codificados, depende do conhecimento que os indivíduos têm dela, ainda que seja no nível do senso comum. Toda instituição tem um corpo de conhecimento que fornece as regras de conduta. Portanto, as instituições são dotadas de força coercitiva:

Este conhecimento constitui a dinâmica motivadora da conduta institucionalizada. Define e constrói os padrões que devem ser desempenhados no contexto das instituições em questão. Controla e prediz todas estas condutas. Sendo esse conhecimento socialmente objetivado [...] como um corpo de verdades universalmente válidas sobre a realidade [...] funciona como força canalizadora em si mesma. [...] Este conhecimento, aprendido no curso da socialização, serve de mediação na interiorização pela consciência individual das estruturas objetivadas do mundo social (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 93-95).

Porém, reconhecer o poder das instituições não implica afirmar que elas são imutáveis, porque a sua objetividade é social e, portanto, não tem caráter estático, embora não pareça evidente ao pensamento comum. As instituições sociais comportam no seu interior duas forças necessárias para o seu processo de historicidade e objetivação: o *instituinte* e o *instituído*, numa lógica de afirmação e negação. Para Baremlit (1992, p. 32) e Castoriadis (2000, p. 256), a dimensão do *instituinte* expressa a marca de um processo dinâmico da sociedade, num movimento histórico contínuo, que se refere à tendência da mutabilidade, para transformar as instituições que já existem ou para recriá-las, mas também para criar novas instituições, produzindo novos códigos para uma ordem institucional ainda a ser estabelecida. A dimensão do *instituído*, por seu turno, transmite a marca da ação integradora da sociedade, como um produto da atividade instituinte, parecendo ser estático, na forma de normas padronizadas. Entretanto, as duas dimensões ou forças – o instituído e o instituinte – são faces complementares do conceito de instituição social: “o instituinte careceria completamente de sentido se não se plasmasse, se não se materializasse nos instituídos” (BAREMBLIT, 1992, p. 32).

Na instituição social, a dimensão do instituinte está diretamente relacionada à historicidade da sociedade, visto que o social é construído na história e a história só pode ser construída como social:

E aquilo em que e por que o social se figura e se faz ser, a instituição, é o que é na medida em que, fundado por trás, ele o foi para tornar possível o recebimento do que está na frente, porquanto a instituição nada é se não é forma, regra e condição daquilo que ainda não é, tentativa sempre bem sucedida e sempre impossível de colocar o “presente” da sociedade como ultrapassando-se pelos dois lados e de nele fazer coexistirem tanto passado como porvir (CASTORIADIS, 2000, p. 256).

Essas referências sobre a dimensão do instituído e do instituinte permitem compreender que a existência de experiências familiares divergentes dos padrões não deve ser considerada, de imediato, como uma contestação ou transformação dos padrões culturais, porque pode representar apenas um processo lento de mudança ou de solução de problemas eventuais, sem necessariamente produzir transformações radicais nos padrões culturais. Isso quer dizer que os padrões morais e culturais não são todos alterados de uma vez ao ponto de serem substituídos integralmente por novos padrões, de modo imediato e no mesmo tempo. Assim, o modo como a família experimenta as mudanças nos seus padrões tradicionais pode ser expresso por um misto de permanências e inovações: de

continuidade dos velhos padrões e, ao mesmo tempo, de rompimento com estes e de abertura para práticas sociais divergentes, mas que ainda não constituem novos padrões culturais. Esse processo de mudança não ocorre em linhas distintas e paralelas, visto que permanência e inovação ocorrem num movimento de múltipla influência e mutabilidade no interior da mesma família.

Quando os padrões e as normas institucionais precisam ser transmitidos a uma nova geração, surge outra característica intrínseca às instituições: a legitimidade. Na família, como nas outras instituições, a permanência dos padrões e normas não se processa apenas pelos hábitos e pela memória das gerações mais velhas, mas são necessárias explicações e justificações para que a ordem institucional passe a ter validade cognoscitiva e os significados sejam objetivados pelas novas gerações. Na família, não basta a imposição das normas para que seus integrantes as adotem nas suas práticas sociais: é necessária também a compreensão sobre elas, porque assim os imperativos práticos serão dotados de dignidade: “Faço assim, não porque deve ser assim, mas porque sei que deve ser assim”. Para Barroco (2001, p. 43), essa noção de dever tem relação com o senso moral, a partir da internalização de valores e princípios éticos garantidores da legitimidade, nas dimensões cognoscitiva e normativa. A compreensão sobre o porquê das normas exige explicações que são inculcadas como instrumentos ideológicos, visto que permitem aos indivíduos justificarem seus padrões comportamentais e legitimarem as instituições.

A família é uma instituição social complexa, caracterizada por duas dimensões que se entrelaçam, se influenciam e se complementam: a dimensão interna, de caráter privado; e a dimensão externa, de caráter público. Segundo Arendt (2000, p. 37), essas duas esferas aparecem como entidades diferentes e separadas: a esfera da vida privada corresponde à existência da família, das necessidades e da manutenção da vida; e a esfera da vida pública diz respeito à existência da política, ao mundo comum e à liberdade. Mas, com o surgimento do mundo moderno, ocorreu também a ascensão da esfera social, contribuindo para a elevação da família e do espaço doméstico para o nível público. Entendendo que o pensamento, o discurso e a ação da política estão assentados no interesse social, tornou-se impossível perceber diferenças profundas entre as duas esferas. Desse modo, com a elevação das atividades econômicas não mais no âmbito doméstico,



da esfera privada, mas no domínio público, “todas as questões antes pertinentes à esfera privada da família transformaram-se em interesse ‘coletivo’. Assim, no mundo moderno, as duas esferas constantemente recaem uma sobre a outra, como ondas no perene fluir do próprio processo de vida” (ARENDR, 2000, p. 42).

A partir desse entendimento, podemos afirmar que, na família, a dimensão interna não é puramente privada, visto que ela está em permanente relação com as outras instituições sociais, está subordinada às regulações estatais, tanto assim que seu dinamismo impulsiona o surgimento de novas determinações jurídicas – o Novo Código Civil, a Lei do Divórcio e a Lei da Adoção, por exemplo. Apesar de os regulamentos jurídicos existirem para regular as práticas sociais existentes na realidade, geralmente a vida social e a família são mais dinâmicas e complexas do que as normas legais estabelecidas, de modo que estas não conseguem acompanhar as mudanças que se processam naquelas, pois, embora renovadas, guardam muito conservadorismo. Entretanto, quando as regulações estatais apresentam avanços no campo dos direitos, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Maria da Penha, parcelas da sociedade negam os direitos conquistados, resistindo às regulações estatais e defendendo a manutenção de práticas sociais conservadoras.

A família não pode ser pensada de forma separada da sociedade, por isso entendemos que nela está presente uma dimensão externa representada pelas questões produzidas no âmbito das relações sociais mais amplas, das macrorrelações, da universalidade: as relações econômicas de produção, a exploração da força de trabalho, a produção das desigualdades sociais, as relações sociais, o Estado e as políticas sociais, a ideologia e o individualismo. Na dimensão interna, diversas questões que aparentemente estão “do lado de fora da família”, nela diretamente se expressam e ganham significado mais concreto no âmbito particular de cada família, na dimensão privada das relações sociais entre os seres humanos. Para Arendt (2000, p. 37), na família, a linha divisória entre o público e o privado não são de fácil distinção, visto que passou a ser *inteiramente difusa*, ou seja, não existe uma divisão precisa entre essas esferas:

O fato histórico decisivo é que a privacidade moderna, em sua função mais relevante – proteger daquilo que é íntimo – foi descoberta não como o oposto da esfera pública, mas da esfera social, com a qual, portanto, tem laços ainda mais estreitos e mais autênticos (ARENDR, 2000, p. 48).

As instituições sociais, como a família, são corporificadas por legitimidade e, portanto, são consideradas necessárias, tendendo, por isso, a perdurar, fortalecendo as tradições. As legitimações supremas, ou seja, aquelas com mais explicações abstratas, reforçam mais ainda a tendência de permanência das instituições, mesmo quando elas parecem ter perdido sua forma prática original (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 159). Ao longo da história, principalmente nos tempos mais recentes, o dinamismo da sociedade e o acirramento das contradições provocaram profundas alterações na família, porém não abalaram a sua importância na vida das pessoas nem a sua vigência na sociedade contemporânea. Isso quer dizer que a família continua existindo, permanece objetivamente como instituição social, mas não é mais a mesma do passado: apresenta uma tendência para a renovação e a mudança, embora ainda sustentada em muitos dos seus padrões conservadores. Nessa lógica, a família é uma instituição que perdura na história da humanidade e sua legitimidade não encontra contraposição suficiente para negá-la.

#### 2.1.4 A família como espaço privilegiado de socialização

Explicitamos anteriormente que o processo dialético da sociedade e das instituições sociais ocorre em três momentos sucessivos e interdependentes: a interiorização, a objetivação e a exteriorização. Esses momentos não podem ser compreendidos em separado, porque cada um deles implica uma relação com o outro. Da mesma forma, esse processo se caracteriza e se efetiva a partir de uma dupla dimensão, a objetiva e a subjetiva, sendo que uma não se efetiva sem a outra; por isso, a tentativa de separá-las se justifica apenas por motivos metodológicos da exposição. Até aqui, enfatizamos a dimensão objetiva, a objetivação das instituições e a sua exteriorização. Passaremos a explicitar, a partir de agora, a dimensão subjetiva do processo dialético de institucionalização na sociedade, destacando como ocorrem a interiorização e a socialização dos indivíduos na vida social.

Partimos da ideia de que “[...] o indivíduo não nasce membro da sociedade. Nasce com a predisposição para a sociabilidade e torna-se membro da sociedade” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 173). Para uma criança se tornar membro da sociedade, será necessário que ela participe de um processo sucessivo de exteriorização do seu próprio ser no mundo social e de interiorização deste último

como realidade objetiva. A interiorização é o ponto inicial desse processo, tendo início quando a criança apreende um acontecimento objetivo e este passa a ser dotado de sentido para ela, ou seja, quando uma realidade objetiva passa a ter significado, a ser compreendido por ela, quer na sua forma simples ou nas mais complexas. A interiorização tem início com a compreensão dos nossos semelhantes – iniciando pelas pessoas da família mais próximas – e, depois, com a apreensão do mundo e das instituições como realidade significativa para nós e para os outros.

A família é o espaço social privilegiado nesse processo de interiorização e exteriorização, porque constitui a primeira referência da criança, fundamental para a sobrevivência na dimensão biológica e para o acolhimento na dimensão afetiva. Por isso, geralmente a socialização primária tem uma importância maior para o indivíduo. Malgrado as experiências familiares de rejeição por razões diversas, geralmente o nascimento de uma criança vem acompanhado de um forte conteúdo emocional de expectativas familiares construídas culturalmente. A interiorização tem início nos primeiros anos de vida, quando a criança começa a identificar a sua mãe e outras pessoas responsáveis pelos cuidados básicos e orientações, devido aos papéis e cuidados que exercem na relação com a criança.

Depois, as relações da criança se alargam e ela passa a identificar outras pessoas da família que são significativas para ela, a compreender seus papéis e as regras que lhe repassam sobre o que deve e o que não deve ser feito. Nesse processo, embora ainda num nível primário, a criança começa a compreender o mundo objetivo das pessoas mais próximas (da família – como a mãe, irmãos, pai –, amigos, vizinhos, pessoas da igreja e da escola). Com isso, ela passa a perceber que também faz parte do mundo dessas pessoas e que participa dele, numa contínua identificação mútua. Essas experiências, de relações com as outras pessoas, com o mundo e seus significados, permitem à criança construir a sua sociabilidade, porque “somente depois de ter realizado este grau de interiorização é que o indivíduo se torna membro da sociedade” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 175), ou seja, quando ele realiza a socialização, que pode ser definida como

[...] a ampla e consistente introdução de um indivíduo no mundo objetivo de uma sociedade ou de um setor dela. A socialização primária é a primeira socialização que o indivíduo experimenta, e em virtude da qual torna-se membro da sociedade. A socialização secundária é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 175).

Toda criança nasceu numa estrutura social objetiva dentro da qual estão as pessoas encarregadas de sua socialização, de modo que a realidade vai ser percebida por ela a partir das definições dadas por essas pessoas e da maneira como agem. A criança não estabelece as condições sociais de sua existência, as quais lhe são dadas *a priori* e, por isso, ela não tem poder para escolher uma alternativa porque não existem outras possibilidades. As condições iniciais de vida da criança são as condições estruturais da sua família de origem, embora exista, depois, a possibilidade de mobilidade social. Sendo os adultos quem estabelece as regras do jogo, a criança interioriza inevitavelmente a realidade deles, “como sendo o mundo, o único mundo possível e concebível” para elas. Por essa razão, na socialização primária, o mundo interiorizado se torna mais firmemente entranhado na consciência do que outros, nas socializações secundárias.

Os familiares mais próximos – os *outros significativos* – estabelecem a mediação entre a criança e o mundo social objetivo. Mas, no percurso dessa relação, modificam o mundo de acordo com a sua localização na estrutura social e na classe na qual estão situados. A modificação desse mundo depende também de suas visões de mundo e de homem, dos seus valores, princípios, crenças religiosas, bem como da sua compreensão de família e do seu papel na vida da criança, de suas idiossincrasias individuais. Sendo assim, na socialização primária, “[...] o mundo social é ‘filtrado’ para a criança” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 176) pela condição social e cultural da família e pela apreensão que ela – ou outras pessoas encarregadas da sua socialização primária – elabora sobre esse mundo social.

A socialização primária de crianças pequenas, geralmente dentro de uma família, ocorre em circunstâncias que envolvem emoções e expectativas, e por isso requer mais do que o aprendizado puramente cognoscitivo. Não é uma relação entre dois estranhos, mas, no mínimo, uma relação intersubjetiva entre mãe e filho(a). A interiorização exige a identificação da criança com as outras pessoas, o que só ganha efetividade através da ligação emocional, sem a qual o processo de aprendizagem seria dificultado, quando não impossibilitado. Por meio dessa identificação, a criança se torna capaz de identificar a si mesma e adquirir uma identidade subjetivamente coerente e aceitável.

A personalidade é uma identidade reflexa, que retrata as atitudes tomadas pela primeira vez pelos outros significativos com relação ao indivíduo, que se torna o que é pela ação dos outros para ele significativos. Este processo não é unilateral nem mecanicista. Implica uma dialética entre a identificação

pelos outros e a auto-identificação, entre a identidade objetivamente atribuída e a identidade subjetivamente apropriada (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 177).

Nesse entendimento, em cada momento que a criança se identifica com as outras pessoas significativas, inicialmente da família, está presente uma mediação. Mais precisamente, a identificação na vida individual da criança se processa numa forma de particularização da dialética geral da sociedade. Todas as identificações se realizam num mundo social específico e localizado, de modo que, quando a criança faz uma apropriação subjetiva da sua identidade, ela está, ao mesmo tempo, apropriando-se também do mundo social. A criança, então, realiza duas apropriações subjetivas: da própria identidade e do mundo, que é modificado ou filtrado para ela pelos adultos da família. Porém, essas duas apropriações “são aspectos diferentes do mesmo processo de interiorização, mediatizado pelos mesmos outros significativos” (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 178).

Na socialização primária, a criança apreende de forma progressiva os papéis e atitudes das outras pessoas mais próximas, mas aos poucos assimila também outros papéis e atitudes das pessoas em geral, através do processo de constituição do chamado outro é chamado de *outro generalizado*. Na consciência da criança, essa abstração lhe permite identificar-se não somente com outros da sua família, mas também com uma generalidade de outros, com a sociedade de modo geral. A criança só alcança o nível de sua autoidentificação, com estabilidade e continuidade, quando consegue fazer a identificação dos outros no âmbito da generalidade. Para Berger e Luckmann (1998, p. 178), esse é um ponto marcante, porque a criança passará a ter agora não somente uma identidade, mas uma identidade destacada na generalidade, subjetivamente apreendida como constante e estável. Isso significa que, embora outras pessoas significativas possam vir a ser encontradas, a formação da identidade na consciência já está estabelecida.

A identidade de uma criança guarda relação direta com a socialização. Segundo Berger e Berger (1977, p. 212), a “parte socializada da individualidade pode ser designada como a identidade”, que será sempre assimilada através de um processo de interação com os outros: poderá ser atribuída ao indivíduo por outrem ou adquirida por ele próprio. Mas a identidade de alguém só passa a existir realmente depois de ser reconhecida pelos outros, ou seja, depois de confirmada pelos outros como real, e assim percebida pela própria pessoa que a está

construindo. A identidade, portanto, resulta do intercurso da identificação com a autoidentificação, num processo *entre o eu e os outros*. Sendo assim, na sociedade ninguém afirma sua identidade sozinho, sem interação social.

A incursão sobre o processo de socialização demonstra que a família pode ser compreendida como a unidade básica ou um espaço privilegiado e indispensável de socialização primária dos indivíduos, fundamental para o desenvolvimento da vida humana e para as outras relações nos diversos espaços da sociedade. É uma forma específica de agregação, de vivência das primeiras experiências, de busca coletiva pela sobrevivência, de proteção aos filhos e aos outros integrantes, visto que a família deve assegurar os aportes afetivos e materiais necessários à proteção de todo o grupo familiar (KALOUSTIAN, 1994, p. 11-12). Na socialização primária, observamos e apreendemos os primeiros valores éticos e culturais, vivenciamos relações diversas, experimentamos práticas cotidianas fundamentais para a construção de referências norteadoras para a formação do caráter e para o aprendizado sobre o respeito aos direitos dos outros.

A família deve ser compreendida como mediadora primordial do processo de socialização, porque é com ela e através dela que a criança se torna membro da sociedade. A família transmite às novas gerações, desde a primeira infância, a sua maneira de ver o mundo, seus padrões de comportamento, hábitos, costumes e valores, assim como um padrão de linguagem, maneiras de pensar, sentir, expressar-se, agir e reagir. Segundo Gomes (1994, p. 58), a família “promove a construção das bases da subjetividade, da personalidade e da identidade”, as quais justificam a importância fundamental da instituição familiar para o futuro de cada criança. Não obstante isso, a família pode encontrar facilidades e/ou dificuldades para realizar a mediação no processo de socialização da criança – e na socialização secundária, para todos os membros do grupo familiar –, dependendo das suas condições socioeconômicas, culturais e dos seus valores e princípios éticos.

Na família, os padrões culturais institucionalizados relativos à divisão sexual do trabalho no âmbito doméstico e familiar, geralmente continuam atribuindo as tarefas da socialização primária das crianças não apenas à família, mas também às mulheres e em especial à figura materna. Para Gomes (1994, p. 57), esse padrão “é legitimado pela ciência psicológica, que desde a formação da família burguesa foi sendo constituída, consolidada e divulgada”. Na família burguesa, essa

especialização foi afirmada, dentre outras razões, pelo fortalecimento das relações de afetividade entre o casal e os filhos, como base de sustentação da vida conjugal familiar e também pelo lugar de destaque que a criança passou a usufruir na sociabilidade familiar. Nesse processo, a socialização primária das crianças, incluindo os cuidados relativos às necessidades sociais básicas de sobrevivência, principalmente na primeira infância, tem sido reconhecida socialmente como uma especialização do trabalho doméstico essencialmente feminino.

A socialização primária deve acompanhar as mudanças que vêm se processando na família brasileira: no papel da mulher; na família, com o surgimento de novas formas de vida familiar; e nos padrões culturais de sociabilidade, que também vêm sofrendo alterações. O estudo desse conjunto de transformações sociais poderá contribuir para uma reavaliação do sentimento materno e do papel da mulher-mãe, reduzindo a importância dos costumes tradicionais e da divisão sexual do trabalho no âmbito doméstico e focalizando os conteúdos mais significativos para a socialização da criança, independentemente de quem seja o agente principal dentro da família. Sugere também repensar não apenas a maternidade, mas igualmente a paternidade e o papel do homem-pai, associado à necessidade de vínculos afetivos e de responsabilidade na construção de referências protetivas para a criança, como fatores essenciais no processo de socialização primária.

Nenhum processo de socialização infantil pode ser realizado sem a interiorização da linguagem como instituição. A linguagem entre a família e a criança possibilita a comunicação e a relação entre ambas, de modo que, sem ela, a socialização não se efetiva. A linguagem constitui, ao mesmo tempo, o mais importante conteúdo e o mais significativo instrumento de socialização, porque ela é o principal veículo do processo de tradução da realidade objetiva em realidade subjetiva. Berger e Luckmann (1998, p. 179) explicitam: “A sociedade, a identidade e a realidade cristalizam-se subjetivamente no mesmo processo de interiorização. Esta cristalização ocorre juntamente com a interiorização da linguagem”. Mais do que isso, partindo da referência teórico-metodológica do pensamento marxiano sobre a construção do conhecimento acerca da realidade, os autores afirmam que:

Há sempre mais realidade objetiva “disponível” do que a efetivamente interiorizada em qualquer consciência individual, simplesmente porque o conteúdo da socialização é determinado pela distribuição social do conhecimento. Nenhum indivíduo interioriza a totalidade daquilo que é objetivado como realidade em sua sociedade, mesmo que a realidade e seu

mundo sejam relativamente simples. [...] O indivíduo apreende-se a si próprio como um ser ao mesmo tempo interior e exterior à sociedade (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 179-180).

A socialização primária finaliza quando a criança consegue estabelecer sua identidade diante da generalidade de outras, ou seja, quando ela adquire consciência de que é um membro da sociedade. O processo de socialização, porém, nunca chega a um final e também não é para sempre, porque não é totalizante nem acabado, embora os sociólogos distingam a socialização primária da secundária. A socialização secundária se torna necessária a partir da existência da divisão social do trabalho e, concomitantemente, da distribuição social do conhecimento:

Podemos dizer que a socialização secundária exige aquisição de vocabulários específicos de funções, o que significa em primeiro lugar a interiorização de campos semânticos que estruturam interpretações e condutas de rotina em uma área institucional. Ao mesmo tempo, são também adquiridas “compreensões tácitas”, avaliações e colorações afetivas desses campos semânticos. Os “submundos” interiorizados na socialização secundária são geralmente realidades parciais, em contraste com o “mundo básico” adquirido na socialização primária (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 179-180).

A socialização secundária compreende todos os processos posteriores à socialização primária e exige a interiorização de mundos diversos, baseados em contextos institucionais especializados, como a escola, o hospital, a igreja, as empresas privadas e as organizações governamentais de políticas públicas. Esses mundos institucionalizados são realidades caracterizadas por componentes normativos e cognoscitivos dentro da divisão social do trabalho, e exigem uma estrutura institucional legitimadora, geralmente acompanhada de conhecimentos, símbolos, materiais, rituais e práticas profissionais. Para Barembliit (1992), num âmbito de poder abrangente, essas estruturas são denominadas de *organizações*, e, numa instância descentralizada menor, como uma escola pública, ele classifica como *estabelecimentos*. Albuquerque (1986) as denomina de *instituições*, mas associa ao termo a noção de espaço da burocracia estatal das políticas públicas e de realização do exercício profissional de áreas específicas do conhecimento. Acrescentamos as organizações não-governamentais, os movimentos sociais, os sindicatos, os conselhos de políticas públicas, os grupos de jovens, etc.

Na maioria dos casos, a socialização secundária não exige modificação profunda na identidade do indivíduo nem identificação emocional com as outras pessoas responsáveis pela socialização secundária. Esse nível de socialização pode prosseguir de forma eficiente apenas com a identificação mútua necessária para a



comunicação e a relação entre os seres humanos na vida social. Na escola, a relação construída entre os professores e a pessoa em processo de formação é regida pelo formalismo institucional e pelo anonimato (BERGER; LUCKMANN, 1998, p. 190). Diferentemente da relação da criança com as pessoas da sua família de origem, na socialização secundária as atribuições dos funcionários institucionais podem ser exercidas por qualquer profissional, visto que geralmente não exigem identificação afetiva nem vinculação emocional. O conteúdo da socialização secundária é menos subjetivo do que o da primária, de modo que sua realidade interiorizada é relativamente mais fácil de ser anulada ou desintegrada.

Entendida como processo, a socialização secundária não estaciona na adolescência ou na juventude, mas atravessa todas as fases da vida e os papéis desempenhados pelos membros da família. Contudo, embora ela não se processe na família, a mesma pessoa que está na escola, na universidade e/ou no trabalho continua fazendo parte de uma família, desenvolvendo relações e interagindo com seus familiares. Isso implica dizer que os conteúdos da aprendizagem alcançados através da socialização secundária, através dos agentes institucionais e do conhecimento, podem circular e ser disseminados entre os membros da família. Nesse processo, os conteúdos das objetivações interagem com os conhecimentos interiorizados nas socializações primária e secundária, na família como grupo social e na subjetividade de cada um dos seus integrantes. Nessa interação, novos conhecimentos são apreendidos e, portanto, conceitos e padrões normativos podem ser questionados, complementados, negados, aceitos ou confirmados, de modo que concepções de mundo, saberes, valores e práticas podem ser alterados e receber novos significados, para cada um dos indivíduos e para o grupo familiar.

Podemos então afirmar que, na socialização secundária, a perspectiva da mudança social pode ser construída e novos caminhos podem ser percorridos, além daqueles definidos na socialização primária. A partir de um processo de questionamento dos padrões institucionalizados, estes podem ser flexibilizados, de modo a provocar mudanças na subjetividade e na identidade das pessoas. Daí que os padrões interiorizados na socialização primária, ao interagirem com os novos conhecimentos e normas da secundária, podem explicitar lógicas institucionais e concepções de mundo muito distintas, acirrando as diferenças existentes entre os indivíduos, a família e o mundo aparentemente externo a ela. A percepção dessas

diferenças pode contribuir para o processo de aprendizagem, mas também pode provocar conflitos na identidade das pessoas, o que produzirá a necessidade de reafirmação da identidade e de novas confirmações pelos outros indivíduos com os quais tais pessoas se relacionam de maneira mais sistemática e efetiva.

Nessa perspectiva, concordamos com Setton (2005, p. 345), ao afirmar que, nos novos espaços socializadores, os indivíduos têm condição de participar com maior autonomia e liberdade reflexiva. Durante a adolescência o indivíduo pode ampliar suas possibilidades de relações sociais para outros grupos, apreender novos conhecimentos, valores, princípios éticos e crenças, além daqueles da sua família de origem, podendo afirmar, ampliar ou desconstruir aqueles apreendidos na socialização primária. As novas experiências possibilitam novos aprendizados<sup>9</sup> e a ampliação da capacidade de questionar, dialogar e escolher valores e relações, diferentes ou não dos anteriores, dentro de um universo de possibilidades disponíveis. No entanto, essa capacidade de escolha depende das condições econômicas e socioculturais da família, visto que podem apresentar duas limitações: no acesso ao conhecimento, influenciando a capacidade de distinguir entre as alternativas possíveis de escolha; e na disponibilidade de alternativas encontradas entre os limites das condições sociais e culturais da família.

Atualmente, o processo de socialização sofre influência de uma nova ordem sociocultural, caracterizada pela presença de uma maior circularidade de experiências no campo das comunicações e do acesso ao conhecimento. Concordamos com Setton (2005, p. 344), quando afirma que os espaços de produção e troca de informações, saberes e competências são caracterizados pela heterogeneidade, não estão mais limitados à escola e ao espaço das relações de trabalho. Na sociedade contemporânea, a cultura e a informação alcançaram um nível de produção e circulação nunca visto antes, afirmando o surgimento de um universo cultural plural e diversificado. A circulação das informações atravessa os indivíduos, a família, a escola, os espaços de trabalho, ou seja, atinge tanto o âmbito

---

<sup>9</sup> Com base em Álvaro Vieira Pinto, esclarecemos que o sentido do aprendizado aqui exposto não se refere apenas ao conhecimento apreendido nas instituições responsáveis pela educação formal, através da pedagogia clássica sistematizada, mas também à educação no sentido amplo, ou seja, no que diz respeito à existência humana em toda a sua duração e em todos os seus aspectos, com função social permanente, “como processo histórico de criação do homem para a sociedade e simultaneamente de modificação da sociedade para benefício do homem” (PINTO, 1994, p. 39).

privado das relações pessoais e familiares quanto o âmbito social e público, através das tecnologias de comunicação e da linguagem.

As tecnologias de comunicação, como numa relação de mediação, produzem uma forma específica de entrelaçamento entre as pessoas e as informações circulantes entre elas. Essa relação pode acontecer sem a anuência ou a orientação da família, da escola ou de outras instituições socializadoras, mas influencia os conteúdos da socialização, oportunizando novas formas de conceber e interpretar o mundo, podendo alterar valores, princípios e normas de conduta fundamentais para uma socialização coerente com a ética e a dignidade humana.

Dependendo das condições socioeconômicas e culturais da família, porém, o acesso à tecnologia pela criança e/ou adolescente poderá ser facilitado desde os primeiros anos de vida, favorecendo o alcance de conhecimentos e a construção de novas relações. Essas relações constituídas através das tecnologias da comunicação, no entanto, podem ser carregadas de conteúdos nocivos e destrutivos para o processo de aprendizagem, socialização e desenvolvimento infanto-juvenil. Podem provocar a reversão de valores, princípios e práticas, expondo crianças e adolescentes a situações de violação de seus direitos e até exercendo influências mais preponderantes do que as da própria família. Numa lógica ou noutra, a socialização continua seu percurso e a família, não sendo mais a única instituição socializadora, não encerra, por isso, seu papel fundamental no processo de aprendizagem e de socialização.

## **2.2 Repensando a família a partir de seus determinantes**

Apesar da diversidade de concepções sobre família, dependendo da área de conhecimento, temáticas e elementos de análise priorizados pelos estudiosos, é possível identificar que, na construção da sua compreensão, estão presentes alguns determinantes clássicos ou dimensões constitutivas que fundamentam cada concepção, desde quando a ideia de família aparece na história da vida social. Esses determinantes podem ser classificados em dois tipos diferentes: tradicionais e novos. Historicamente, constituem determinantes tradicionais da família: as relações de consanguinidade e filiação; os padrões de conjugalidade e sexualidade; e a

coabitação familiar. Na contemporaneidade, destacamos como novos determinantes para a compreensão da família: a afetividade e a solidariedade familiar

Arraigada (2002, p. 149) contribui com a discussão sobre os determinantes tradicionais – ou dimensões clássicas – para a compreensão da família, destacando, inclusive, a tendência de suas alterações no contexto atual:

Se ten planteado que en el mundo de hoy las tres dimensiones de la definición clásica de la familia – la sexualidade, la procreación y la convivência – ten experimentado profundas transformaciones y evolucionado em direcciones divergentes, de lo que há resultado uma creciente multiplicidad de formas de familia y de convivência (ARRAIGADA, 2002, p. 149).

Os determinantes tradicionais permeiam a maneira como a maioria dos agrupamentos humanos constitui e vivencia suas experiências familiares. No atual contexto, esses determinantes não foram extintos ou substituídos por outros, mas estão passando por mudanças, algumas mais profundas que outras, mas nem sempre perceptíveis pela maioria das pessoas. Em parte, essas mudanças expressam a relação contraditória entre o processo de afirmação dos novos determinantes, ao mesmo tempo em que os tradicionais ou clássicos continuam existindo nas experiências concretas e com forte legitimidade. Entretanto, essas alterações indicam a perda de parte da força impositiva e ideológica dos determinantes tradicionais sobre a família: mais no âmbito das práticas sociofamiliares, da abertura para aceitação da diversidade de novas formas de viver em família e menos no âmbito da concepção de família, ainda fortemente idealizada.

No processo de mudanças que as famílias estão experimentando, os determinantes tradicionais não são mais os únicos que permitem compreender a família, visto que a dinâmica da cultura e da vida social possibilitou o fortalecimento de outros determinantes, identificados como novos: a afetividade e a solidariedade familiar. Entendemos que esses “novos determinantes”, expressando conteúdos característicos da família moderna, não surgiram na história recente, mas nela ganharam relevância e passaram a ser afirmados como critérios essenciais e intrínsecos à concepção da família, fundamentais para compreender a dinâmica das suas alterações no contexto atual. Entendemos que esses “novos” determinantes coexistem com os tradicionais nas experiências familiares, num conflito entre afirmação e negação, entre o novo e o velho, mas num processo de construção de mudança, permitindo uma análise mais criteriosa da família no contexto atual.

Entretanto, a coexistência de determinantes – tradicionais e novos – para a compreensão da família na vida social e na família de modo geral, não significa que sua ocorrência se efetive, necessariamente, no interior de uma mesma família em particular ou no conjunto de todas as famílias. Para a identificação de uma família, não deve ser estabelecida como critério a acumulação simultânea de todos os determinantes, tradicionais e novos, ou seja: consanguinidade, filiação, conjugalidade, coabitação, afetividade e solidariedade familiar. Portanto, se isolarmos qualquer um dos determinantes, vinculados aos tradicionais ou aos novos, entenderemos que nenhum deles, sozinho, é suficiente para possibilitar a compreensão da família no novo contexto. Em nossa concepção, a família tem como característica uma permanente mutabilidade e, ao mesmo tempo, uma articulação com a vida social mais ampla, expressa na diversidade de formas de configuração e em novas maneiras de viver a sociabilidade nas relações familiares.

### 2.2.1 Relações de consanguinidade e de filiação

Nos fundamentos sociais e culturais da família, apresentados na primeira parte desta tese, estão as bases teóricas que consideramos mais relevantes para compreender que as relações de consanguinidade e filiação representam um dos determinantes clássicos para a compreensão da família. Esse determinante impõe a ideia institucionalmente aceita de que uma família tem início a partir do casamento entre um homem e uma mulher, mas a sua legitimidade, entre outros elementos justificadores, se completa com o exercício de sua função de procriação e filiação, ou seja, com o nascimento dos filhos. Essa ideia foi instituída como padrão de conduta na sociedade e fortalecida com a doutrina social da Igreja Católica, fundamentada na concepção de família como instituição natural, com a finalidade de procriação e formação de descendência.

É em torno de um eixo moral que as noções de família e filiação ganham significado. A relação entre pais e filhos – a filiação e a paternidade – pode ser compreendida, dentre as relações familiares, como aquela “que estabelece o vínculo mais forte, onde as obrigações morais atuam de forma mais significativa” (SARTI, 2003, p. 73). Ainda seguindo o pensamento de Sarti (2003, p. 85), as fronteiras sociológicas da família são traçadas a partir de um princípio de obrigação moral que

fundamenta a família, estruturando as relações entre seus membros. Na família, as relações entre pais e filhos e entre irmãos constitui as relações humanas em que as obrigações são dadas a partir da consanguinidade, de modo que não existem possibilidades de escolha: os pais são as pessoas que são, assim como os filhos e os irmãos também. As outras relações de sociabilidade, dependendo da forma como as obrigações mútuas são estabelecidas entre as pessoas, podem ser mais seletivas, esporádicas e, inclusive, podem apresentar possíveis alternativas.

Entendemos que ser pai ou mãe de um filho exige um vínculo mais forte do que o de consanguinidade, visto que requer não apenas a procriação, mas também e principalmente vínculos afetivos. Precisa da disposição para assumir as obrigações morais com os filhos, associada ao sentimento de afetividade e às relações e práticas que efetivam o compromisso com o atendimento integral das suas necessidades materiais e subjetivas. Assim, não podem existir relações significativas entre pais e filhos apenas nos limites dos laços de sangue entre eles, se não houver a disposição para as obrigações morais, para o desempenho dos papéis de pais / mães para com os filhos e dos filhos para com seus pais. São essas obrigações morais, associadas à afetividade e ao compromisso que constroem e dão significado aos vínculos de paternidade e maternidade, que permitem o desenvolvimento de relações socioafetivas entre pais e filhos.

A procriação e a filiação são elementos tradicionais para a compreensão de família, mas sofreram modificações no que se refere à forma de procriação, ao tipo de filiação e à frequência de sua ocorrência na sociedade. As relações de parentesco entre o casal e as pessoas da família de cada um dos cônjuges, consideradas parentesco por afinidade e adquiridas através da aliança do casamento, mesmo com o divórcio ou a separação, continuam legalmente, na condição de sogro(a), genro, nora, cunhada(o) (Código Civil, 2002, Art. 1579, 1588 e 1595). Porém, essa condição legal não obriga a uma convivência cotidiana entre as pessoas nem determina a qualidade das relações, ou seja, o conteúdo da afetividade e da solidariedade que possa existir entre elas. No entanto, quando a aliança, através do casamento formalizado ou não, gerou filhos e na sequência ocorreu separação dos cônjuges, os parentes dos filhos do lado da mãe e do pai permanecerão na condição de parentes dos filhos, independentemente da permanência ou não do casamento entre os pais.

As relações de consanguinidade de pais e mães com seus filhos e destes com seus irmãos continuam sendo determinantes para a definição da composição da família, mas estão mais flexibilizadas que antes<sup>10</sup>. As relações entre pais, mães e filhos não são dissolvidas pelo divórcio ou pela separação dos pais, visto que são marcadas permanentemente pela filiação ou pela adoção e, de antemão, implicam obrigações legais dos pais para com os filhos, independentemente da permanência da aliança entre os pais. Da mesma forma, a paternidade e a maternidade agregam ao dever moral de afetividade e solidariedade entre as gerações responsabilidades legais também por parte dos filhos adultos com seus pais idosos.

No artigo 229 da Constituição Federal de 1988, está explícito que os “os pais têm o dever assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”. Nessa mesma direção, o Código Civil de 2002, no seu artigo 1.696, institui: “O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros”. Foi necessário que parte significativa de crianças, adolescentes e idosos experimentasse a negação da provisão das suas necessidades materiais básicas e de outras formas de proteção, adquirindo visibilidade na sociedade, para que esse direito fosse reconhecido. Entretanto, só o reconhecimento legal não é suficiente, porque ainda persiste a cultura da negação de direitos, por parte de muitos pais e filhos adultos, que utilizam de estratégias para não cumprir suas obrigações.

Nas famílias reconstruídas, quando um ou os dois cônjuges vivenciaram experiências conjugais anteriores e juntos passaram a constituir uma nova família, aparece a esposa do pai ou o marido da mãe, que podem trazer ou não filhos da relação anterior, identificados como *enteados*, que farão parte das novas relações familiares com maior ou menor intensidade. Depois, novos filhos poderão nascer, agora do novo casal, e serão meios-irmãos dos enteados. Nessas situações, a relação entre padrasto ou madrasta e seus enteados não está configurada como parentesco, visto que não existem laços de sangue. Mas, com a formalização do

---

<sup>10</sup> Trata-se das alterações das relações de hierarquia e poder no âmbito da família: entre os gêneros no âmbito da família, nos papéis historicamente definidos como masculinos ou femininos entre marido e esposa e entre irmãos e irmãs; e nas relações entre pais e filhos. A democratização ocorre principalmente quando esposas e filhos avançam no seu nível de escolaridade, conseguem uma profissionalização e/ou acessam o mercado de trabalho, passando a custear suas despesas particulares e a contribuir com as do grupo familiar no âmbito doméstico.

casamento, por ser filho de um dos cônjuges, o enteado passará também a ser considerado parente (Código Civil, 2002, Art. 1579 e 1595) mas não adquire, por isso, o estatuto de filho. Porém, quando o casamento não está formalizado, mas sim a união estável, estará reconhecida também a relação de parentesco por afinidade.

As famílias reconstruídas, com suas relações de parentesco diferenciadas e expectativas criadas socialmente pelo desempenho dos papéis – especialmente de enteados, padrasto e madrasta – em seu interior, evidenciam elementos de sua complexidade, expressando, de modo particularmente diferente das outras famílias, incertezas, ambiguidades, limites, direitos e deveres. Para as crianças e os adolescentes, essa reviravolta em relação à experiência da família anterior, com papéis definidos e aceitos, mas também baseados na afetividade, pode gerar conflitos e inseguranças. Mas, nas situações em que essas novas relações são baseadas na afetividade e na solidariedade, as relações entre enteados e padrasto e/ou madrasta adquirem a qualidade de uma paternidade ou maternidade socioafetiva, mas, mesmo assim, não possibilita aos enteados a condição de filiação, como têm os outros filhos. Por isso, algumas famílias têm recorrido à adoção no âmbito jurídico como forma de garantir o reconhecimento legal dos enteados, como filhos do padrasto ou da madrasta, como estratégia para que todos os filhos, de ambos ou separadamente, sejam reconhecidos como do casal. A partir de experiências como essas, novos tipos de laços de família estão sendo construídos e fazem parte das relações familiares no novo contexto societário.

Na síntese dos indicadores da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) de 2007, as notas técnicas esclarecem que, dentro de cada unidade domiciliar e de cada família, as pessoas são classificadas em razão da relação que têm com a pessoa de referência ou com o seu cônjuge. Dessa forma, na PNAD, o termo “filho” está definido como: “pessoa que é filho, enteado, filho adotivo ou de criação da pessoa de referência<sup>11</sup> da unidade domiciliar (ou da família) ou do seu cônjuge” (IBGE / PNAD, 2008). Isso significa que a PNAD equipara o enteado ao filho, demonstrando que, o IBGE, como instituição do Estado brasileiro, reconhece parte das mudanças que se processam na família.

---

<sup>11</sup> Sobre o significado de “pessoa de referência da família”, no sentido atribuído pela PNAD, veja o último item deste capítulo: “A família brasileira nos estudos demográficos”.



Situações de paternidade e maternidade socioafetiva podem ocorrer, não apenas entre famílias reconstruídas, mas também a partir do vínculo construído entre crianças e adolescentes com parentes consanguíneos ou não parentes. Nessas relações, a qualificação da paternidade ou da maternidade socioafetiva deve ocorrer a partir de, pelo menos, duas bases significativas na relação estabelecida: os vínculos de afetividade e solidariedade; e a equiparação dos papéis, ou seja, das experiências concretas de proteção e cuidado de adultos com crianças ou adolescentes, de adultos com idosos, ou mesmo de pessoas de uma mesma geração. O que importa são as relações, em condição equivalente ao que esperamos de uma família e dos papéis desempenhados por um pai ou por uma mãe. Existindo a identificação desses papéis familiares nas experiências concretas, o reconhecimento legal pode ser pleiteado para garantir a legitimidade.

A concepção de filiação socioafetiva tem como pressuposto a ideia da construção da paternidade real, independente da origem genética e da condição civil. Aquele que age como um pai perante seu filho assume as obrigações morais inerentes à paternidade: a socialização primária; a educação; o atendimento às necessidades materiais, como moradia e alimentação; as práticas de cuidado e amparo afetivo; a defesa de direitos; a orientação sobre os princípios e a conduta ética na relação com os outros. Apesar da determinação genética para a definição do estado de filiação, a paternidade não se limita aos puros dados genéticos definidos pela natureza, mas é uma relação construída pela cultura e pelas relações socioafetivas, que exige o exercício de papéis num lugar ocupado por alguém. Nessa concepção, “a paternidade pode exigir mais do que apenas laços de sangue [...] afirmando-se aí a paternidade socioafetiva que se capta juridicamente na expressão de posse de estado de filho” (FACHIN, 1996, p. 36-37).

As mudanças mais significativas nos determinantes tradicionais relativos à consanguinidade e à filiação se referem principalmente: às novas relações de parentesco construídas a partir da adoção legalmente regulada; às mudanças no direito ao reconhecimento da filiação; e ao avanço das novas tecnologias de reprodução humana. Apesar do costume de muitas famílias brasileiras de perfilhar ou criar filhos de outras pessoas sem os procedimentos legais, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990 –, a adoção atribui “a condição de filho de seus pais adotivos, com os mesmos direitos e deveres

que têm outros filhos, se houverem, inclusive sucessórios” (ECA, 1990, Art. 41). A adoção desliga o filho adotado de qualquer vínculo com pais e parentes da família de origem – consanguínea - até que ele construa novas relações de parentesco, através do seu próprio casamento. A filiação pela adoção estabelece novas relações familiares, nas quais o filho ou filha adotado(a) ganha pai, mãe, irmãos, irmãs, avós, tios, primos e outros parentes. Geralmente, essas relações não são construídas apenas no campo da legalização da adoção, mas também com bases na afetividade e no compromisso com a proteção e a solidariedade.

Outras mudanças nos direitos relativos à consanguinidade e a filiação são significativas. No início do século XX, os filhos nascidos fora da relação contratual do casamento eram considerados ilegítimos, espúrios ou adulterinos, sem direitos ao reconhecimento moral nem legal por parte do progenitor. Os nascidos nessa condição eram discriminados “*por serem frutos do pecado da mãe*”, que violara os padrões familiares instituídos como moralmente corretos e legalmente definidos. Nas famílias em que a mãe e o pai viviam em concubinato, sem o casamento formal, o nome do pai não podia aparecer no registro dos filhos, que era definido como desconhecido, demonstrando desrespeito à identidade e negação de direitos. Nessas situações, a consanguinidade não tinha força para determinar direitos de filiação, visto que prevaleciam padrões conservadores, como a matrimonialização<sup>12</sup> da família e a predominância do poder do homem sobre a mulher.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Código Civil de 1916 era o único e exclusivo regulador do instituto da filiação no Estado brasileiro. Nesse Código, havia classificações diferentes para os filhos, dependendo do modo, do tipo de relação entre seus pais e do contexto em que foram gerados, que podiam ser considerados: legítimos, legitimados e ilegítimos. Os filhos legítimos eram aqueles cujos pais, no momento da concepção, achavam-se vinculados pelo casamento civil. Os filhos legitimados eram aqueles concebidos por pai e mãe não casados, mas que, depois, quando seus genitores oficializavam o casamento,

---

<sup>12</sup> Fortemente influenciada pelo Direito Canônico, a legislação civil brasileira, em seus primórdios, atenta aos dogmas do cristianismo, instituía a matrimonialização da família e, com isso, a sua singularidade. Quando o ato de gerar um filho já não se consagrava como uma exclusividade do casamento, foi definida no Código Civil de 1916 a presunção *pater is est* (expressão latina equivalente a “o pai é ele”) ou seja, para proteger os interesses da família, presumia-se que a criança obrigatoriamente seria filha do marido de sua mãe, dando ao casamento a função de legitimidade dos filhos. Mas “a organização da família em torno do casamento resulta também do ideário liberal da unidade política e econômica de preservação do patrimônio familiar” (LÔBO, 2004, p. 136-156).

ganhavam a condição de filhos legitimados, porque a aliança pelo casamento os reabilitava como filhos, equiparando-os aos legítimos (LEMOS, 2007, p. 7-11).

A designação de *filhos ilegítimos* se aplicava àqueles gerados em relação extramatrimonial, desdobrando-se em dois outros tipos: os *filhos naturais* e os *espúrios*. Os *filhos naturais* eram os nascidos de pessoas sem impedimento para casar (pessoas solteiras e sem vínculo de parentesco). Os *filhos espúrios* eram os gerados por pessoas com impedimento para casar e, por sua vez, se subdividiam em dois outros tipos: os *adulterinos*, que eram as crianças geradas por uma pessoa casada com outra que não o seu cônjuge; e os *incestuosos*, aqueles concebidos de relação entre pessoas impedidas de casar entre si, em razão do parentesco natural ou civil. Aos filhos espúrios, fruto do adultério ou de relações incestuosas, a lei vedava o reconhecimento da paternidade (LEMOS, 2007, p. 7-11).

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e do ECA, de 1990, essa perspectiva de negação de direitos foi rompida no âmbito da ordenação jurídica, que passou a ter como base a doutrina da proteção integral. Essa doutrina ressalta, dentre outros correlatos, o direito à dignidade de crianças e adolescentes, inclusive o de reconhecimento da filiação. A partir de então, “os filhos havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação” (CF, Art. 227, § 6º). O ECA institui que esses filhos poderão ser reconhecidos pela mãe ou pelo pai, de forma conjunta ou separadamente, no próprio documento de registro de nascimento ou outro documento público. Esse reconhecimento não tem um período estabelecido, porque pode acontecer antes do nascimento do filho, em qualquer idade ou depois do seu falecimento, se ele deixar descendente.

Na Carta Magna, o direito ao reconhecimento de paternidade está relacionado ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e configurado como um direito fundamental de todos e, de forma mais evidenciada, da criança e do adolescente. Com o ECA, o reconhecimento do estado de filiação foi ampliado para a condição de direito personalíssimo, indisponível e imprescritível (ECA, Art. 27 ). A partir de então, foi instituído o direito ao reconhecimento da filiação, independentemente da origem e da aliança entre pai e mãe, demonstrando a importância da consanguinidade para a definição de direitos, para a identidade das pessoas e para a construção das relações familiares. A ação de investigação de

paternidade e/ou maternidade pode ser proposta pelo filho ou pelo seu representante, quando menor de idade ou incapaz, ou ainda por um de seus descendentes, quando falecido. O Ministério Público também pode propor a ação, porque o estabelecimento da paternidade é um interesse eminentemente público.

A luta pelo direito ao reconhecimento da filiação foi legitimada, não apenas em termos legais, mas também no meio científico, visto que é possível garantir provas decisivas para compor as ações de investigação de paternidade. O avanço científico possibilitou a passagem de sistemas de presunções (ou seja, a criança seria obrigatoriamente filho do marido da mãe) e de mera exclusão da paternidade – através de alguns exames passíveis de comprovação, mas sem garantia de certeza –, para condições de prova concretas. O exame de DNA<sup>13</sup> garante uma margem de certeza de até 99,9999% para a exclusão ou conclusão da paternidade. Quando comprovada a paternidade ou a maternidade, o estado de filiação de uma criança, um adolescente ou um incapaz possibilita a determinação judicial de obrigações e responsabilidades legais dos pais para com seus filhos, como a provisão de alimentos e outras necessidades básicas, como moradia, vestuário, acesso à educação e aos serviços de saúde. No entanto, não determina necessariamente a qualidade das relações entre pais e filhos: não pode obrigar o pai nem a mãe a amar seu filho, a desenvolver uma relação afetiva com ele.

A complexidade das relações entre pais e filhos não se explica pelos limites do reconhecimento da paternidade, principalmente quando exige o direito dos filhos e impõe obrigações legais aos pais. Experiências de famílias com crianças e adolescentes demonstram que a paternidade pode ser vivenciada de forma diferente: pai jurídico, definido legalmente; pai biológico, com comprovados laços de sangue; e pai socioafetivo, definido pelo afeto, pela dedicação e pela proteção, sem prescindir das obrigações legais. Fachin contribui nessa discussão, afirmando:

A verdadeira paternidade pode também não se explicar apenas na autoria genética da descendência. Pai também é aquele que se revela no

---

<sup>13</sup> O sistema da impressão digital do DNA (sigla inglesa para Ácido Desoxirribonucleico garante a certeza de 99,99% a 99,9999% da paternidade, com caráter conclusivo, dispensando qualquer outro exame comprobatório. O ácido desoxirribonucleico compõe os cromossomos do indivíduo, constituindo sua carga genética, formando suas características e transmitindo-as a seus descendentes. Para a averiguação da paternidade, são colhidas da mãe, do suposto pai e do filho amostras do material genético, das quais são extraídos os DNA e comparados. A possibilidade de dois indivíduos terem a mesma impressão digital do DNA é de 1 (uma) a cada 30 (trinta) bilhões, sendo virtualmente impossível que haja coincidência. A //verificação do DNA pode ser obtida até mesmo após a morte, mediante amostras do corpo de parentes próximos.

comportamento cotidiano, de forma sólida e duradoura, capaz de estreitar os laços da paternidade numa relação psicoafetiva; aquele que empresta seu nome de família, trata-o como sendo verdadeiramente seu filho perante o ambiente social (FACHIN, 1996, p. 33).

Na atualidade, o que se refere ao determinante da consanguinidade e da filiação para a compreensão de família, ganham importância as novas tecnologias de reprodução humana, como alternativas experimentadas para a geração de filhos. Essas alternativas modificam a forma até então hegemônica de procriação humana e as bases naturalistas da filiação e da parentalidade, contribuindo de forma inovadora, mas ao mesmo tempo muito polêmica, para as mudanças que se processam na maneira de constituir famílias e suas possibilidades de configuração nesse novo contexto societário. Quando essas novas tecnologias se limitam à fecundação assistida, utilizada para apoiar, através da Medicina, as etapas iniciais da concepção, não tem sido alvo de maiores controvérsias. Porém, quando se trata da reprodução *in vitro*, as polêmicas são inevitáveis, permeadas por denúncias de manipulação e de excesso de artificialidade na dimensão natural da criação da vida.

As novas tecnologias de reprodução humana constituem um tema controverso, permeado por diversas questões complexas e polêmicas, que se entrecruzam em torno da bioética, como: o avanço científico da biotecnologia; a religião e os dogmas da vontade divina; o início da vida dos indivíduos e os direitos humanos; a biossegurança dos procedimentos médicos devido à possibilidade de erros, como a troca de embriões entre casais, o desenvolvimento de embriões múltiplos e a necessidade de sua redução; os dilemas éticos criados a partir dos riscos de superprodução embrionária, como o destino de embriões não utilizados ou sua destruição; a comercialização de embriões; e a possibilidade de escolha do sexo e de outras características da criança, etc. (NOBRE, 2007, p. 125-133).

As polêmicas em torno das novas tecnologias de Reprodução Humana Assistida (RHA) passam também por questões relativas à cidadania. O direito de acessar essa biotecnologia é menos polêmico quando se trata de casais heterossexuais na condição de infertilidade comprovada da mulher, mas precisará da aprovação do marido ou companheiro, o que implica necessariamente as discussões sobre gênero. Os critérios de acesso aos serviços de RHA são restritos aos casais heterossexuais, casados ou em reconhecida união estável, bem como às mulheres responsáveis pelas famílias monoparentais, visto que estas são

reconhecidas na Constituição Federal de 1988 como entidades familiares. Nesse entendimento, a liberdade de procriar, a decisão individual de ter ou não filhos, quantos, quando e como tê-los é cerceada pelas restrições discriminatórias do acesso às tecnologias reprodutivas. Sendo assim, o direito à liberdade de escolha de ter filhos com o apoio tecnológico dos serviços de RHA, no âmbito da saúde pública brasileira, como parte da condição de dignidade humana e cidadania, tem sido limitado e negado para diversos tipos de família. Na saúde privada, existe uma limitação adicional, ditadas pelas condições sociais e econômicas das pessoas para comprar esse serviço de reprodução humana nas clínicas particulares.

### 2.2.2 Padrões de sexualidade e conjugalidade

Na nossa cultura, apesar das visíveis mudanças que vêm ocorrendo, a compreensão de família ainda continua fortemente demarcada pelos padrões de sexualidade socialmente aceitos e valorizados como certos, ou seja: a aliança entre um homem e uma mulher, através do casamento civil e/ou religioso, dará início a uma família, que se tornará completa com o nascimento do(s) filho(s). O casal permanecerá unido até as etapas finais da vida, como condição para a garantia de uma vida conjugal harmoniosa e feliz, que possibilitará um ambiente adequado à criação exemplar dos filhos, como estratégia de cuidado e proteção para com eles. Segundo essa visão hegemônica, no casamento heterossexual a sexualidade deve ser exercida para fins de procriação da descendência, de modo que ele justifica, controla e reproduz a ordem moral e religiosa da sociedade e da própria família, que, como instituição social, interioriza essa mesma ordem social.

Esse padrão de sexualidade e relação conjugal, com características ideológicas da Igreja Católica e da chamada “família patriarcal brasileira”, ainda permanece na sociedade como um *dever ser*, mas não tem mais o mesmo poder de determinação de antes no modo de se constituírem e vivenciarem as experiências familiares. No Brasil, especialmente no século XIX, os matrimônios eram realizados num círculo limitado à elite burguesa e branca, sujeitos a certos padrões e normas, agrupando os indivíduos socialmente em razão das origens consanguíneas, dos interesses políticos e da posição socioeconômica (SAMARA, 2004, p. 40-47). Segundo Durham (1982, p. 31), esse modelo de família, centrado no casamento, foi

implantado quase exclusivamente nas camadas dominantes, mas apenas como forma de regulamentar a sexualidade e a procriação das mulheres, legitimando seus filhos e assegurando a eles a sucessão aos pais e o direito à herança.

A ideia de uma “família patriarcal brasileira” tem origem, dentre outros textos considerados clássicas, na obra *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*, de Gilberto Freyre (1987). Esse modelo de família teria resultado da transplantação da família portuguesa ao Brasil colonial, localizada num ambiente rural de grande extensão e teria um núcleo produtivo centralizado no senhor proprietário, com características patriarcais e tendências essencialmente conservadoras. Nesse modelo de família, o casamento era um mecanismo de poder, de manutenção dos interesses econômicos da família, no qual o homem – chefe da família e dos negócios – tinha o dever de preservar a linhagem e a honra familiar, exercendo autoridade sobre a mulher, os filhos e os demais dependentes e serviçais. Difícilmente os nubentes podiam escolher seus futuros cônjuges movidos por sentimentos de afeto e amor romântico, visto que essa era uma decisão pertinente ao chefe da família (SAMARA, 2004, p. 1-16).

Nesse entendimento, a família patriarcal seria extensa e complexa, com um núcleo central conjugal composto pelo senhor marido e sua esposa, acrescido de filhos legítimos, genros e noras, netos e outros descendentes vivendo na mesma casa. Essa família teria uma camada periférica, composta por afilhados, agregados, concubinas, filhos ilegítimos, outros parentes, escravos e serviçais (SAMARA, 2004, p. 1-16; CORRÊA, 1981, p. 6-11). A partir dessa compreensão, a descrição e o conceito de “família patriarcal” foram utilizados e aceitos pela historiografia como um exemplo válido para a sociedade brasileira, como se todas as famílias fossem patriarcais. E, nessa lógica, vários conceitos foram confundidos: “o de *família brasileira* passou a ser sinônimo de *patriarcal*, e o de *família patriarcal* passou a ser usado como sinônimo de família extensa” (SAMARA, 2004, p. 12).

Família e parentela, sob essa ótica, passaram a ter significados comuns, como se toda e qualquer família brasileira fosse caracterizada como extensa ou patriarcal, desconsiderando-se as diferenças nas condições socioeconômicas, culturais e regionais. De acordo com Samara (2004, p. 40), a “família patriarcal” era diversa, visto que não tinha as mesmas características em todas as regiões brasileiras. Baseada em suas pesquisas, a autora mostra que, no Estado de São

Paulo – e acredita que em muitas regiões do país –, predominavam as famílias nucleares, mas com um número menor de integrantes, mesmo em relação ao núcleo central. Entretanto, essa compreensão não representa uma ruptura na trama de relações paternalistas ainda presentes no país, inclusive fora do âmbito familiar.

De modo geral, no processo de formação da sociedade brasileira, a família sempre esteve centrada na relação conjugal, de modo que o casamento ganhou importância e atingiu níveis de amplitude na vida familiar, predominando o fortalecimento do vínculo conjugal como único instrumento reconhecido para a constituição de famílias estáveis, que se manifesta privilegiadamente nas camadas mais favorecidas (DURHAM, 1982, p. 43). Para a população empobrecida, segundo a autora, o que se generalizou foi uma forma deformada ou mutilada do mesmo modelo, num processo de destruição cultural das formas de sociabilidade, como um dos produtos do processo de colonização e escravidão. Assim, a maneira de viver em família dessa população era subordinada e, ao mesmo tempo, conflitante com os padrões religiosos e as normas civis vigentes no período.

As relações de concubinato existem no Brasil desde o período da Colônia e, com muita frequência, no período posterior à proibição da escravidão<sup>14</sup>, permanecendo ainda nos dias atuais de forma muito expressiva. Segundo Durham (1982, p. 36), para parcelas significativas de mulheres das camadas populares, a formalização do casamento civil e/ou religioso não foi uma prática muito comum, nem se impõe atualmente como uma exigência moral para iniciar a vida sexual e constituir família. Pesquisas comprovam que, no período pós-escravagista ocorria “a predominância do concubinato, outras formas de uniões consensuais ou simples utilização sexual das mulheres [...], eximindo os homens da responsabilidade para com a prole” (DURHAM, 1982, p. 36). Nos dias atuais, as uniões informais e as concubinárias permanecem, mas, na maioria das vezes, a ausência do casamento contribui com a penalização das mulheres, porque, via de regra, como nas outras

---

<sup>14</sup> Segundo Durham (1982, p. 39), nesse período, o concubinato resultava do processo de dominação, visto que a escravidão favoreceu esse tipo de relação, ou do puro abuso sexual de mulheres escravas, negras ou indígenas por parte de homens brancos. Entre eles não existia o estabelecimento de vínculos conjugais, porque não havia um mínimo de igualdade social, de modo que esse tipo de relação e a prole dela originada dificilmente podiam ser concebidas como uma forma alternativa de família. Essa relação era caracterizada pela existência de formas de reprodução ocorridas fora da família, constituindo mães sem maridos e filhos sem pai. Eram moralmente discriminados e ocupavam na sociedade uma situação de desvantagem econômica e social.



formas de conjugalidade, são elas que assumem sozinhas a guarda, a proteção e todas as responsabilidades para com os filhos.

Na construção da conjugalidade brasileira, a família patriarcal entrou em decadência a partir do advento da industrialização e da ruína das grandes propriedades rurais, de modo que passou a ser substituída pela “família conjugal moderna”<sup>15</sup> (CORRÊA, 1981, p. 6). A constituição dessa nova família ocorreu a partir do processo de urbanização e passou a apresentar características opostas às anteriores: restringiu-se ao casal e seus filhos. A finalidade do casamento também mudou: da manutenção de uma propriedade comum e/ou de interesses políticos de um grupo, o núcleo familiar passou a buscar a realização sexual e a construção de relações de afetividade. Essas alterações não ocorreram de forma linear para todos os casais, como se as mudanças ocorressem de forma mecânica e por etapas, nem aconteceu do mesmo modo em todos os lugares e culturas. O aparecimento de uma “família nuclear moderna” está relacionado com a “mudança na sensibilidade em relação ao amor e a sexualidade [...], onde os casais passaram a ser mediados por um conjunto de regras prescritas pelo amor romântico” (D’INCAO, 1989, p. 61).

A afetividade ganhou protagonismo crescente desde as primeiras décadas do século XX. Primeiro, tornou-se central na reconstituição histórica da vida privada, desde que Philippe Ariès (1978) demonstrou que o afeto foi um dos grandes pilares que possibilitou o “sentimento de família” no período de ascensão da burguesia. Ariès destacou o papel da afetividade – entre cônjuges e entre pais e filhos – na legitimação de um ideal de família e de intimidade que não era comum em tempos anteriores. A tendência de passagem do modelo tradicional de família para a família conjugal moderna está ligada ao Romantismo, que tentou trazer o amor para dentro do casamento e transformá-lo no único critério legítimo para a formação e a manutenção da conjugalidade. Assim, o sentimento amoroso passou a ser considerado um dos pilares do processo de individualização e uma das

---

<sup>15</sup> O historiador Peter Burke (2002) critica alguns estudiosos (LE PLAY, 1871; LASLETT, 1972; e CASEY, 1989) sobre a história da família europeia, porque discorda da noção de tipologias de famílias com base numa ordem cronológica, como numa teoria da “nuclearização progressiva” ou “contração gradual”: começaria pela família patriarcal ou conjunta, como um clã medieval ou grande grupo de parentes; depois, a família-tronco, onde apenas um dos filhos casados permanece na família original; e só depois passaria a existir a família nuclear ou conjugal característica da sociedade industrial. Para Burke, a família nuclear ou conjugal é diferente da patriarcal ou conjunta, porque tem como característica o fato de que todos os filhos, do sexo masculino e feminino, deixam a família de origem ao se casarem e constituírem novas famílias (BURKE, 2002, p. 80).

características estruturantes da Modernidade (ABOIN, 2009, p. 109). Nesse sentido, a nova família passou a ser conjugal, nuclear e moderna, porque passou a ser movida e configurada pela afetividade entre seus integrantes.

A partir das primeiras décadas do século XX, no Brasil, as ideias de individualização e modernidade, associadas ao clima de romantismo da época, favoreceram mudanças significativas na ordem familiar e no sistema de aliança através do casamento. Assim, nesse novo contexto, a escolha matrimonial deixa de ser fundamentalmente uma deliberação familiar e passa a vigorar a liberdade individual de escolha, como um direito dos futuros cônjuges, na expectativa de unificação de dois fatores – os sentimentos amorosos e a sexualidade – no âmbito do casamento. Havia a tentativa de superar a ideia, vinda de séculos anteriores, de que amor e sexo eram assuntos próprios das relações extraconjugais. Apesar dessas mudanças no matrimônio e nas relações amorosas, o discurso oficial da Igreja Católica no período, fundamentado em sua identidade de fé transcendente, desaprovava e ainda desaprova o exercício da sexualidade relacionado ao prazer entre os cônjuges, direcionando a prática sexual somente para fins de procriação.

Os conceitos de amor, maternidade e paternidade, como nós os entendemos hoje em dia, são uma criação moderna, mas a família nuclear burguesa exerce um papel de autoridade e controle sobre a sexualidade e o casamento. As mulheres, principalmente as das classes altas, eram trancafiadas em casa num sistema de vigilância, que garantia ao mesmo tempo a preservação da virgindade e a garantia da realização de um casamento. Nesse entendimento,

[...] a virgindade era um requisito fundamental: independentemente de ter sido ou não praticada como um valor ético propriamente dito, ela funcionava como um dispositivo para garantir o status da noiva como um objeto de valor econômico e político, sobre o qual se vai assentar um sistema de herança de propriedade que deve, sobretudo, garantir a linhagem da parentela (D'INCAO, 1989, p. 69).

Há um relativo consenso entre os estudiosos<sup>16</sup> de que, no percurso da história do casamento e da família, ocorreu um processo de disciplinamento e moralização das relações sexuais presente nas legislações que regulam a vida em sociedade e que se impuseram como modelo institucional. A Igreja é precursora desse processo, porque, com sua doutrina e documentos eclesiásticos, postula a

---

<sup>16</sup> Destaco os estudiosos Jacques Donzelot, com o livro *A polícia das famílias*, e Jurandir Freire Costa, com a obra *Ordem médica e norma familiar*.

continuidade da tradição como fonte de sua legitimidade transcendental. Apesar da existência de contraposições de segmentos no interior da Igreja, em seu discurso oficial e suas práticas pastorais, a Igreja Católica “manipula símbolos, inculca normas e propõe valores [...] com vistas a articular, controlar e convalidar o comportamento de indivíduos ou grupos” (PIERUCCI, 1978, p. 75), com relevância especial no âmbito da sexualidade e da conjugalidade.

Segundo Ribeiro (1989, p. 130), nos documentos oficiais católicos, as relações sexuais conjugais são permitidas e incentivadas dentro e nos limites dos eixos estruturadores dos valores defendidos pela Igreja para o casamento: a fidelidade; a monogamia; a unicidade e a indissolubilidade; a finalidade precipuamente procriativa; e a defesa do princípio da vida, ou seja, contra qualquer interferência biomédica no processo natural de reprodução humana. Apesar de a Igreja se configurar como legítima mediadora sobre a organização da vida social brasileira, Durham (1982, p.35) afirma que, no campo da conjugalidade e da sexualidade, desde o Brasil Colônia, a Igreja Católica “foi mais eficaz em deslegitimar e destruir práticas alternativas do que em impor a uniformidade cultural”.

Para a Igreja Católica, o vínculo matrimonial é indissolúvel<sup>17</sup>, só podendo ser desfeito pela morte de um dos cônjuges. Porém, quando o convívio entre ambos se torna impossível, a Igreja permite a separação física de ambos, não exigindo que continuem a habitar sob o mesmo teto. Essa separação não permite que os cônjuges separados contraiam novas uniões com outras pessoas, pois o vínculo matrimonial continua existindo para ambos, de modo uma nova união “será uma união pecaminosa, uma vida em estado de pecado mortal, de ofensa permanente a Deus, que coloca em sério risco a salvação eterna da própria alma” (VILLAC, 1998, s/p.). Porém, o sacramento do casamento na Igreja Católica pode ser permitido por uma segunda vez, restringindo-se aos casos excepcionais de viuvez ou de anulação do primeiro casamento pelo Tribunal Eclesiástico. Segundo o Sínodo dos Bispos

---

<sup>17</sup> O Brasil permaneceu sob influência direta e incisiva da Igreja, em matéria de casamento, por todo o período monárquico. Na Constituição Republicana, em 1891, foi reconhecido apenas o casamento civil. Depois, o Código Civil de 1916 passou a regular o casamento civil em todas as suas formalidades, inclusive a dissolução da sociedade conjugal pelo desquite – amigável ou judicial. A sentença do desquite apenas autorizava a separação de corpos. As causas de desquite foram determinadas: adultério, tentativa de morte, sevícia ou injúria grave e abandono voluntário do lar conjugal. Na Constituição de 1934, a indissolubilidade do casamento se torna preceito constitucional. A Carta de 1937 reiterou que a família é constituída pelo casamento indissolúvel, sem se referir à sua forma. O mesmo preceito foi repetido nas Constituições de 1946 e de 1967 (COSTA, 2006, p. 14-15).

realizado em 2005, a Igreja não anula o casamento religioso, mas declara que ele “nunca existiu ou que não foi válido diante de Deus”, reafirmando a definição da indissolubilidade do casamento religioso católico.

#### 2.2.2.1 Algumas mudanças legais sobre o casamento

Como visto anteriormente, os padrões de sexualidade são construídos de forma intimamente vinculada à conjugalidade heterossexual através do casamento, na qual se misturam padrões tradicionalmente conservadores, religiosos e/ou do âmbito da formalização legal. Essas exigências do casamento para a constituição de famílias permanecem, principalmente entre as classes médias e altas, como uma necessidade de justificação e legitimação do novo casal junto à sociedade e, ao mesmo tempo, de aceitação dos padrões morais e das regras legalmente instituídas.

Na Constituição Federal de 1988, o casamento é civil, mas o casamento religioso também pode ter efeito civil, nos termos da lei. A formalidade do casamento está no consentimento manifestado perante o juiz, como representante do Estado, que oficializa a sua legalização civil e a sua proclamação inscrita no registro público. Porém, “o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos” (CF, 1988, Art. 226, § 6º). Desse modo, a aceitação do casamento civil não obriga mais os casais a permanecerem em convivência quando não desejarem, ou seja, a possibilidade da dissolução do contrato conjugal, através de separação ou divórcio, garante a liberdade do homem e da mulher de vivenciarem novas relações conjugais, casarem-se novamente e constituírem novas famílias. Os padrões de sexualidade e conjugalidade através do casamento formal permanecem na sociedade, porém não têm mais a mesma força impositiva e coercitiva de antes, visto que a dinâmica da vida social provoca mudanças na vida privada como também nas regras instituídas sobre ela.

A Lei do Divórcio, de nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977, concedeu a possibilidade de um novo casamento, mas somente por uma vez. O desquite passou a ser chamado de “separação” e a ser considerado como um estágio intermediário até a obtenção do divórcio. A Constituição de 1988, em seu artigo 226, estabeleceu que o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, desde que cumprida a

separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos. Depois, a Lei nº 7.841, de 17 de outubro de 1989, revogou o artigo 38 da Lei do Divórcio, de 1977, eliminando a restrição à possibilidade de divórcios sucessivos. A partir de então, passou a ser permitido aos homens e mulheres se divorciarem e recasarem quantas vezes considerarem necessário (COSTA, 2006, p. 14-15). A mudança mais recente na regulação brasileira do divórcio está na Emenda Constitucional nº 66, de 13 de julho de 2010, que mudou a redação da Constituição Federal que trata sobre o divórcio (CF, Art. 226, § 6º), que suprimiu a exigência da prévia separação judicial do casal e, de fato, pelo período de um ou até dois anos, como condição para solicitar o divórcio

Em termos constitucionais, um avanço significativo é a definição da igualdade de direitos e deveres entre homem e mulher na sociedade conjugal (CF, 1988, Art. 226, § 5º,). A incorporação da perspectiva de igualdade de gênero na Constituição Federal expressa um dos resultados da luta das mulheres, desenvolvida através dos movimentos de mulheres e feministas e de organizações não governamentais que incluíram suas propostas como objetivos e missões. As mulheres conseguiram impor a ideia de que a igualdade entre os sexos é um pré-requisito da justiça social e do efetivo desenvolvimento econômico e social de um país, de modo que foi construída uma tendência de aceitação da categoria gênero como transversal, como parte integrante das diversas práticas sociais. No entanto, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres ainda constitui um desafio, porque continua limitada a um ideal e à dimensão do instituído legalmente. Ainda prevalecem relações assimétricas, permeadas por uma complexidade de referências conservadoras interiorizadas e pelas desigualdades sociais e econômicas.

Nas últimas décadas, apesar da permanência das desigualdades de gênero em vários outros espaços da vida social, as mulheres brasileiras avançaram na conquista de espaços importantes da gestão das políticas públicas – na condição de trabalhadoras e/ou de militantes feministas – e ampliaram a capacidade de influenciar as decisões dessas políticas. As conquistas, contudo, não parecem ter avançado na mesma dimensão no âmbito das relações privadas, ou seja, no que se refere às decisões individuais e familiares da vida cotidiana. Na contramão dos preceitos constitucionais, continuam as relações assimétricas, hierárquicas e de dominação masculina sobre a mulher dentro da família.

Segundo Goldani (2000, p. 12), parece ser nessa área que os preconceitos e as desigualdades de gênero, articuladas às diferenças de raça e de situação socioeconômica, estimulam práticas discriminatórias e limitam a participação das mulheres na tomada de decisão. Por exemplo, o aumento no número de registros das situações de violência contra a mulher, praticada por seus maridos ou companheiros, demonstra que, na vida de muitos casais, a igualdade é um grande desafio ou uma ilusão “da letra da lei”.

Importante avanço para a definição jurídica de família na Constituição de 1988 é o reconhecimento da união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, para efeito da proteção do Estado (CF, 1988, Art. 226, § 3º,) que era limitado aos casais heterossexuais, até maio de 2011<sup>18</sup>. O novo Código Civil Brasileiro de 2002 estabelece que o reconhecimento da união estável como entidade familiar está condicionado ao fato de ela de ser “configurada na convivência pública, contínua e duradoura, e estabelecida com o objetivo de constituição de família” (Código Civil, 2002, Art. 1.723). Essas condições presumem uma relação não eventual, não secreta e de conhecimento público. Porém, as condições para o reconhecimento da união estável não são expressas em parâmetros claros no Código Civil brasileiro. Pelo contrário, expressam muita indefinição – não estabelecem um tempo mínimo de convivência, quais os requisitos para a sua continuidade nem as formas de comprovação do caráter público da união conjugal. Portanto, esse reconhecimento é marcado por imprecisões, possibilitando interpretações diferenciadas e controvérsias.

A Constituição Federal determina que a lei deve facilitar a conversão da união estável em casamento, ou seja, que ela não permaneça naquela condição anterior, mas seja formalizada legalmente perante o Estado. Depois, o Código Civil de 2002 estabeleceu que a “união estável poderá converter-se em casamento, mediante pedido dos companheiros ao juiz e assento no Registro Civil” (Código Civil, 2002, Art. 1726). Essa conversão tem sido objeto de inúmeros questionamentos, no que diz respeito à possibilidade de haver hierarquia do casamento formal em relação à união estável, para a constituição de famílias, inclusive pela utilização do termo

---

<sup>18</sup> Em 5 de maio de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF), depois de 23 anos da Constituição Federal de 1988 e nove anos do Novo Código Civil de 2002, decidiu, por unanimidade, pelo reconhecimento da união estável, como entidade familiar, também para os casais homoafetivos.

“companheiro” e não “cônjuge”. Se existe a necessidade de a união estável ser convertida – ou mesmo equiparada – em casamento, isso sugere que as duas figuras jurídicas não são igualadas, porque uma coisa só pode ser convertida em outra se forem desiguais, pois, se já são iguais, a conversão é desnecessária.

O novo Código Civil estabelece que as relações entre companheiros de união estável deverão obedecer aos “deveres de lealdade, respeito e assistência, sustento e educação dos filhos” (Código Civil, 2002, Art. 1.724), o que parece muito próximo dos deveres definidos para homens e mulheres cônjuges, ou seja, casados legalmente. Preservando as condições para o casamento, o Código Civil define que não será reconhecida a união estável quando o homem ou a mulher estiverem impossibilitados de casar<sup>19</sup>. Mais do que isso, esclarece que as relações entre homens e mulheres impedidos de casar, de forma não eventual, não constituem união estável, mas sim concubinato (Código Civil, 2002, Art. 1.727). Dessa forma, a figura da união estável não significa uma versão atualizada do concubinato, porque ele não deixou de existir nem foi substituído pela união estável. O concubinato configura uma relação ilegal, comum nas famílias paralelas, mas também gera muitas controvérsias, nos padrões morais e na dimensão jurídica, principalmente quando a maioria das características da relação indica união estável.

#### 2.2.2.2 Novas tendências na sexualidade e na conjugalidade

Na contemporaneidade, existe uma tendência pela redefinição do lugar da sexualidade, não mais a restringindo às relações conjugais constituídas pelo casamento. Antes, a livre escolha dos cônjuges, mobilizada pelo amor romântico, levou o sexo para dentro do casamento e da família nuclear moderna; mas, na atualidade esse não constitui mais o espaço privilegiado para as experiências sexuais – e talvez nunca tenha sido. Uma nova tendência comportamental está em construção e congrega várias mudanças no campo da sexualidade: mulheres e homens a vivenciam com mais liberdade antes do casamento, durante e nas situações de sua dissolução, como na separação, no divórcio ou na viuvez; jovens

---

<sup>19</sup> Estão impossibilitados de casar: ascendentes com descendentes, seja o parentesco natural ou civil; afins em linha reta; adotante com quem foi cônjuge do adotado e adotado com quem o foi do adotante; irmãos, bilaterais ou unilaterais; e demais colaterais até o terceiro grau; adotado com filho do adotante; pessoas casadas; cônjuge sobrevivente com o condenado por homicídio ou tentativa de homicídio contra o seu consorte (Código Civil, 2002, Art. 1.521).

saem da casa dos pais para viver uniões consensuais antes do casamento ou sem a intenção de casar; namorados – jovens ou adultos – vivem suas experiências sexuais independentemente da opção pela união conjugal formalizada; as experiências sexuais nem sempre estão vinculadas a relações amorosas duradouras, mas podem ocorrer de forma eventual e esporádica, com alternância ou concomitância de parceiros. Essa liberdade sexual, quando experimentada por jovens ou adolescentes, geralmente sem as orientações relativas à saúde sexual e reprodutiva, pode resultar em gravidez não desejada e influenciar negativamente o desempenho escolar, a formação profissional e o acesso ao mercado de trabalho. Essas possibilidades geram fragilidades, que tendem a ser mais efetivas e graves para as adolescentes e jovens das camadas mais empobrecidas.

Contrariando os padrões culturais e sociais das relações familiares impostos para a dimensão da sexualidade como condição para a constituição de famílias, surgem as famílias monoparentais, em sua grande maioria sob a responsabilidade de mulheres. No Brasil, as mulheres “chefes” de família passam a ter visibilidade e conquistam um lugar entre as pesquisas sociológicas a partir dos anos de 1970, de modo que só no Censo Demográfico de 1980 a categoria “chefe” passou a designar a pessoa (homem ou mulher) responsável pelo domicílio ou pela família (BARROSO; BRUSCHINI, 1981, p. 40). A Constituição Federal de 1988, na busca por atualização, definiu também como entidades familiares as formas de organização familiar monoparentais - “comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” -, podendo ser de responsabilidade feminina ou masculina.

As famílias monoparentais que têm mulheres como responsáveis ganharam relevância como fenômeno social, pela crescente elevação do seu percentual em relação às outras configurações familiares e também pela associação ao fenômeno da “feminização da pobreza”, de modo que, nas últimas décadas, têm despertado interesse entre demógrafos, historiadores, antropólogos e sociólogos. Porém, a existência de famílias monoparentais com chefia feminina não é algo recente nas camadas mais pobres da população, nem no Brasil nem em outros países. As famílias monoparentais ganharam importância em decorrência da projeção da ideologia feminista no âmbito das ciências sociais, mas também por força das transformações que atingiram a condição feminina e os padrões familiares



das camadas sociais médias. Assim, as famílias monoparentais de responsabilidade feminina não estão mais vinculadas apenas às camadas empobrecidas:

Parece que a novidade é a expansão como interesse de estudos. O que parece ser novo é a existência de grupos domésticos monoparentais (e seu rápido crescimento proporcional) nas camadas médias brasileiras. Tendo o fenômeno penetrado na própria camada social dos pesquisadores (melhor dizendo, das pesquisadoras), foi ele como que redescoberto e revalorizado, na medida em que deixou de ser algo característico de um “outro”, para se tornar presente entre “nós” (WOORTMANN; WOORTMANN, 2004, p. 2).

De modo geral, os estudos sobre a família monoparental apontam nessa composição familiar apenas um único progenitor – homem ou mulher –, com seus filhos ainda não adultos (VITALE, 2002, p. 46). É dessa forma que a família monoparental está definida nas pesquisas do IBGE, com a variação de contar ou não com a participação de outros parentes. Acreditamos que esse entendimento não expressa a diversidade de formas de composição das famílias monoparentais, porque a multideterminação de seu processo de constituição faz com que ela seja diversa e heterogênea e, portanto, nem todas se enquadram no modelo acima.

Compreendemos “família monoparental” como um grupo familiar num contexto não caracterizado pela conjugalidade, que tem a mulher ou o homem, numa faixa etária adulta ou idosa, como responsável por crianças, adolescentes, idosos ou outros parentes em situação de dependência econômica ou de cuidados especiais básicos para a vida diária. Isso significa que, embora a maioria das famílias monoparentais esteja sob a responsabilidade das mulheres, não está correto afirmar que essas mulheres estejam sempre – e necessariamente – na condição de mães de todas as crianças e demais pessoas da família.

Parte significativa das famílias monoparentais originou-se no modelo nuclear conjugal, as quais, no percurso do seu ciclo vital, foram acometidas por situações diversas entre o casal, de modo que a mulher passou à condição de separada, divorciada ou viúva<sup>20</sup>. Nessas situações familiares, geralmente a mulher é responsável por seus filhos, crianças, adolescentes ou jovens, mas também por idosos, geralmente sua mãe ou seu pai. Em número reduzido, outras famílias,

---

<sup>20</sup> No Brasil, do total das mulheres chefes de família no ano de 1960, 49,1% eram viúvas, 26,1% eram divorciadas ou separadas e 23,2% eram solteiras. Em 1984, ocorreu um incremento no percentual de mulheres solteiras, que passou para 45,4% e no de divorciadas ou separadas, que passou para 31%, enquanto o percentual de viúvas foi drasticamente reduzido para 20,7%. Esses dados sugerem um generalizado efeito da queda de mortalidade em ambos os sexos sobre o percentual de tempo da mulher na condição de viúva nas idades reprodutivas e também um aumento no número de separações e divórcios (GOLDANI, 1994, p. 17).

mesmo com a presença do marido ou companheiro, têm na mulher a pessoa responsável pelo grupo familiar, porque o homem pode estar vivenciando situações de vulnerabilidade social, como deficiência, invalidez, doenças crônicas, migração motivada pela busca de trabalho ou desemprego permanente. Geralmente, essas experiências produzem mudanças significativas na família e contribuem para ampliar o número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres.

Outras famílias são compostas por avós – que, por experiências diversas no seu ciclo vital, não estão inseridas na conjugalidade – com seus netos, geralmente filhos de suas filhas, que, por motivos diversos, não desempenharam as atribuições esperadas pelo papel de mãe. Geralmente, os motivos estão associados à condição de mãe solteira, mas outros são similares às situações do homem na família nuclear sob responsabilidade feminina. Nessas situações, geralmente a avó garante a provisão das necessidades dos seus netos com seus próprios recursos, principalmente nas famílias das camadas mais empobrecidas. Em situações menos comuns, a mãe contribui financeiramente com o sustento dos filhos que estão sob a guarda da avó, frequentemente sem a formalização judicial. Em outras situações, a pessoa responsável pela família pode ser uma tia com sobrinhos, mas também pode ser um avô com seus netos, embora seja casos mais raros.

Portanto, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal avançou no reconhecimento das famílias monoparentais como entidades familiares, também excluiu desse arcabouço legal outras famílias que também compreendemos como monoparentais, conforme explicitado nos parágrafos acima. Devido a esse entendimento, destacamos o posicionamento do ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, por afirmar que as famílias monoparentais não podem ser comparadas, de forma inferiorizada e discriminatória, com o casamento civil ou com a união estável. Ele também reconhece outros tipos de família monoparental:

Basta pensar no absurdo que seria uma mulher casada enviuvar e manter consigo um ou mais filhos do antigo casal e perder o status de membro de uma consolidada família [...] porque sua antiga família morreria com seu antigo marido. [...] Aqui a Constituição é apenas enunciativa no seu comando, nunca taxativa, pois não se pode recusar a condição de família monoparental àquela constituída, por exemplo, por qualquer dos avós e um ou mais netos, ou até mesmo por tios e sobrinhos (STF, 2011, p. 47)

Contrariando mais ainda os padrões de sexualidade para a constituição de famílias, estão as famílias monoparentais cujas mulheres responsáveis não tiveram experiência anteriores de conjugalidade em famílias nucleares. Trata-se de

famílias constituídas por mulheres na condição de mães solteiras, com seus filhos, ou por mulheres com história pessoal de parcerias sexuais temporárias ou múltiplas, que geraram filhos de pais diferentes. Às vezes, essas mulheres contam com a presença de outro parente no domicílio para ajudar na criação das crianças, para que elas possam trabalhar fora. Outras vezes, o cuidado com as crianças é assumido pela avó, na maior parte do tempo em que a mãe está no trabalho. Apesar da tendência de quebra de paradigmas no campo da sexualidade, geralmente as experiências sexuais e de maternidade dessas mulheres continua produzindo muito preconceito e atitudes discriminatórias, devido às transgressões aos padrões morais considerados corretos e inculcados na maioria das pessoas e na sociedade.

O preço que essas mulheres pagam pela liberdade sexual, pelas suas experiências e escolhas é muito alto: elas são discriminadas e culpabilizadas por sua conduta sexual e pela instabilidade das suas relações amorosas. As diversas formas de preconceito e discriminação a essas famílias têm alimentado o “mito da desestruturação familiar entre os mais empobrecidos” (GOLDANI, 1993, p. 74). Entranhado na sociedade e em diversos setores profissionais, esse mito adquire características de perversidade e estigma, porque influencia as opiniões e os comportamentos das pessoas, servindo para desqualificar essas famílias. Mais do que isso, serve também para responsabilizá-las por quaisquer problemas que seus filhos possam apresentar, como a participação em gangues, o uso de substâncias psicoativas e o envolvimento em atos infracionais. As expressões avaliativas mais comuns afirmam, de imediato, que o envolvimento de adolescentes com ações ilícitas “é resultado de uma família desestruturada”.

As famílias monoparentais chefiadas por mulheres enfrentam dificuldades objetivas e de diversas ordens: o nível de escolaridade e de condições de acesso ao trabalho; a precarização e a subalternização no trabalho; a falta ou limitação de apoio com os cuidados das crianças e dependentes; os reduzidos recursos para a manutenção da família. Geralmente, essas dificuldades também estão presentes nas outras famílias, mas naquelas a gravidade é mais acentuada, porque as mulheres acumulam a responsabilidade pelo sustento do grupo familiar e pelo cuidado com a casa, os filhos e outros dependentes. E “essa dupla jornada de trabalho geralmente vem acompanhada de uma dupla carga de culpa” (BARROSO; BRUSCHINI, 1981, p. 40), ocasionada quer pelas suas dificuldades e limitações na

proteção das crianças, quer na provisão das necessidades básicas; mas também pode ter vinculação com a contraposição aos padrões morais instituídos.

Uma nova questão no âmbito da constituição das famílias está em debate na sociedade: a conjugalidade homossexual. Ela está presente nos movimentos pelos direitos de gays e lésbicas e no ambiente acadêmico, sendo objeto de estudo na produção científica<sup>21</sup>. Porém, é fundamentalmente nas discussões sobre família que esse tema produz mais polêmicas na sociedade: o direito ao reconhecimento legal da conjugalidade homossexual e das famílias homoafetivas, na contraposição aos padrões morais, religiosos e culturais ainda vigentes na sociedade. Essa temática se refere à quebra da unicidade do padrão de conjugalidade heterossexual, visto que, na contemporaneidade, essas novas relações conjugais estão sendo vivenciadas, com base na homossexualidade de homens e mulheres, rompendo com os modelos de conduta e algumas normas definidoras da família como instituição social. Vale lembrar que, até recentemente, “a família era restrita ao âmbito do heterocentrismo e da heterossexualidade compulsória, por meio das quais se pretende negar a existência e a validade de expressões afetivas e sexuais não integrantes do universo das relações heterossexuais” (MELLO, 2005, p. 200).

Os casais homossexuais estão constituindo uma nova conjugalidade e reivindicando o direito de vivenciarem livremente sua sexualidade e sua afetividade, contrapondo-se à intolerância, aos preconceitos e às atitudes discriminatórias da parte de pessoas e instituições sociais. Reivindicaram também o direito de suas uniões estáveis, com ou sem filhos, serem reconhecidas, no âmbito social e jurídico, como entidades familiares, de conjugalidade homoafetiva. O conteúdo dessas lutas indica profundos questionamentos sobre os fundamentos que estruturam o ideário da família nuclear conjugal, visto que busca a construção de direitos das pessoas homossexuais, inclusive o de constituir família, como as pessoas heterossexuais podem. Segundo Mello (2005, p. 201), esse debate conflituoso tem relação direta com “a afirmação / negação do mito da complementaridade dos sexos e dos

---

<sup>21</sup> Destacamos a tese de doutoramento do Dr. Luiz Mello, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiânia, intitulada *Família no Brasil dos anos 90: um estudo sobre a construção social da conjugalidade homossexual*, pela Universidade Federal de Brasília, em 1999. Destacamos também o estudo de Cláudia Fonseca, intitulado *Homoparentalidade: novas luzes sobre o parentesco*, apresentado na mesa-redonda “Parentalidades e conjugalidades homossexuais no mundo contemporâneo”, da VII Reunião de Antropologia do Mercosul (RAM) e publicado na Revista Estudos Feministas, em dezembro de 2008.

gêneros, o qual restringe ao casal homem-mulher a competência moral e social para desempenhar as funções atribuídas à instituição familiar”.

Contraopondo-se à maioria dos magistrados brasileiros, a advogada Maria Berenice Dias<sup>22</sup> produziu diversos artigos na área do Direito da Família e tomou posicionamentos favoráveis ao reconhecimento das famílias de conjugalidade homossexual. Ela foi precursora, no Brasil, no reconhecimento jurídico de casos de relações homoafetivas como união estável, justificando suas decisões com base na existência de vínculos afetivos equiparados aos das outras famílias brasileiras. Analisando a posição da Justiça sobre o assunto, Dias (2004, s/p.) afirma:

A Justiça tem dificuldade de aceitar as relações de pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Contudo, não há por que duvidar – senão por preconceito – de que as uniões chamadas de homoafetivas têm origem em um elo de afetividade. Mas, a jurisprudência, infelizmente ainda majoritária, insiste em as rotular como sociedades de fato. Nega o seu conteúdo afetivo e não as insere no âmbito do Direito de Família (DIAS, 2004, s/p).

Depois de diversas lutas pelos direitos dos homossexuais, inclusive contra atitudes homofóbicas, caracterizadas como grave violência à pessoa humana, o movimento por direitos dos casais homoafetivos obteve êxito jurídico. Em sessão realizada no dia 5 de maio de 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) deliberou – por unanimidade – pelo reconhecimento jurídico da união estável entre pessoas do mesmo sexo e pela equiparação dessa união estável à entidade familiar. O objeto central do julgamento do STF consistiu em submeter o artigo 1.723 do Código Civil<sup>23</sup> brasileiro, que trata da união estável, à técnica da “interpretação conforme a Constituição Federal”. Ao final da sessão, o STF concedeu àquele artigo do Código Civil interpretação conforme a Constituição formalizando o reconhecimento,

[...] para dele excluir qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como “entidade familiar”, entendida esta como sinônimo perfeito de “família”. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva (STF, 2011, p. 49).

---

<sup>22</sup> Maria Berenice Dias foi desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Foi presidente da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com competência em Direito de Família, Sucessões, Estatuto da Criança e do Adolescente e Registro Civil. Atualmente está aposentada da magistratura, mas é advogada especialista em Direito de Família, vice-presidente nacional do Instituto Brasileiro de Direito de Família e presidente da Comissão da Diversidade Sexual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

<sup>23</sup> Essa decisão, tomada por todos os dez ministros do Supremo Tribunal Federal, foi deliberada na sessão referente ao julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, ajuizadas pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e pelo governo do Rio de Janeiro, no dia 5 de maio de 2011.

Antes dessa decisão, a Constituição Federal reconhecia apenas três tipos de formação familiar: a família decorrente do casamento, com ou sem filhos; a monoparental, com um dos cônjuges e seus filhos; e a constituída pela união estável entre um homem e uma mulher, com ou sem filhos. Portanto, o STF acrescentou mais um tipo de família através do reconhecimento da união estável homoafetiva e da sua equiparação como entidade familiar, como antes fora concedido às uniões estáveis heterossexuais. Partindo da concepção de família no texto constitucional, numa interpretação não reducionista e contrária à discriminação, o ministro do STF Ayres Britto mostra que o exercício da homossexualidade não é considerado proibido<sup>24</sup> ou ilegal no Brasil. Na Constituição Federal não existem dispositivos determinando que a família deva ser constituída apenas por casais heterossexuais e que não deva ser integrada por casais homossexuais. Com esse entendimento, o ministro ressalta a validade da regra universal: “tudo aquilo que não estiver juridicamente proibido ou obrigado, está juridicamente permitido” (STF, 2011, p.25).

Para o ministro do STF mencionado, que também foi relator do julgamento em discussão, o significado da terminologia “entidade familiar” não é diferenciado do sentido de “família”, porque a primeira expressão não foi cunhada para expressar um tipo inferior de família, a figura de uma subfamília ou uma família de segunda classe. Para ele, não existe hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição familiar, visto que a expressão “entidade familiar” foi usada com o mesmo significado de família (STF, 2011, p.25). Assim, diferentemente do casamento ou da união estável, a família não se define como simples instituto ou figura de direito.

O reconhecimento da união estável homoafetiva significa a legitimação, por parte do Estado, de uma nova conjugalidade com base na homossexualidade, ou seja, de outra forma de viver em família, com ou sem filhos. Entretanto, esse reconhecimento não tem aceitação no conjunto da sociedade, visto que existem muitas contraposições, com destaque para as do âmbito da Igreja Católica e das Evangélicas, e também no campo jurídico-institucional, por parte de segmentos menos favoráveis às mudanças na área da família. Apesar das controvérsias, a partir desse reconhecimento legal, os casais homoafetivos passam a ter os mesmos direitos que são garantidos às outras famílias em situação de união estável: o direito à herança do companheiro(a); a

---

<sup>24</sup> O exercício da sexualidade humana se refere à intimidade da vida privada. A liberdade para dispor da própria sexualidade faz parte dos direitos fundamentais do indivíduo, expressão referente à autonomia da vontade, direta emanção do princípio da dignidade humana, resguardada nos direitos e garantias individuais presentes no texto constitucional (CF, 1988, Art. 60, IV, § 4º).

inscrição na Previdência Social e em planos de saúde do(a) companheiro(a); a impenhorabilidade da residência do casal; a adoção de crianças e/ou adolescentes pelo casal e como solteiro; a divisão de bens e pensão alimentícia no caso de separação do casal; e a legitimidade para autorizar a realização de procedimentos cirúrgicos de risco, caso seja necessário, nos tratamentos de saúde do companheiro.

A união estável não tem o mesmo significado de casamento. A Constituição Federal distingue as duas figuras jurídicas e esclarece que a lei deve facilitar a conversão da união estável em casamento. Confirmando os preceitos constitucionais, o Código Civil afirma que os casais em situação de união estável podem solicitar, através da Justiça, a conversão da união em casamento. Portanto, entendemos que, a partir do reconhecimento da união estável homoafetiva, não devem existir mais impedimentos legais para que os companheiros nessa condição jurídica também possam solicitar a conversão em casamento. O Código Civil, ao falar dos impedimentos do casamento, não faz referência às pessoas do mesmo sexo e não afirma que elas não podem se casar. Mesmo assim, ainda persistem padrões sociais, culturais e religiosos tradicionais que continuam inculcando na sociedade uma ideia sacralizada de família, segundo a qual a homossexualidade é entendida como um pecado e uma afronta à moral cristã, e, nessa lógica, as pessoas homossexuais não podem e não devem constituir família.

A existência do sentimento de família nas uniões homoafetivas produz também o desejo de ter filhos, principalmente quando os parceiros não vivenciaram experiências heterossexuais anteriores, em que pelo um deles tenha gerado filhos. O sentimento de família presente nas uniões homoafetivas produz novos debates: o direito desses casais de terem filhos, porém através das alternativas da adoção de crianças e/ou adolescentes e do acesso às novas tecnologias de reprodução humana. Com o reconhecimento da união estável homoafetiva, será possível também construir uma nova parentalidade. Porém, essas iniciativas são igualmente consideradas uma afronta aos padrões morais e “divinos” da procriação humana, visto que abalam as “bases naturais” do parentesco e, por isso, são objeto de fortes polêmicas na sociedade. Nesse sentido, a homossexualidade ainda é compreendida por muitos como um “misto de pecado-doença-crime [...], que faz dos homossexuais um dos agrupamentos mais atingidos pelas complexas lógicas de intolerância, preconceito e discriminação” (MELLO, 2005, p. 202).

Na atualidade, outra maneira de viver experiências familiares na sociedade brasileira está nas famílias reconstruídas, também denominadas de

*famílias recompostas* ou *famílias-mosaico*. Independentemente da denominação que recebam, essas famílias estão cada vez mais presentes na dinâmica da vida social e com uma tendência ao crescimento gradativo, mas poucos esforços de estudo e pesquisa existem para compreendê-las. Elas surgem devido ao crescimento das separações e dos divórcios, e se constituem a partir dos recasamentos, com pelo menos um dos cônjuges divorciado, como novas uniões conjugais ou sucessivos casamentos, aqui não interessando a formalização ou não do matrimônio. Nelas interagem pais, filhos, padrastos, madrastas, enteados, avós, irmãos, meios irmãos e outras possíveis relações. Entretanto, se o divórcio do casal ainda é compreendido como uma transgressão aos padrões morais e religiosos, a atitude de casar de novo ou casar com quem já foi casado – e, sobretudo, com filhos – está no imaginário social como sinônimo de problemas futuros, devido às complexas relações e aos possíveis conflitos que poderão surgir entre os integrantes da nova família.

Ao discutir o enfraquecimento do modelo de família patriarcal, baseado na autoridade e na dominação contínua exercida pelo homem, como cabeça do casal, sobre toda a família, Castells (2008, p. 173) afirma que “o número crescente de separações e divórcios constitui o primeiro indicador de insatisfação com um modelo familiar baseado no comprometimento duradouro de seus membros”. Sendo assim, as famílias recompostas ameaçam o mito da família feliz, nuclear, conjugal e do primeiro casamento, instituída como a correta. Nesses casos, as mulheres ainda pagam um preço muito elevado, visto que ainda é esperado que ela, quando viúva ou separada, tenha como principal atribuição os cuidados com os filhos, em detrimento de vivenciar sua sexualidade e novas experiências amorosas.

O divórcio é uma crise nas vidas pessoais dos indivíduos, podendo apresentar perigos, perdas e inseguranças para uns, mas também trazer alívio, ganhos e sensação de conforto e bem-estar para outros. Ao mesmo tempo, o divórcio abre novas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e para a felicidade futura de ambos, tanto da mulher quanto do homem que antes foram casados. As mudanças provocadas pela separação e pelo divórcio podem trazer consequências diversas: podem levar a estados de ansiedade duradoura e a distúrbios psicológicos, mas também oferecem novas possibilidades de crescimento emocional, estabelecimento de novas competências e fortalecimento da capacidade de viver relações de intimidade muito mais do que nas experiências anteriores



(GIDDENS, 2002, p. 17). Waller (1967, p. 315) acredita que o segundo casamento pode ter sucesso porque as pessoas tendem a amar melhor, visto que têm mais experiência de vida e mais aprendizado sobre as relações conjugais.

Ainda para Waller (1967, p. 316), o divórcio não é um problema social, mas apenas um acontecimento que implica mudança diante de uma crise, num movimento de desorganização e reorganização. Assim, as famílias reconstruídas só podem ser compreendidas numa perspectiva dinâmica, que se inscreve nos processos temporais do ciclo de vida dos seus integrantes antes da formação da nova família. Por isso, como nas famílias monoparentais, também as famílias reconstruídas não se apresentam de uma forma única. Elas dependem da história conjugal e afetiva de cada cônjuge, da razão para a dissolução do casamento anterior, se viuvez ou divórcio; se apenas um dos cônjuges teve experiência conjugal anterior e o outro não; da existência ou ausência de crianças ou adolescentes advindos das relações anteriores; se existem filhos em comum, resultantes do atual casamento. Segundo Lobo (2005, p. 94) os tipos de constituição de famílias recompostas se diferenciam das outras configurações familiares, porque partilham dinâmicas e características estruturais específicas e únicas.

No geral, a vida das pessoas nas famílias reconstruídas se apresenta complexa e cheia de ambiguidades. O final de um processo jurídico de divórcio não implica necessariamente o ponto final das relações, principalmente quando existem filhos, mas apenas mudanças no âmbito conjugal. Na maioria das experiências, depois da separação do casal, outros problemas surgem imbricados ao esforço de reconstrução de um novo momento da vida (LOBO, 2005, p. 95). Dentre esses problemas, os mais comuns são: os conflitos entre o casal relativos a pensões, reconhecimento de paternidade e divisão de bens; a guarda dos filhos e a divisão de tempo e espaço destes entre a casa da mãe e a do pai; as divergências de princípios e valores nas orientações e cuidados com os filhos; a convivência nem sempre harmoniosa entre padrasto, madrasta e os filhos dos seus cônjuges atuais. Apesar de não ser regra geral, existem famílias reconstruídas que não vivenciam esses problemas e conflitos nas suas relações, mas apenas dificuldades pessoais de adaptação às mudanças. Isso depende, entre outros fatores, do conteúdo e da qualidade das relações anteriores, entre os casais e entre estes e seus filhos.

Outra forma de homens e mulheres vivenciarem a conjugalidade e a sexualidade é através das famílias paralelas, denominadas também de *uniões concubinárias*. Essas famílias parecem invisíveis para as pesquisas demográficas e acadêmicas, visto que praticamente não existem estudos sobre elas, como se não existissem na dinâmica da vida social. Talvez por ser o tipo de configuração familiar que agrega mais contravenções aos tradicionais padrões morais, religiosos e legalmente institucionalizados na sociedade, essas famílias são consideradas imorais, anormais e, portanto, inadequadas para o exercício da afetividade, da sexualidade e da procriação. Elas são paralelas ao casamento “legítimo”, porque o mesmo homem – em geral são homens, e não mulheres, que exercem o duplo papel de marido e pai – convive com outra mulher, geralmente em casa separada e no papel de provedor ou coprovedor, constituindo outra família e gerando filhos dessa relação. As famílias paralelas se tornam invisíveis, também, porque elas mesmas, sabendo que são consideradas ilegítimas, imorais e ilegais pela sociedade, utilizam da clandestinidade para não serem julgadas e para poderem continuar existindo.

A simples existência da família paralela nega os preceitos e normas religiosas, não apenas da Igreja Católica, mas de qualquer outra religião. Esse padrão de negação da família paralela está não apenas disseminado, mas também entranhado nas mentalidades como coisa errada ou pecado – o da infidelidade conjugal, que merece castigo. A família paralela tem origem no concubinato, de modo que não tem respaldo legal, devido ao princípio da monogamia, que não permite a existência de uniões paralelas ou de dois casamentos ao mesmo tempo. Configura concubinato porque é uma relação não eventual entre homem e mulher impedidos de casar (Código Civil, 2002, Art.1.727), visto que um dos cônjuges, sendo casado, não pode contrair novas núpcias. No entanto, os filhos advindos dessa relação têm reconhecida dignidade e proteção, pois não existe mais, como antes, a classificação discriminatória entre filhos legítimos e ilegítimos.

Nas famílias paralelas, quando existe litígio referente à partilha de bens, ocorrem muitas controvérsias, inclusive entre os juristas mais flexíveis em relação aos padrões morais: para alguns, existe a tendência de equiparação do concubinato a uma sociedade de fato, buscando uma solução enquadrada nos moldes estabelecidos; para outros, existe a tendência de considerar a família concubinária como uma entidade familiar, desde que haja convivência permanente e um

compartilhamento da vida num sentido familiar, mesmo que seja apenas para merecer tratamento equivalente nas varas de família (DIAS, 2007, p. 160). Essa última tendência tem como base o princípio da dignidade humana aplicado às relações de afetividade, embora legalmente estejam impedidos de casar.

Uma nova tendência nas formas de viver em família no novo contexto societário é a família anaparental. Nessa formação familiar, não existe a presença dos pais, ou seja, sofre privação da figura da mãe e do pai. Pode ser constituída apenas por irmãos ou por primos, existindo, portanto, a consanguinidade horizontal, pois são descendentes de uma mesma origem genética. Nesse tipo de família, existe o sentimento familiar, o cuidado, a proteção e a afetividade, mas não existe o determinante da conjugalidade e da sexualidade entre seus integrantes, podendo, no entanto, haver filhos de pessoas sem cônjuges que compõem essa família. Apesar do não reconhecimento legal, Dias (2007, p. 145) explicita que a família anaparental se explica como uma entidade familiar de propósito, de construção conjunta de um patrimônio, com convivência contínua num mesmo domicílio, com obrigações domésticas recíprocas e relações de afetividade e solidariedade entre seus integrantes. A família anaparental também é complexa e contraditória, e, portanto, também pode vivenciar situações conflituosas e de violação de direitos. Entretanto, a negação de sua existência na sociedade atual constitui uma afronta aos princípios do respeito à dignidade humana.

### 2.2.3 A coabitação familiar

Dentre os determinantes tradicionais para a construção de um conceito de família, associado aos padrões de sexualidade e conjugalidade nuclear, aparece também de forma bastante evidenciada a referência à coabitação, ou seja, a condição de residência comum de todos aqueles que compõem o agrupamento familiar na mesma casa ou domicílio. A dimensão clássica da coabitação para a definição de família parece ter base na expressão do dito popular “quem casa quer casa” ou na junção da palavra “casa” com o sufixo nominal “mento”, que significa uma ação ou o resultado de uma ação, fazendo alusão a atitude do casamento. Desse modo, a ideia de família conjugal nuclear é associada ao casamento e à convivência no espaço de uma casa, com o cônjuge e os filhos dessa união.

Hannah Arendt (2000, p. 39) colabora na discussão sobre a necessidade da convivência entre os homens no seio de uma família. A autora esclarece que, na antiguidade, a noção de esfera privada, vinculada à família, estava relacionada a um estado de privação, de necessidade material ou ausência de bens, como por exemplo, de um lugar para morar. Dizia respeito também à capacidade humana de desenvolver relações com os outros, de modo que uma vida limitada à esfera privada não era inteiramente humana, significava “ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana”. Sendo assim, “a família era o centro da mais severa desigualdade” (ARENDR, 2000, p. 68 e 41). Nessa lógica, os homens viviam juntos, na esfera privada da família porque eram compelidos a isso, motivados por suas necessidades e carências. A força compulsiva que motivava a convivência numa mesma casa era a própria vida, visto que, para a manutenção individual e a sobrevivência foi necessária a companhia dos outros. “Portanto, a comunidade natural do lar decorria da necessidade” (ARENDR, 2000, p. 40).

Ainda segundo Arendt (2000, p. 48), “o que hoje chamamos de privado é um círculo de intimidade”, que diz respeito à privacidade das relações pessoais, com componentes vinculados à sexualidade, à afetividade ou a outras relações de proximidade entre as pessoas, que só puderam passar a ser experimentadas, em sua diversidade de formas, a partir da era moderna. Para Giddens (2002, p. 91), a intimidade “é uma condição principal de qualquer estabilidade de longo prazo que os parceiros logrem atingir [...] está no centro das formas modernas de amizade e relações sexuais estabelecidas”. Então, entendemos que a privacidade e a intimidade são componentes privilegiados das relações sociofamiliares e da convivência, geralmente abrigadas no ambiente da casa.

O grupo familiar e os seus integrantes têm uma necessidade básica de moradia, como abrigo físico material capaz de proteger as pessoas contra as intempéries da natureza, o sol e a chuva. Mas, a essa necessidade material de moradia, juntam-se também as necessidades imateriais de se separar dos outros, de forma distinta e apartada das outras famílias e da comunidade, como condição para viver de forma autônoma e independente em relação às outras pessoas. É a residência num ambiente privado e de uma casa que torna possível às pessoas se resguardarem, terem a liberdade da vida privada, da intimidade das relações amorosas, afetivas e sexuais. A habitação é a unidade doméstica, o espaço para a

satisfação das necessidades cotidianas, através das práticas sociais domésticas, do cuidado com a higiene, o repouso, a alimentação e a reprodução social.

As contribuições filosóficas de Heller (1986, p. 43) sobre a categoria das necessidades sociais ajudam a compreender que a casa, como um bem material é necessário para o grupo familiar porque possibilita a moradia. A necessidade básica da moradia deve ser compreendida como objetiva e universal, visto que todos os homens precisam da existência concreta dela, independentemente de suas preferências subjetivas. Porém, a importância da moradia não se impõe apenas para uma família, visto que “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns” (PEREIRA, 2000, p. 66). As habitações, porém, variam de acordo com cada época, as condições naturais de cada lugar e a cultura dos agrupamentos humanos. Geralmente, não existe discordância quanto ao fato de a moradia constituir uma necessidade social básica para os indivíduos e famílias, mas existe um consenso moral, em diferentes visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana com dignidade depende da satisfação de necessidades humanas fundamentais, tais como alimentação, vestuário, higiene e moradia.

A casa, como objeto material de satisfação da moradia de todos os grupos familiares, não pode ser adquirida por todos eles. Essa discussão nos remete à questão da alienação das necessidades humanas, porque as condições sociais dos homens variam de acordo com a sua inserção na divisão social do trabalho. São essas condições que determinam as possibilidades de as famílias garantirem a provisão material da sua moradia. Determinam também as condições estruturais da moradia – acabamento, tamanho da área, quantidade e distribuição dos espaços internos, localização, equipamentos domésticos, etc. – que ela pode ou não acessar ou adquirir para garantir uma estrutura satisfatória de moradia. As habitações que existem no mercado imobiliário não podem ser acessadas igualmente por todos, de modo que a maioria das famílias tem necessidades de moradia que lhes são alheias: elas não residem em habitações com a estrutura de que precisam, visto que suas condições socioeconômicas impõem limites e definem os tipos de habitação nas quais elas podem morar, ou seja, aquelas que as famílias podem ter acesso.

O estudo clássico de Phillippe Ariès (1978) sobre a história da criança e da família mostra que, a partir do século XVIII, a família passou a se distanciar ou se

confinar num espaço limitado em relação à sociedade. Mas as práticas sociais cotidianas da família 'numerosa ou alargada' não dispunham, na casa, de espaços internos destinados aos casais, às crianças ou às demais pessoas, inclusive serviçais. Os cômodos da casa não tinham designações específicas para as ações, como dormir, descansar, fazer as refeições ou o asseio pessoal, de modo que não permitiam a intimidade da família. Com o surgimento da família nuclear moderna, o sentimento de família foi constituído com base nas relações de afetividade, mas também com a noção de intimidade. A partir da construção de uma nova concepção de casa, que possibilitou uma maior intimidade entre os cônjuges e entre os pais e os filhos, a casa passou a ser compreendida como o espaço da privacidade familiar:

A organização da casa passou a corresponder a essa nova preocupação de defesa contra o mundo. Era já a casa moderna, que assegurava a independência dos cômodos fazendo-os abrir para um corredor de acesso. Mesmo quando os cômodos se comunicavam, já não se era mais forçado a atravessá-los para passar de um ao outro. [...] Não havia mais camas por toda a parte [...] Essa especialização dos cômodos da habitação, surgida inicialmente entre a burguesia e a nobreza, foi certamente uma das mudanças da vida cotidiana. Correspondeu a uma necessidade nova de isolamento (ARIÉS, 1978, p. 265).

Atualmente podemos considerar que a casa é o espaço privilegiado da privacidade e da intimidade das famílias na contemporaneidade. Mas, para uma parcela significativa delas – incluindo aquelas cujas moradias apresentam condições subumanas, tanto nos grandes centros urbanos quanto na área rural –, continua ainda como uma privação, no sentido da necessidade não satisfeita, de continuidade da situação de desabrigo. A maioria das famílias brasileiras, pelas suas condições socioeconômicas, são desprovidas da possibilidade de privacidade e intimidade, o que prejudica a convivência familiar: ou porque não possuem uma casa para morar e dependem da ajuda de outras famílias; ou porque as condições mínimas da casa não permitem às pessoas da família usufruir da intimidade e da privacidade de que necessitam. No entanto, existem relações familiares nas quais a convivência familiar não depende da moradia num ambiente de residência comum.

Bourdieu (1997, p. 124) critica a definição dominante de família legítima ou considerada normal, porque, de modo explícito ou implícito, ela “apóia-se em uma constelação de palavras: casa e unidade doméstica” (para a demografia, domicílio e arranjo domiciliar) que não esclarecem o significado de família, mas constroem uma ficção sobre a realidade social. Nessa definição de família, além dos tradicionais critérios para a sua identificação, como um conjunto de indivíduos

aparentados, ligados entre si por aliança, casamento e filiação, ganha destaque também a convivência no mesmo teto, ou seja, a coabitação:

A família existe como um universo social separado, empenhado em um trabalho de perpetuação das fronteiras e orientado pela idealização do interior como sagrado, *sanctum*, por oposição ao exterior. Esse universo sagrado, secreto, de portas fechadas sobre sua intimidade, separada do exterior pela barreira simbólica da soleira, perpetua-se e perpetua sua própria separação, sua *privacy*, como obstáculo ao conhecimento, segredo das relações privadas, salvaguarda dos bastidores, do domínio privado. Ao tema da *privacy*, poderíamos acrescentar um terceiro, o da residência, da casa como lugar estável, que permanece, e do grupo doméstico como unidade permanente, associada de maneira duradoura à casa, indefinidamente transmissível (BOURDIEU, 1997, p. 125-126).

Família não se confunde com moradia. De forma bem simplista, a família é um grupo social complexo formado por pessoas; a casa é o lugar onde geralmente as pessoas da família residem, convivem e desenvolvem relações diversas. As pessoas que vivem na unidade doméstica da casa constituem grupos domésticos porque compartilham o mesmo espaço da casa, um domicílio comum. Porém, no nível do senso comum, existe uma identificação entre família e moradia, parecendo que todos que moram na mesma casa constituem uma família, ou, reversamente, que são da família apenas aquelas pessoas que moram na mesma casa. A partir dessa relação casa / família, foi construído socialmente, de forma equivocada, o entendimento de que a moradia comum – debaixo do mesmo teto – ganha status de critério definidor da família. As pessoas que integram o grupo familiar não moram na família, mas numa casa, que nem sempre é o espaço de moradia de todos da família, embora numa casa as pessoas possam viver em família.

Em alguns estudos sobre família e textos oficiais de políticas públicas<sup>25</sup>, os termos “família”, “domicílio” e “convivência no mesmo teto” aparecem expressando conteúdos semelhantes, demonstrando confusão conceitual ou falta de clareza sobre o significado de cada um. Família e a sua estrutura física de moradia, geralmente a casa, guardam significados distintos. Os laços familiares entre as pessoas não estão limitados ao espaço físico do domicílio, ao fato de as pessoas coabitarem, visto que a autoidentificação familiar, o sentimento de família e a

---

<sup>25</sup> No texto da LOAS (Lei 9.720 de 1993, Art. 20, § 1º), a família era definida como “a unidade mononuclear *vivendo sob o mesmo teto*, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”. Depois, esse artigo foi alterado pela Lei nº 9.720 de 1998, que define a família como “o conjunto de pessoas que *vivam sob o mesmo teto*”. No texto da primeira Política Nacional de Assistência Social, mais uma vez a coabitação é considerada um indicador para entender família, visto que considera família como “A unidade nuclear eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco que forme um grupo doméstico *vivendo sob o mesmo teto* e mantendo uma economia pela contribuição de seus membros” (PNAS/99).

convivência familiar entre as pessoas de um grupo familiar é muito mais amplo, denso e complexo do que a mera coabitação. Da mesma forma, as pessoas que moram na mesma casa nem sempre constituem uma família, visto que pode haver ausência de todos os outros indicadores para a constituição de uma família.

Talvez essa confusão conceitual tenha sido construída a partir das noções de família naturalizada e de parentesco concebido como extensão dos laços familiares. Essa tendência se aplica também ao ambiente doméstico da casa, construindo a ideia de que todos que moram na casa, sendo parentes, são necessariamente da família. Nessa direção, Bruschini (1989, p. 9) afirma que durante muito tempo o pensamento sociológico foi dominado por uma representação de família como grupo conjugal coincidente com a unidade residencial. Esse modelo foi reforçado pelos estudos históricos, que descreviam a transformação das famílias, partindo das mais extensas e patriarcais, as quais, com o processo de industrialização, foram reduzidas e se tornaram nucleares.

Para Peter Burke (2002, p. 80), indicadores baseados na coresidência podem não veicular informações sobre o modo como as relações familiares são estruturadas em determinada época e lugar. Para ele as pesquisas censitárias com base no domicílio conseguem coletar e registrar informações com maior precisão, mas também podem contribuir para a confusão entre unidade domiciliar e família:

A família não é apenas uma unidade residencial, mas – pelo menos de vez em quando – uma unidade econômica e jurídica. Ainda mais importante é uma comunidade moral, no sentido de um grupo com o qual os membros se identificam e mantêm um envolvimento emocional. Essa multiplicidade de funções propõe problemas, porque as unidades econômica, emocional, residencial e outras podem não coincidir (BURKE, 2002, p. 81).

Não é possível negar, no entanto, que, na sociedade brasileira, a moradia numa casa ou estrutura similar de habitação é compreendida como uma necessidade humana básica de toda e qualquer família. Nessa mesma lógica, a coabitação é considerada culturalmente como um elemento significativo para a constituição de famílias e para a garantia da privacidade das suas relações, da autonomia e da independência em relação às outras famílias. A coabitação tem forte papel na integração, na construção de laços de afetividade, no cuidado, na solidariedade entre as gerações, nas relações de convivência e no estabelecimento de compromissos entre os membros de uma família. De modo geral, as pessoas da



família que vivem no mesmo domicílio tendem a desenvolver relações mais intensas, principalmente no que se refere à distribuição de direitos e obrigações.

Com as mudanças que se processam nas famílias brasileiras e no novo contexto societário, a coabitação não é mais um determinante fundamental nem a única estratégia para o estabelecimento de relações familiares e afetivas entre membros de uma família. A moradia em casas ou até mesmo cidades diferentes de, por exemplo, pais e/ou mães quando divorciados das uniões conjugais anteriores ou separados por motivo de trabalho distante da residência familiar, não determina a impossibilidade de relações familiares, visto que a convivência pode ser efetivada em outros espaços e com a colaboração de outros mecanismos<sup>26</sup>. Nos casos de separação e da constituição de novas famílias, a convivência pode ser desenvolvida no mesmo espaço da residência da família de origem, por períodos curtos, mas regulares, ou de forma eventual. Alternativamente, os filhos e as filhas podem optar por conviver em dois domicílios, organizando o tempo de forma alternada entre a convivência domiciliar com o pai e com a mãe.

As pessoas da família que não convivem na mesma casa podem desenvolver papéis importantes, tornando-se referência nas relações afetivas, no compromisso com a provisão, a proteção e, inclusive, com a organização da vida de todo o grupo familiar. Essas pessoas podem ser os pais separados (embora geralmente ocorra exatamente o contrário) ou filhos adultos que já construíram novas famílias ou moram sozinhos, mas contribuem financeiramente e mantêm relações protetivas com os pais. A mesma situação pode ocorrer nos casos de famílias paralelas, nas quais o homem – muito mais predominantemente que a mulher – divide seu papel de marido e pai com duas famílias, mas geralmente fixando residência numa delas. Morar em casas separadas não rompe necessariamente as relações familiares e não determina o conteúdo e a qualidade das relações nem a construção de vínculos afetivos.

Seguindo essa lógica, a convivência dos membros de uma família na mesma casa não implica, necessariamente, a qualidade das relações sociofamiliares

---

<sup>26</sup> Atualmente, as relações entre os familiares que residem em domicílios separados, dependendo das condições socioeconômicas das famílias, podem ser fortalecidas através das alternativas constituídas pelas inovações tecnológicas de comunicação, como o telefone (fixo e/ou móvel), bem como diversos recursos da internet, que favorecem a proximidade entre as pessoas, a conversação e a negociação, contribuindo para o acompanhamento da vida diária.

entre as pessoas, mesmo que estejam ligadas pela consanguinidade e pela procriação, estabelecida entre pais e filhos, irmão e irmã, avó e neto, etc. Da mesma forma, também nas relações de afinidade estabelecidas pelo casamento – formalizado ou não – entre marido e mulher e com a nova parentela construída a partir dele, não implica necessariamente que a coabitação seja critério para definir a qualidade dos vínculos familiares. Isso significa que as relações familiares, desenvolvidas geralmente na mesma residência, podem ser permeadas por sentimentos, práticas e relações contraditórias: de desrespeito aos direitos e com várias formas de violência doméstica; ou de construção permanente de relações de afetividade, compromisso, cuidado e proteção. Entretanto, compartilhar o mesmo espaço de moradia também pode contribuir, significativamente, para o desempenho dos papéis familiares e para a construção de vínculos afetivos de referência.

#### 2.2.4 A afetividade e a solidariedade familiar

Os novos determinantes para a construção de uma concepção de família – a afetividade e a solidariedade familiar – aparecem com muita frequência no discurso oficial da Política de Assistência Social e entre os profissionais que a executam. Nos espaços do exercício dessa Política, há uma forte tendência para negar os referenciais tradicionais e superdimensionar os novos, como se esses últimos, por natureza, excluíssem os primeiros. Parece que, pela necessidade de afirmação dos novos determinantes para compreender a família, seja necessário negar a importância das suas dimensões clássicas. Nós, ao contrário, reafirmamos a coexistência de ambos – clássicos e novos - determinantes no novo contexto. As transformações societárias mais amplas e a dinâmica da vida social, articulada à mutabilidade da família, contribuem para as alterações nos determinantes clássicos da família, visto que os padrões que os sustentam estão em processo de mudança: cada vez mais são questionados na sua legitimidade, de modo que as experiências de vida em família os tornam mais fluidos e flexíveis. Nesse processo, ganham relevância os novos determinantes: a afetividade e a solidariedade familiar.

As contribuições de Philippe Ariès, com base na realidade da família francesa medieval até o início do século XIX, permitiram compreender o processo de constituição da família nuclear “moderna”, no período da ascensão da burguesia,

essencialmente marcada pelo sentimento de afetividade. Até o início do século XVIII, a família existia como uma realidade vivida, mas não como sentimento ou como valor para a vida das pessoas, visto que ela se ocupava das crianças, menos pelo afeto ou apego que poderia ter por elas mesmas e mais pela contribuição que no futuro essas crianças poderiam dar para a estrutura comum da família. Naquela época, as famílias não podiam desenvolver um sentimento existencial profundo na relação entre pais e filhos, pois “a família era uma realidade moral e social, mais do que sentimental”. Nas camadas mais ricas, a família significava a prosperidade do patrimônio e a honra do nome. Nas camadas mais pobres, a família era apenas a instalação de um casal no meio mais amplo da aldeia, do pátio ou da casa dos senhores, onde passavam a maior parte do tempo, de modo que “a família quase não existia sentimentalmente entre os pobres” (ARIÈS, 1978, p. 231).

Nos seus estudos sobre a história social da criança e da família, Ariès (1978, p. 225- 236) mostrou que, a partir do século XVIII, a família nuclear agregou uma combinação complexa de autoridade e amor parental, no interior da qual passou a existir um conjunto de novos sentimentos e atitudes em relação às crianças, considerados mecanismos para a constituição da família moderna: a privacidade do grupo familiar em relação à convivência e à sociabilidade mais ampla; as novas formas de intimidade e cuidado entre pais e filhos; o sentimento de igualdade entre as crianças, em detrimento do privilégio aos primogênitos; a supervalorização do amor materno; a passagem da aprendizagem para a instituição educativa da escola; e a socialização das crianças no âmbito mais restrito da convivência familiar e no espaço privado da casa. Com as modificações da família em relação à criança – quando esta passou a ocupar um lugar central na atenção da família –, as relações entre os pais e os filhos passaram a ser cada vez mais sentimentais, contribuindo para o surgimento de um *sentimento de família*, passando a afetividade a constituir uma característica fundamental da família moderna.

As discussões iniciais desta tese, particularmente nos elementos de fundamentação sobre a família como instituição social e como espaço privilegiado de socialização contribuem para a compreensão do significado da afetividade e da solidariedade na sociabilidade das relações familiares. Independentemente da forma como está configurada ou da denominação que receba, a família representa o primeiro grupo humano no qual desfrutamos o sentimento de pertença, onde

desenvolvemos os primeiros contatos com o mundo social, através do processo de interiorização, exteriorização e socialização. Como sujeitos desse processo, aprendemos a nos tornar seres humanos, a reconhecer os outros significativos, a expressar nossas necessidades e sentimentos, a solicitar atenção e a demonstrar satisfação e afeto nas relações intersubjetivas. Desse modo, a família constitui um instrumento basilar de socialização e aprendizado, na dimensão das relações interpessoais e da construção de uma identidade permeada por conteúdos afetivos.

Quando as pessoas adultas e mais próximas da família desenvolvem práticas cotidianas de cuidado e proteção com a criança, elas são permeadas por conteúdos afetivos que são internalizados pela criança, permitindo que também ela desenvolva e demonstre o seu sentimento de afetividade. Assim, entendemos que a afetividade é apreendida a partir das primeiras interações subjetivas, desde criança, e continua no processo contínuo de socialização. Ninguém nasce afetuoso ou amoroso, porque os sentimentos são apreendidos e desenvolvidos ao longo da existência humana. Isso significa que todos os seres humanos têm potencialidades afetivas no conjunto de suas emoções e nas relações com os outros, podendo desenvolver e expressar seus sentimentos nas relações que desenvolve.

No processo de socialização dos membros da família, na medida em que são construídas as relações com o mundo objetivo e com as subjetividades dos outros significativos, são iniciados e construídos também os vínculos sociais, que se iniciam na família. Sendo assim, na transmissão de normas, de valores, dos papéis sociais e da cultura, a criança reconhece e identifica as pessoas que corporificam os papéis – de mãe, de pai, de tia, de avó, por exemplo – ao mesmo tempo em que também constrói a sua identidade na família e, depois, no mundo. Ao longo do percurso de vida do ser humano, sua existência social é constituída e permeada por diversas formas de vínculos que são experimentados através de diferenciadas relações interpessoais e sociais. Essas relações são também permeadas por trocas, que podem ser na perspectiva da afetividade ou da agressividade:

A família é o *locus* onde nascem e amadurecem os afetos, onde se inicia a vivência do amor. É por meio dela que se desenvolve um espaço de aconchego, mas também onde seus membros experimentam conflitos, sofrimentos, injustiças, onde se desenvolvem a raiva, o ódio, que podem culminar até na violência (BUCHER-MALUSCHKE, 2004, p. 158).

É no interior da família que iniciamos a construção da nossa aprendizagem como seres humanos no mundo social. A aprendizagem que se

processa na família pode ser compreendida como a aprendizagem social de base, porque deve ser construída a partir de algumas referências: o reconhecimento das diferenças, das singularidades, das necessidades de cada um, da autoridade, da tolerância à frustração, da importância do compromisso e da negociação, bem como do respeito às regras da convivência e das relações familiares, passo fundamental para a interiorização de normas e leis no nível social mais amplo. Isso não significa que tais normas devam ser assimiladas e seguidas de forma irracional e descontextualizada, como se fosse possível negar a dinâmica da sociedade, suas contradições e conflitos, inclusive no espaço familiar. No entanto, para alguns indivíduos, como parte integrante do grupo familiar, a agressividade toma maior espaço nas relações interpessoais, em detrimento do afeto, do carinho e do amor.

Para Bucher-Maluschke (2004, p. 158), os elementos que constituem a parte mais fundamental da vida mental do ser humano se manifestam em três dimensões indissociáveis: a atividade; a inteligência ou cognição; e a afetividade. A partir dessas dimensões, o indivíduo constrói todas as suas ligações com o meio social e edifica relações interpessoais, iniciando pelas pessoas do grupo familiar. Destacando a terceira dimensão, podemos afirmar que “a afetividade se apresenta como um conjunto de estados afetivos – sentimentos, emoções e paixões de uma pessoa” (Id.Ibid., p. 158). A afetividade comporta os estados afetivos, porque as emoções dos indivíduos participam ativamente da configuração do funcionamento mental. A afetividade não é apenas um conteúdo do pensamento, visto que inclui também sentimentos, que são percebidos, expressos e verbalizados com palavras ou por outro canal da linguagem. O sentimento afetivo se revela como uma forma humana de expressar carinho, proteção, cuidado e solidariedade.

Assim, ao enfatizar a linguagem como um lugar de constituição e expressão dos modos de vida culturalmente elaborados, Vygotsky (1996, p. 135) unifica as dimensões cognitiva e afetiva do funcionamento psicológico. No contexto de sua teoria, as formas de linguagem, como a verbal, passam a ter grande importância, por trazerem consigo tanto o “significado” quanto o “sentido”: o primeiro se referindo ao sistema de relações objetivas e o segundo reportando-se à significação da palavra atribuída pelo sujeito. Portanto, é no “sentido” dado à palavra a partir das experiências individuais que residem as experiências afetivas entre as

peças, as quais podem ser expressas, sobretudo, na convivência entre pessoas de um mesmo grupo familiar: entre pais e filhos; e entre irmãos.

Berger e Luckmann (1998, p. 173-175) também discorrem sobre a importância da linguagem para o processo de institucionalização da família, quando se referem aos processos de interiorização, exteriorização e socialização, que só podem ocorrer através da linguagem. Esta, por sua vez, não se expressa apenas por palavras, mas também através das expressões corporais e faciais e dos gestos, - e do sentido que lhes são atribuídos - que se processam na inter-relação com as outras pessoas, na fase inicial da vida humana e nas posteriores. Nesse sentido, a afetividade é componente fundamental da formação da pessoa humana.

A afetividade diz respeito aos sentimentos inscritos nas interações sociais e surge na relação interpessoal, ou seja, é um instrumento da relação do sujeito com os outros no mundo. É concebida também como um estado do sujeito, organizado em dimensões de vínculo: consigo mesmo, com o outro e com o universo. E, se o sujeito está ligado ao outro, ocorre uma troca, um estado de afinidade profunda entre os seres humanos, significando a existência de uma conexão, de uma relação de reciprocidade. Assim, na interação afetiva com o outro, o sujeito intensifica sua relação consigo mesmo, observa seus limites ao mesmo tempo em que aprende a respeitar os limites do outro.

A afetividade também contempla uma ação e conduz a uma atitude em relação ao outro: uma disposição interna para compreender, respeitar, escutar, aceitar e desejar a proximidade do outro. Nesse sentido, a afetividade não está limitada ao campo da subjetividade, mas se efetiva a partir de ações orientadas para o outro, não de ações quaisquer, mas de ações carregadas de sentimentos e qualificadas por eles. É a vivência da afetividade no cotidiano das inter-relações familiares que constrói o sentimento de pertença e a referência familiar para as pessoas, de qualquer idade e gênero, que integram o grupo familiar.

Como reação ou reflexo, a afetividade também pode se apresentar como outra forma de resposta emocional: a agressividade. Segundo Laplace e Pontalis (1970, p. 37-43), a agressividade é uma tendência ou um conjunto de tendências que se atualizam em comportamentos reais ou apenas no âmbito da mente humana e da imaginação, visando a prejudicar outrem, destruí-lo, constrangê-lo ou humilhá-lo. A agressividade faz parte do ser humano e, quando ele se sente

ameaçado fisicamente no seu espaço territorial ou na sua família, ela serve como “mecanismo de defesa”, com a função de autoproteção. A agressividade também é atribuída à frustração, pois, na medida em que ela se intensifica, pode provocar cólera, depressão e desespero. Muitas vezes, a ausência do afeto de outras pessoas ou de um sentimento de valorização pessoal pode favorecer o surgimento de uma agressividade exacerbada. Não nos deteremos nessa dimensão negativa da afetividade, bastando-nos, observar que ela nos permite compreender parte das contradições internas que a família experimenta, visto que pode desenvolver relações afetivas e protetivas, mas também agressivas e violentas.

A discussão sobre os afetos, tanto na forma de afetividade quanto na de agressividade, exige também a compreensão do significado dos vínculos. Ninguém desenvolve e expressa sentimentos, na relação com outras pessoas, sem a construção de vínculos. Esse processo necessita de relações intersubjetivas:

Desde o início da vida, os afetos se organizam a partir da relação com o outro – relações de aceitação, de amor ou de rejeição, de recusa e, posteriormente, tais formas de relação com o outro também se organizam na relação consigo mesmo. Esse outro, que pode ser a mãe ou substituto, vai ao longo da vida se multiplicando em diversos outros, mas esse primeiro momento é fundamental para as relações que se seguirão. É nesse contexto que se cria o primeiro vínculo. Portanto, podemos afirmar que os afetos se organizam numa dinâmica vincular entre um “eu” que inicia seu processo de individualização e um outro “eu” (BUCHER-MALUSCHKE, 2004, p. 158).

A raiz etimológica da palavra *vínculo* tem origem no substantivo latino *vinculum*, que significa tudo que serve para atar, ligar, liame, laço que estabelece relacionamentos, que dá sentido às relações entre pessoas e sentimentos, ensejando a ligação moral e/ou o compromisso (HOUAISS, 2003, s/p). O termo *vínculo* é utilizado para expressar a união entre uma pessoa e outra, pressupondo uma certa durabilidade. No âmbito da família, o sentido de *vínculo* é explicitado em expressões como: “vínculo materno”, “vínculo paterno”, “vínculo conjugal”, etc. Outro termo bastante utilizado para expressar o sentido de *vínculo* é *laço*, a exemplo de expressões como: “laços matrimoniais”, “laços de família”, significando união, aliança, relações de afetividade, familiares e de parentesco.

O vínculo se refere às relações interpessoais e diz respeito à maneira particular pela qual cada indivíduo se relaciona com os outros, criando uma estrutura particular para cada relação intersubjetiva e a cada momento específico da trajetória da vida pessoal. Segundo Pichon-Rivière (2000, p. 75), o vínculo é concreto e

configura uma estrutura dinâmica em contínuo movimento, que funciona acionada por motivações psicológicas, resultando na construção de uma determinada conduta que tende a se repetir, tanto na relação interna da pessoa consigo mesma quanto na relação externa com os outros. Os vínculos internos e externos se integram num processo que configura um permanente movimento de interação e construção, produzindo-se uma passagem constante daquilo que está dentro da pessoa para fora e do que está fora dela para dentro. Desse modo, tudo o que se realiza na mente da pessoa, todo pensamento está em relação com a outra.

Pichon-Rivière (2000, p. 87) afirma ainda que o campo psicológico é o campo das interações entre o indivíduo e o meio, e o vínculo é sempre social, mesmo sendo com uma só pessoa. Através da relação com essa pessoa, repete-se uma história de vínculos determinados por um tempo e por um espaço específicos. Por essa razão, o vínculo se relaciona com a noção de papel e de comunicação. Para Berthoud (1998, p. 146), “o processo de vinculação é antes de mais nada um encontro, o mais profundo dos encontros que pode ou não acontecer entre duas pessoas”. Estabelecer vínculos é o próprio movimento da vida afetiva, é a essência da vida humana, na dimensão em que o ser humano desenvolve sua predisposição para sociabilidade e se torna membro da sociedade, estabelecendo relações e vínculos com outras pessoas. A capacidade de estabelecer vínculos constitui uma necessidade imaterial básica do ser humano e uma condição de saúde psíquica.

Seguindo o caminho da desnaturalização da família, a partir da Lévi-Strauss (1980), podemos afirmar que, assim como a própria família em si, o vínculo familiar também não é natural, porque não pode ser explicado pelo limite da genética, da gestação humana ou da ligação que o cordão umbilical estabelece entre o corpo da mãe e o do novo ser. Se pudesse ser explicado unicamente pela dimensão natural, o vínculo entre mãe e filho seria identificado com um natural “instinto materno”, de modo que os vínculos futuros que a vida oferece ao ser humano seriam, por conta disso, a continuidade de relações naturais. Portanto, não é a dimensão da reprodução biológica que estabelece o significado do vínculo da paternidade ou da maternidade, visto que não diz respeito à dimensão fundamental das relações entre pais / mães e seus filhos: a afetividade e os cuidados protetivos. O vínculo familiar é uma construção social e cultural, depende das relações interpessoais e, essencialmente, da convivência entre os integrantes da família,



ganhando significados concretos quando os laços que estabelecem as relações agregam sentimentos afetivos e atitudes de compromisso.

Pichon-Rivière (2000, p. 85) esclarece que as relações intersubjetivas e sociais que o sujeito estabelece com o mundo são múltiplas e, portanto, na vida das pessoas nunca existe apenas um tipo único de vínculo. Os vínculos familiares também não são sempre os mesmos para toda e qualquer família, pois dependem da sua contextualização na diversidade histórica e cultural. Ao longo da história humana, existiram relações diferenciadas entre mães, pais, filhos, irmãos e outros familiares, amantes e esposos, nos diferentes momentos históricos. Segundo Carvalho, Politano e Franco (2008, p. 239), o vínculo interpessoal é apenas uma parte da trama da vida social, de modo que o significado atribuído a essas relações e seu lugar na sociabilidade humana variam de acordo com o contexto histórico e cultural. A forma dos laços familiares, seus significados e importância mudam de acordo com os modos de vida e repercutem no papel da família, na criação dos filhos, nas socializações primária e secundária, na convivência familiar, nos padrões de sexualidade e nas experiências de conjugalidade. A partir do contexto da sociabilidade humana, são construídos vínculos diversos.

A existência de uma diversidade de vínculos é intrínseca ao modo de vida social, histórico e cultural das pessoas, mas nenhuma sociedade humana pode ser concebida sem a existência de vínculos relacionais interpessoais. A existência da universalidade dos vínculos na sociedade é concomitante à sua diversidade cultural, o que significa que a multiplicidade de vínculos relacionais é limitada por aquilo que traduz a humanidade de cada homem, mulher ou criança:

A mãe não ama um filho genérico, nem o bebê ama uma mãe genérica: é na concretude das interações que o amor é construído entre dois indivíduos particulares. Essa condição dá espaço para a diversidade dos vínculos em cada caso – evidentemente, dentro dos limites possíveis para as capacidades emocionais e cognitivas do homem (CARVALHO; POLITANO; FRANCO, 2008, p. 239).

Partindo da compreensão de família, afetividade e vínculo exposta nesta parte da tese, podemos afirmar que o vínculo afetivo constitui um dos critérios fundamentais para compreender a família no novo contexto. A família ganha significado social concreto quando as relações interpessoais vivenciadas no grupo familiar são definidas pela existência da vinculação afetiva, não apenas presente no sentimento de cada indivíduo, mas também – e fundamentalmente – expressa

através de canais diversos de linguagem e de práticas sociais cuidadosas e protetivas. Nessa perspectiva, tais práticas caracterizam a sociabilidade familiar, pelo seu caráter afetivo e benevolente para com o outro, desprovida de interesses particulares, mas como uma necessidade ou um livre dever moral subjetivado, e não como uma obrigação imposta juridicamente. No contexto atual, mais do que antes, as relações familiares só se tornam efetivas, significativas e consistentes se forem construídas através do vínculo da afetividade. No entanto, entendemos que esse significado de família, estabelecido pelo vínculo da afetividade, expressa, em sua essência, parte daquilo que entendemos como uma família idealizada: a família baseada na afetividade e como espaço de felicidade duradoura.

Os vínculos de afetividade entre os indivíduos de um grupo familiar podem ser compreendidos como precursores e construtores da responsabilidade e da solidariedade familiar, visto que, de antemão, implicam sentimentos e práticas de sociabilidade humano-afetivas. A dignidade humana constitui o núcleo essencial sobre o qual está fundamentada a solidariedade entre os homens e, de forma particular, na família. O princípio da dignidade da pessoa humana reafirma a noção de alteridade, entendida como o respeito de uma pessoa pela outra, que deve ser materializado no oferecimento de condições que possibilitem à outra pessoa o usufruto de uma existência digna. Esse princípio incorpora o significado de que as pessoas de toda e qualquer família são consideradas iguais perante a lei e que, portanto, seus direitos e garantias fundamentais não devem ser negados: o direito à vida, à liberdade, à integridade física, à alimentação, ao vestuário, ao lazer, a ter uma convivência familiar com aqueles com quem têm vínculos de sangue, afinidade e/ou afetividade. O princípio da dignidade humana também diz respeito às condições que permitem às pessoas adultas da família acessarem um trabalho digno e renda suficiente para garantir a provisão das necessidades familiares.

A dignidade da pessoa humana, como condição de valor e princípio normativo fundamental, abrange o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e a proteção de todas as dimensões desses direitos. Nesse sentido, a concepção ontológica da dignidade como qualidade inerente ao ser humano, nos permite ampliá-la para além de cada indivíduo, na perspectiva da oferta das possibilidades indispensáveis para que a dignidade se realize em igualdade de condições para todas as pessoas. Portanto, implica o

respeito e o compromisso de todos, de uns para com os outros, visto que cada ser humano é merecedor dos mesmos direitos por parte do Estado, da comunidade e da família. Contempla um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a todas as pessoas as condições sociais e existenciais necessárias para uma vida digna e em comunhão com os demais seres humanos. Nesse entendimento,

[...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação de poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade – em direitos de dignidade – e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta, por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e de injustiças (SCHELEDER; TAGLIARI, 2008, p. 652).

A solidariedade expressa o sentimento moral de responsabilidade que vincula os indivíduos ao sentido da vida, ao reconhecimento do direito à dignidade humana dos outros indivíduos, de um grupo e da própria humanidade. Diz respeito à relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira de cada um do grupo seja movido pelo sentimento de obrigação moral de apoiar aos outros. A solidariedade também significa a condição grupal que resulta da comunhão de atitudes, de sentimentos, de maneira que o grupo venha a constituir uma unidade sólida, capaz de oferecer resistência às forças externas e de se tornar mais forte face da oposição procedente de fora (HOUAISS, 2003, s/p).

No grupo familiar, a solidariedade representa uma forma de construir e preservar laços, que se efetiva como vínculo afetivo recíproco e se expressa em sentimentos, relações e práticas de responsabilidade, partilha, colaboração, doação, apoio - na dimensão material e imaterial -, e cuidado entre pais e filhos, entre irmãos, entre netos e avós. Nesse sentido, a solidariedade familiar se confunde com as expressões práticas da afetividade e do compromisso, ao mesmo tempo em que constituem as bases das relações familiares.

A solidariedade familiar é necessária devido à existência de diferenciações e/ou desigualdades entre as pessoas do grupo familiar, que por si só solicitam o apoio daquelas que se encontram em condições mais favoráveis. Geralmente, essas situações incluem: dificuldades no acesso ao trabalho; instabilidade financeira, precarização do trabalho ou desemprego; insuficiência do nível de renda familiar para a manutenção das necessidades básicas; vulnerabilidades características próprias do ciclo de vida das pessoas, como

crianças, adolescentes e idosos; limitações provocadas por deficiências e/ou doenças crônicas; e outras relativas às vicissitudes da vida familiar. No grupo familiar, essas situações clamam por apoio, ao mesmo tempo em que corroboram o papel – social e moralmente esperado – de pai, mãe, filhos, avós e tios, mas também avançam para outros núcleos da relação de parentesco. A solidariedade familiar é um conjunto de direitos e deveres que se expressam através de sentimentos e apoios diversos. Entretanto, sendo a família um espaço não apenas de afetividade, mas também de conflitos e interesses individuais, as situações que solicitam ações solidárias dos familiares nem sempre são assim compreendidas – e muito menos apoiadas – dentro do próprio grupo familiar.

A solidariedade familiar resulta de uma vinculação afetiva e ao mesmo tempo de uma obrigação moral que impulsiona o desenvolvimento de atitudes de colaboração para a satisfação das necessidades das pessoas do grupo familiar, confirmando o compromisso com a dignidade humana dessas pessoas. Essa solidariedade pode se manifestar na forma da provisão material, como também através de diversas outras expressões imateriais de solidariedade diante das vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, nas dificuldades com a saúde, nos momentos de perda, nos conflitos existenciais, nas decisões importantes, nas inúmeras necessidades emocionais e afetivas. Apesar da predominância da ideia da solidariedade familiar como uma obrigação imposta juridicamente entre gerações e entre os casais, a exemplo da provisão de moradia e alimentos dos pais para com os filhos, entendemos que a solidariedade familiar é muito mais um dever moral, imposto não pela legalidade, mas pela necessidade de cuidado e proteção inerente às relações afetivas e aos vínculos mais significativos.

A afetividade é um ato de liberdade: não pode ser imposta por uma decisão jurídica ou ditada por uma regra de etiqueta social. Independentemente da vinculação afetiva, nas situações familiares onde a paternidade da criança não é reconhecida, a ação de comprovação da filiação biológica gera obrigações jurídicas de provisão material, que se institui por força dos direitos da criança, como ser humano em processo de desenvolvimento que não tem condições de prover suas próprias necessidades fundamentais. Sendo assim, os direitos relativos à filiação se impõem, independentemente da existência de vínculos afetivos entre pais e filhos, visto que estes não podem ser impostos juridicamente. Geralmente, a necessidade

de reconhecimento jurídico da paternidade de uma criança expressa um conflito entre os progenitores. Porém, essa situação pode ser revertida no nível do respeito aos direitos, possibilitando a construção de relações afetivas entre pais e filhos. Dessa forma, as obrigações jurídicas do pai para com o filho podem ser assumidas, não mais como imposição legal, mas como práticas expressivas de afetividade.

Ao longo deste capítulo, analisamos algumas mudanças que vêm se processando na família, em decorrência dos padrões de sexualidade e conjugalidade, da consanguinidade e da filiação, bem como da coabitação familiar, demonstrando como, dentre outras questões, a dimensão afetiva contribui para as alterações nos determinantes clássicos da compreensão de família. Essas alterações, compreendidas como parte do movimento dinâmico da sociedade e da mutabilidade da instituição familiar, têm exigido também mudanças no campo dos direitos sociais e familiares, de modo que algumas mudanças expressam um avanço no reconhecimento da importância das relações afetivas na família. Dentre essas conquistas, destacamos: a igualdade na condição de filhos e a irrevogabilidade dessa condição, inclusive dos filhos havidos fora do casamento; a paternidade socioafetiva, sem o processo jurídico da adoção; a dissolução do casamento pelo divórcio e a possibilidade de se casar novamente e constituir nova família; e o reconhecimento da união estável como entidade familiar, inclusive, mais recentemente, extensivo aos casais homoafetivos.

Como instituição social concreta, a família continua sendo central e ao mesmo tempo transversal às diversas outras dimensões da vida social. Apesar do processo de mudanças na sociedade e na família, a compreensão desta ainda está muito demarcada pelos seus determinantes tradicionais, os quais também estão sofrendo alterações significativas, o que demonstra que a família é uma totalidade dinâmica e contraditória. Tais alterações tornam as contradições da família cada vez mais perceptíveis, expressando elementos de sua complexidade e de sua inter-relação com a vida social. A análise desse movimento, embora não conseguindo abarcar a totalidade das questões que determinam sua concretude entrelaçam-se e fazem emergir o significado da família no novo contexto societário. Acreditamos que a explicitação das alterações que se processam na família possibilita uma maior compreensão sobre ela, visto que contribui para o desvendamento da sua aparência

de “família ideal”, permitindo uma maior aproximação da sua realidade, a partir de experiências familiares concretas, ou seja, daquilo que a família realmente é.

### **2.3 A família nos estudos demográficos: controvérsias e influências na Política de Assistência Social**

No novo contexto societário, a dinâmica do movimento histórico da sociedade tem produzido profundas modificações na família, principalmente na sua dimensão social, econômica e cultural. Compreender essas modificações exige conhecer os conceitos presentes nos estudos demográficos brasileiros, que são referências para as pesquisas e os estudos nacionais sobre população, domicílios e família. Esses estudos mostram as principais mudanças que se processam nas famílias, em determinado período, como, por exemplo: o número médio de pessoas por família; a faixa etária das pessoas e a relação de parentesco que mantêm entre si; a pessoa de referência da família; algumas configurações familiares (casais sem ou com filhos, famílias monoparentais e pessoas que vivem sozinhas).

Os estudiosos da demografia têm utilizado cada vez mais a família como unidade de análise nas pesquisas e estudos sobre a população. Essa utilização está associada à compreensão de que a reprodução da população é algo que se processa no espaço familiar, condicionado ou mesmo decidido no interior da família. Segundo Goldani (1984, p. 1257), a partir desse enfoque, um conjunto técnicas de mensuração sobre as relações familiares foi desenvolvido na perspectiva de aprofundamento das informações acerca da questão demográfica. Ao se demarcar os processos demográficos a partir da família, desenvolveu-se a quantificação das relações familiares, tornando possível o surgimento de uma demografia da família, definida pelos indicadores do número, do tamanho e da composição das famílias.

A demografia da família se desenvolveu muito rapidamente, sobretudo no que se refere à análise dos determinantes da estrutura familiar, com destaque, no campo da quantificação, para o conceito de ciclo de vida familiar, marco de referência nos estudos da família. Mas ainda existem muitas lacunas na demografia sobre questões e informações básicas relativas à família, tais como: os conceitos de família e parentesco; o critério de coresidência; a escassez de informações sobre histórias reprodutivas; o processo de constituição e reconstituição de famílias, tanto

na formalidade (casamentos e divórcios) quanto nos modos informais de constituir famílias. Segundo Goldani (1884, p. 1.258), quando falamos de *família*, geralmente a associação imediata é com um grupo de pessoas aparentadas, portanto ligadas por consanguinidade, casamento ou adoção. Essa concepção de família foi demarcada como consenso na literatura das Ciências Sociais e a partir dela surgiram várias classificações de família, desde a clássica família nuclear e extensa até outras configurações mais sofisticadas. Essas distinções sobre a forma de a família se organizar podem estar vinculadas à perspectiva do controle sobre as gerações presentes e sobre os padrões de convivência em família.

Nos estudos demográficos da família, têm grande importância as mudanças na estrutura familiar, como resultantes da heterogeneidade das experiências individuais e dos grupos familiares num determinado tempo. A compreensão dessa dinâmica prescinde do conceito de ciclo vital familiar e da captação do seu movimento. O ciclo vital familiar se refere às diversas fases da vida que a família passa, marcadas pelo ritmo e pela quantidade de eventos demográficos, tais como uniões ou casamentos, nascimentos, mortes, separações e divórcios. Na maioria dos estudos sobre o ciclo vital, porém, não são consideradas as famílias sem filhos, os divórcios, as segundas uniões ou “recasamentos” e os movimentos de famílias ou indivíduos no domicílio. Só mais recentemente alguns esforços têm sido envidados no sentido de integrar o divórcio e as segundas uniões nos modelos de análise do ciclo vital da família.

As mudanças que vêm ocorrendo na família ao longo dos tempos têm possibilitado pensar a trajetória familiar em etapas ou fases do ciclo vital, de modo que a transição da família nas fases do ciclo vital pode contribuir para compreender os tipos de configuração familiar. De forma bem simplificada, o ciclo vital familiar pode ser caracterizado por quatro fases sequenciais: a formação da família, que tem início com a união de um casal; a expansão, marcada pelo desenvolvimento da família com o nascimento de filho(s); a contração, caracterizada pela saída dos filhos do seio familiar de origem; a extinção da família, que ocorre com a morte de um dos cônjuges ou com o divórcio (GOLDANI, 1984, p. 1269). Em cada fase do ciclo vital, os eventos familiares podem ser únicos ou ter uma frequência variada, mas, independentemente disso, cada etapa constitui uma fase transitória que cria

condições para as subsequentes. Arraigada (2007) pensa as fases do ciclo vital com algumas diferenças em relação à visão de Goldani:

Al respecto, se distinguen la etapa de inicio de las familias, cuando empiezan a nacer los hijos; la expansión, al aumentar el número de hijos; de consolidación, cuando dejan de nacer los hijos; y de salida de los hijos, cuando estos pasan a constituir hogares distintos (ARRAIGADA, 2007, p. 131).

Para identificar as fases do ciclo de vida e o tempo médio de passagem de uma fase para outra, o procedimento mais utilizado nos estudos demográficos é o cálculo das médias de idade das pessoas integrantes da família, quando no seu percurso vital ocorrem os eventos básicos da nupcialidade, da fecundidade e da mortalidade. Porém, no estudo do ciclo familiar, também é considerado fundamental o entendimento de como ocorre a transição entre as fases do ciclo e quais os seus determinantes e consequências. Isso se justifica pelo fato de que grande parte dos problemas no estudo da família se refere às transições das pessoas de um estágio da vida a outro e no interior de cada um desses estágios do ciclo de vida familiar.

Nos estudos demográficos, “o conceito de família tem variado em função da unidade de enumeração” (GOLDANI, 1984, p. 1258), visto que os censos populacionais são reconhecidos como importante fonte de informação, porém, na maioria dos casos, a unidade de enumeração não tem sido a família, mas o domicílio. Para Goldani (1984), nos censos demográficos o domicílio é definido como “um grupo de pessoas que vivem em uma mesma moradia”, a qual costuma ser identificada, por estudiosos da demografia e para efeito de análise, como família. Segundo esse entendimento, a compreensão de família está diretamente associada à condição de residência comum entre seus membros, ou seja, serão identificados como da família aquelas pessoas que convivem no mesmo domicílio.

Nos últimos censos demográficos desse realizados no Brasil, a família tem sido utilizada como unidade de coleta e definida como “pessoas ou conjunto de pessoas residentes em domicílio particular ligadas por laço de parentesco ou dependência doméstica” (IBGE, 1980). Desse modo, o critério mais importante na identificação das famílias passou a ser o da convivência das pessoas num mesmo domicílio particular. A convivência no domicílio implica o compartilhamento de bens duráveis, alimentos e despesas domésticas, e isso, por sua vez, permite associar a família à noção de *unidade de consumo*, cuja determinação seria um dos objetivos dos censos demográficos no que concerne à questão da família.



Essa mistura de critérios para definir a família como unidade de análise tem causado confusões ou imprecisões na classificação censitária das famílias brasileiras. Na clássica tipologia de família, a convivência e o parentesco são os critérios de classificação. A Fundação IBGE passou a considerar, a partir de 1980, a quantidade de unidades familiares residentes no mesmo domicílio, passando a classificá-las como *únicas* ou *conviventes*. Passaram a ser identificadas como *únicas* aquelas que ocupavam sozinhas um domicílio; e como *conviventes* duas ou três famílias que ocupavam e conviviam na mesma residência.

Entretanto, ao dividir as famílias entre *principais* (com o chefe do domicílio) e *secundárias* (vinculadas ao chefe por parentesco), como no Censo de 1970, ou por número de ordem, como no Censo de 1980, o critério utilizado era as relações de parentesco entre os chefes das famílias. Segundo Goldani (1984, p. 1259), a confusão na definição dos critérios foi ainda maior quando, no Censo Brasileiro de Famílias e Domicílios de 1980, o critério de parentesco entre os chefes foi usado para classificar as pessoas nos domicílios e não nas famílias. Podemos afirmar, então, que, em relação ao domicílio, *família nuclear* e *família única* são unidades distintas, embora a maioria das famílias nucleares resida sozinha num domicílio. Por outro lado, existem também famílias nucleares que compartilham moradia com outras famílias, situação em que passam a ser consideradas *famílias conviventes*. No Censo de 1980, do conjunto das famílias brasileiras, as identificadas como *famílias únicas* alcançaram um percentual de 89,6%, enquanto as famílias nucleares constituíram 78,4% do total.

Desse modo, nas pesquisas demográficas a unidade de referência é definida de acordo com o objeto de análise definido pela pesquisa. Assim, nos censos demográficos o objetivo principal pela inclusão das questões da família, tem sido a identificação das unidades econômicas, visto que o critério de parentesco parece não ser o mais importante, mas sim o compartilhamento da mesma habitação pelas pessoas, visto que esse fato está diretamente relacionado com as relações econômicas e sociais, como a renda e o consumo. No entanto, no que se refere “à dinâmica interna das famílias e suas relações com a dinâmica demográfica em geral, torna-se indispensável o controle do parentesco, sobretudo a identificação das unidades conjugais presentes no domicílio” (GOLDANI, 1984, p. 1.261).

Por essa razão, Goldani (1984) propõe que, a partir da definição da família como unidade de análise, quer seja a família censitária, de parentesco ou até mesmo o grupo domiciliar, será mais fácil caracterizar a estrutura familiar, ou seja, o tamanho e a composição dos grupos familiares. O tamanho poderá ser obtido através de informações sobre as características da família e de seus membros. A composição da família poderá ser obtida de forma direta, através do controle de informações sobre as relações de parentesco das pessoas com o chefe da unidade. Segundo Goldani (1984, p.1262), essas relações oferecem uma primeira ideia sobre as famílias de parentesco. Mais esclarecimentos sobre os tipos de família de parentesco pressupõem que a pesquisa registre outras informações sobre as relações de parentesco e utilize modelos de análise mais sofisticados.

Para Durham (1982, p. 32), as pesquisas sobre a família produziram conhecimentos importantes, mas nesse produziram também muita imprecisão sobre a própria noção de família, devido a uma confusão entre os significados de família e parentesco. A autora considera importante distinguir a família do sistema de parentesco, como também do grupo doméstico residencial. Sem essa distinção, as pesquisas podem ter dificuldades na identificação do parentesco:

Famílias são grupos sociais, estruturados através de relações de afinidade, descendência e consangüinidade que se constituem como unidades de reprodução humana. O parentesco diz respeito ao modo mais amplo de ordenação das relações de afinidade, descendência e consangüinidade que regula as relações entre famílias e determina as formas de herança e sucessão. Sendo unidades de reprodução, as famílias se constituem, pelo menos parcialmente, como grupos domésticos e residenciais (DURHAM, 1982, p. 32).

Embora as pesquisas demográficas brasileiras de grande abrangência encontrem dificuldades para delimitar empiricamente as pessoas que compõem a família, o universo dos familiares não deveria ser restrito ao grupo de habitantes de um mesmo domicílio, porque as informações sobre a família são mais amplas e complexas do que aquelas do ambiente da casa. Como explicitado, os membros de uma mesma família nem sempre coabitam, pois as relações entre eles não são limitadas pela fronteira do domicílio.

Nessa discussão, a definição de domicílio é fundamental para a compreensão de família, permitindo a distinção entre um e outra. O IBGE utiliza o termo *domicílio* com dois significados: a estrutura física da habitação e o grupo de pessoas que reside em seu interior. Nos últimos três censos (1981, 1988 e 1998), o

Instituto estabeleceu como critério básico para definir *domicílio* as edificações que contenham paredes e tetos de qualquer material, destinadas à moradia de pessoas. Os domicílios podem ser classificados em *coletivos* e *particulares*. São considerados *domicílios coletivos*<sup>27</sup> as estruturas de moradia em que prevalecem a convivência por hospedagem, o alojamento de pessoas institucionalizadas ou em cumprimento de normas administrativas, como hotéis, hospitais, penitenciárias, quartéis, etc.

O *domicílio particular* é definido como “moradia estruturalmente independente, constituída por um ou mais cômodos, com entrada privativa, que atende aos critérios de separação e independência” (MEDEIROS; OSÓRIO, 2001, p. 7) em relação a outras residências. De acordo com a PNAD, no domicílio particular podem residir pessoas sozinhas ou um conjunto de pessoas ligadas por: laços de parentesco em qualquer grau, desde que a pessoa seja reconhecida como parente; dependência doméstica, ou seja, relação estabelecida entre empregados domésticos e os chefes do domicílio, na condição de empregadores; ou normas de convivência, que são regras estabelecidas para a relação de convivência entre pessoas que vivam juntas, mas sem laços de parentesco ou dependência doméstica. Esses mesmos critérios utilizados pela PNAD para definir domicílio também são empregados para definir família.

Para o IBGE, o critério da separação do domicílio existe quando o local de residência é limitado por paredes, muros, cercas, etc., coberto por um teto, de modo a permitir às pessoas ou grupo de pessoas que nele habite o isolamento em relação às demais, ao mesmo tempo em que as despesas com alimentação e moradia sejam mantidas, total ou parcialmente, por essas pessoas ou esse grupo. A independência de uma casa em relação a outra é caracterizada quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por locais de habitação de outras pessoas (MEDEIROS; OSÓRIO, 2001, p. 7). O critério da separação não está limitado apenas à estrutura física da

---

<sup>27</sup> A partir da PNAD de 1973, os critérios para definir os domicílios coletivos eram: a coresidência de quatro ou mais famílias e a convivência de seis ou mais pessoas sem laço de parentesco ou dependência doméstica. Nas décadas de 1980 e de 1990, os critérios relativos aos domicílios coletivos deixam de constar das instruções das PNAD, mas são mantidos pelos censos demográficos, desde que a partir de cinco famílias. No Censo Demográfico de 1991, a quantidade de domicílios coletivos é bem pequena, aproximadamente 536 mil, com cerca de 640 mil pessoas, dentre as quais dois terços são do sexo masculino. “Isso sugere que, entre os domicílios coletivos, os destinados ao cumprimento de normas administrativas com maior quantidade de habitantes por domicílio são maioria” (MEDEIROS; OSÓRIO, 2001, p. 7-8).

residência, mas inclui também a manutenção das despesas de moradia e alimentação. Se uma das exigências – separação ou independência – não for atendida, duas moradias separadas, embora situadas num mesmo terreno podem ser consideradas como sendo um único domicílio.

TABELA 01 – Número médio de pessoas residentes por domicílios nas grandes regiões brasileiras e no estado do Maranhão, 2007

GRANDES REGIÕES DO BRASIL	NÚMERO MÉDIO DE PESSOAS RESIDENTES POR DOMICÍLIO		
	URBANO	RURAL	TOTAL
NORTE	3,9	4,0	3,9
NORDESTE	3,6	3,9	3,7
SUDESTE	3,2	3,5	3,2
SUL	3,1	3,3	3,1
CENTRO-OESTE	3,3	3,1	3,2

Fonte: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

De acordo com a tabela 01, segundo o IBGE, em 2007 o número de domicílios particulares no Brasil alcançou cerca de 56,4 milhões. A Síntese dos Indicadores Sociais informa que, em 2007, a proporção de domicílios urbanos brasileiros alcançou 84,8% em relação ao total de domicílios brasileiros, com cerca de 47,8 milhões domicílios. Comparado com 1997 (81,1%), esse valor apresentou um aumento de 3,7 pontos percentuais em 10 anos, refletindo o ritmo da urbanização (IBGE, 2008, p. 72). O número médio de moradores por domicílio, que em 1997 era de 3,8, caiu para 3,4 pessoas em 2007, como expressão do resultado da queda na taxa de fecundidade e da redução no tamanho médio das famílias. Essa queda é maior nos domicílios urbanos do que nos rurais, com exceção da região Centro-Oeste, onde ocorre o contrário. No que se refere à densidade de pessoas por domicílio, no Brasil, a região Norte está na frente, com os estados do Acre (com 4,0), do Amazonas (com 4,3 ) e do Amapá (com 4,2).

Para a maioria dos estudos baseados em pesquisas domiciliares, a ideia de família coincide com o grupo residente na unidade doméstica. Em suas notas técnicas, a PNAD define conceitos a partir dos quais estrutura a pesquisa junto à população, para permitir que se compreendam o processo de coleta de informações e os resultados. Desse modo, a PNAD conceitua família como “o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que residissem na mesma unidade domiciliar e, também, a pessoa que

morasse só em uma unidade domiciliar” (IBGE, 2008, p. 21). Assim, para a PNAD, tanto as pessoas que residem sozinhas quanto os grupos de pessoas residentes nos domicílios são considerados famílias. Não concordamos que *uma pessoa morando sozinha* seja uma família, mas apenas um componente de uma família que vive em outra residência. De fato, geralmente a pessoa que mora só tem família e pode ter convivência com ela, mas, por razões diversas, não reside na mesma casa. Nas pesquisas sobre população, o domicílio em que uma pessoa mora sozinha pode constituir uma unidade de informação e análise. Porém, entendemos que a sua identificação deveria ser de uma “unidade domiciliar unipessoal” ou apenas “unidade unipessoal”, porque compreendemos que ela não constitui uma família.

Nos estudos demográficos, a relação entre as pessoas residentes num domicílio é determinante para definir o arranjo domiciliar. Para o IBGE / PNAD, o tipo de ligação entre as diversas pessoas residentes num domicílio é determinado a partir de sua relação com um único morador do domicílio escolhido pelos demais como principal responsável pelo domicílio. Esse morador passa a ser identificado como a “pessoa de referência” e, a partir dela, as outras pessoas podem ser classificadas em função de suas relações de parentesco, como: pai, cônjuge, filho, filha, marido da filha, neto, etc. A partir da PNAD de 1992, essa pessoa passou a ser classificada pelo IBGE como “pessoa de referência do domicílio”, mas, muitas vezes, essa referência pode ser delegada a um adulto do sexo masculino, embora na organização interna das famílias essa atribuição não seja do homem.

É necessário observar que, até 1973, as PNAD pesquisavam a relação de cada morador com o “chefe do domicílio” utilizando a expressão “condição no domicílio”, que, a partir de 1976, passou a ser substituída por “situação na família”. A classificação das pessoas em categorias de relação com a “pessoa de referência” constitui um sistema de “microlinhagem”, e não um sistema completo de parentesco. Nas PNAD, a aliança conjugal é considerada uma forma de parentesco, de modo que, nas famílias reconstruídas, o filho do novo cônjuge (mãe) da pessoa de referência é classificado numa mesma categoria, como filho / enteado. No Censo Demográfico de 2000, filhos e enteados foram classificadas como categorias diferentes e separadas, conforme quadro abaixo.

QUADRO 01 – Categorias de relação com o chefe do domicílio e com a pessoa de referência da família nos Censos Demográficos e nas PNAD, de 1991 a 2007.

Censo Demográfico de 1991	PNAD de 1992/1999	Censo Demográfico de 2000	PNAD de 2007
Chefe	Pessoa de Referência	Pessoa Responsável	Pessoa de Referência
Cônjuge	Cônjuge	Cônjuge ou companheiro	Cônjuge
Filho	Filho	Filho ou enteado	Filho
Enteado	Filho	Filho ou enteado	Filho
Pais	Filho	Filho ou enteado	Filho
Sogros	Outros parentes	Pai	Outro parente
Genro/ Nora	Outros Parentes	Mãe	Outro parente
Neto/Bisneto	Outros Parentes	Sogra	Outro parente
Avô/ Bisavô	Outros Parentes	Neto/bisneto	Outro parente
Irmão	Outros Parentes	Outros Parentes	Outro parente
Cunhado	Outros Parentes	Outros Parentes	Outro parente
Outros parentes	Outros Parentes	Outros Parentes	Outro parente
Outros parentes	Outros Parentes	Outros Parentes	Outro parente
Outros parentes	Outros Parentes	Outros Parentes	Outro parente
Agregado	Agregado	Sem parentesco:	Sem parentesco:
Pensionista	Pensionista	Agregado	Agregado
Empregado doméstico	Empregado doméstico	Pensionista	Pensionista
Parente de empregado	Parente de empregado doméstico	Empregado doméstico	Empregado doméstico
		Parente de empregado doméstico	Parente de empregado doméstico

FONTE: Censo Demográfico de 1991 e de 2000; PNAD de 1992 a 1999 e de 2007. Elaboração da autora.

Na classificação das pessoas segundo a relação com a pessoa de referência do arranjo domiciliar, são identificados os parentes e os não-parentes. São consideradas parentes as pessoas que agregam reconhecimento de qualquer tipo de parentesco com a pessoa de referência. Na condição de parentes, podem aparecer: o cônjuge, o indivíduo que vive em união conjugal com a pessoa de referência, independentemente de sua vinculação matrimonial; o filho, enteado ou filho adotivo do chefe ou do cônjuge; e outro parente, a pessoa com qualquer grau de parentesco com a pessoa de referência, excluindo-se os anteriores, como, por exemplo: pai, mãe, irmão, primo ou tio. Na condição de não-parentes estão todas as pessoas que não possuem qualquer grau de parentesco com a pessoa de referência do domicílio e podem ser classificadas como: agregados, pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregado doméstico.

Como explicitado, nas PNAD a definição de família é semelhante ao conceito de domicílio particular, pois estes “são destinados à habitação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas cujo relacionamento fosse ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou, ainda, normas de convivência” (IBGE, 2008, p. 26). Porém, para a maioria da população, os agrupamentos de pessoas que residem nos domicílios e os grupos de “famílias” parecem coincidir, dificultando para

o senso comum a distinção entre *família* e *domicílio*. Essa dificuldade é justificada pelo fato de a família nuclear ter sido predominante no país por muito tempo, como ocorre ainda hoje, e também porque a grande maioria delas reside sem a presença de outras famílias no mesmo espaço domiciliar.

Além disso, as PNAD classificam as pessoas quanto à relação com a pessoa responsável pela família em categorias idênticas às que ela utiliza para a relação das pessoas com o “chefe do domicílio”. Desse modo, a classificação das pessoas da família pode apresentar problemas, como resultado da confusão entre *domicílio* e *família*. No entanto, apesar de a PNAD admitir a existência de mais de uma família convivente num mesmo domicílio, essa confusão conceitual não impediu que a PNAD separasse informações relativas aos domicílios daquelas referentes às famílias neles residentes. Nas últimas pesquisas, a PNAD apresenta dados em conjuntos diferenciados: arranjos familiares residentes em domicílios particulares, arranjos domiciliares, domicílios, pessoas residentes nos domicílios, etc.

Segundo Medeiros e Osório (2001, p. 25), a instituição “família” se refere a um grupo de pessoas com laços reconhecidos de parentesco, entre pelo menos um dos membros e a pessoa de referência, independentemente de seu local de residência. Apesar de partir dos dados da PNAD, os referidos autores discordam da compreensão de família defendida pelas PNAD e utilizam a classificação por *critério de parentesco entre residentes* (PER) para formular uma definição de “família”. Para os autores, famílias são instituições com características diversas, dentre as quais destacam os laços de parentesco e as normas de relacionamento, visto que ambas determinam direitos e obrigações de vários tipos entre seus membros. A convivência entre os membros de uma família pode ocorrer em graus diferentes de intensidade e as famílias podem variar bastante em composição e formas de organização. Mas

O conceito de “família” na PNAD, quando aplicado a parentes, aproxima-se muito da idéia de *família nuclear* ou de *família conjugal*. Como a maioria dos arranjos domiciliares no Brasil é constituída por uma única família nuclear, as “famílias” na PNAD coincidem não só com o “domicílio”, mas também com outras definições correntes de família (MEDEIROS; OSÓRIO; VARELLA, 2002, p. 9).

A noção de família que a PNAD adota não é consensual entre os estudiosos. Sendo o domicílio uma organização de pessoas limitada ao espaço da residência, cada um desses grupos constitui o que a PNAD denomina de *arranjo domiciliar*, que significa a pessoa ou o grupo de pessoas que habitam o domicílio, ou

seja, não se refere ao domicílio, mas aos seus moradores. Segundo Medeiros e Osório (2001, p. 9), essa “expressão parece ser mais coerente para denominar família do que apenas *domicílio* porque permite diferenciar a estrutura física e a organização social no interior de uma residência”. A partir dessa expressão utilizada pela PNAD, os autores classificam o *arranjo domiciliar* com base na classificação por critério de parentesco entre residentes (PER) em dois tipos: familiar e não-familiar. Talvez por isso, alguns estudos sobre família, principalmente aqueles baseados nos estudos demográficos e nos indicadores sociais das pesquisas demográficas, os termos utilizados para designar família geralmente aparecem como *arranjo domiciliar* ou, como propõem Medeiros e Osório (Id.Ibid.), *arranjo familiar*.

Para Medeiros e Osório (2001, p. 19-25), o *arranjo familiar* corresponde a um grupo de pessoas residentes num mesmo domicílio, onde pelo menos uma das pessoas do grupo reconhece qualquer grau de parentesco com a pessoa de referência do *arranjo domiciliar*. Dentre os exemplos de arranjo domiciliar, os autores destacam: um casal, filha do casal, um genro e um neto convivendo numa residência. Um arranjo domiciliar pode ter um ou mais *arranjos nucleares*, ou seja, uma divisão da “família” dentro do mesmo domicílio, o que implica dizer que uma única residência pode abrigar mais de uma família. No entanto, os integrantes dos arranjos nucleares podem se considerar parte do arranjo familiar principal ou da família extensa. Um *arranjo nuclear* é constituído por um adulto, que é a pessoa de referência do seu núcleo, seu cônjuge, se houver, e pessoas vinculadas a ele como parentes ou não-parentes. Quando num arranjo domiciliar vivem juntos um grupo familiar e outro grupo não-familiar, as pessoas deste último grupo serão vinculadas ao primeiro (arranjo domiciliar familiar) na condição de não-parentes.

O *arranjo domiciliar não-familiar* ocorre em duas situações: quando não existe reconhecimento de parentesco entre a pessoa de referência e as pessoas residentes no domicílio; e quando reside apenas uma pessoa no domicílio, não formando um grupo familiar e sem possibilidade de relações de parentesco (MEDEIROS; OSÓRIO, 2001, p. 13; 2002, p. 5). Nesse caso, estão excluídas as unidades unipessoais e as pessoas que residem juntas apenas por normas de convivência doméstica, mas sem relação de parentesco. No entanto, as relações de parentesco dessas pessoas existem, mas com outras pessoas da sua família que residem em outros domicílios, porque elas não passam a ter uma família em comum,



simplesmente porque estão, naquele período, residindo no mesmo domicílio. Isso ocorre nas repúblicas de estudantes, em pequenas pensões ou em grupos de amigos que moram juntos por razões de estudo, trabalho ou outras. Pelas razões acima expostas, num arranjo não-familiar não pode existir nenhum *arranjo nuclear*.

Concordamos com os autores quando classificam os arranjos domiciliares como *familiares* e não *familiares*, não pelo termo *arranjo*, mas por conferir clareza na distinção entre *famílias* e *não-famílias*: as pessoas que residem numa mesma habitação podem ser ou não integrantes de uma mesma família, ou seja, o critério da coabitação, sozinho, não é suficiente para definir se as pessoas constituem ou não uma família. Por outro lado, discordamos dos autores quando estabelecem apenas o critério do parentesco para definir os *arranjos familiares*. Entendemos que existem situações em que as pessoas não são ligadas por laços de parentesco, mas por outros critérios determinantes para a compreensão da família, que podem agregar significados e permitir a qualificação das relações como familiares. Nesse sentido, as relações interpessoais podem agrupar as pessoas num sentido de família, através de vínculos de afetividade e de solidariedade, quando somados a práticas sistemáticas das pessoas de referência, equiparadas ao desempenho dos papéis familiares de mãe, pai, tia ou avó, por exemplo.

Nos censos demográficos e nas PNAD, três aspectos são fundamentais para a definição e a identificação das “famílias”: a identificação de parentes de primeiro grau; o número de pessoas; e a sua situação conjugal. Esclarecendo melhor, Medeiros, Osório e Varela (2002, p. 10) apresentam quatro regras básicas para a definição de “famílias” na PNAD: a existência de pelo menos duas pessoas em cada “família”; a definição de “família” depende integralmente da identificação de uma pessoa de referência e de sua relação com as demais pessoas residentes no domicílio, independentemente da existência de alguma relação de parentesco; uma “família” comporta apenas duas gerações sucessivas de parentes de primeiro grau descendentes da pessoa de referência, se esta tem um cônjuge; uma “família” não comporta mais de um casal, visto que a identificação de dois ou mais casais morando juntos, com ou sem filhos, significa apenas a coabitação de novas “famílias” no mesmo domicílio da família de referência ou principal.

Com base nos critérios da classificação de *parentesco entre residentes* (PER) num mesmo domicílio, os autores mencionados (2002, p. 20) propõem a

distinção dos arranjos domiciliares em dois tipos: *unifamiliar* e *multifamiliar*. O primeiro tipo, os *arranjos unifamiliares*, seria identificado nos domicílios onde a pessoa de referência da “família” fosse classificada como filho ou outro parente em relação à pessoa de referência do “domicílio”. Geralmente isso ocorre quando as pessoas que coabitam têm relações de parentesco próximo, como descendentes diretos – filhos ou filhas. O segundo tipo, os *arranjos domiciliares multifamiliares*, ocorre quando existem “famílias” secundárias residindo na mesma casa, sem relação de parentesco com a pessoa responsável pelo domicílio. Essa situação pode ocorrer nos casos em que a pessoa de referência da família é um agregado ou um empregado da pessoa responsável pelo domicílio.

Em outro estudo, Medeiros e Osório (2001, p. 26-27) apresentam outra forma de classificação de arranjos domiciliares familiares: *nucleares*, *estendidos* e *complexos*. Os *arranjos familiares nucleares* são formados por casais com ou sem filhos e homens ou mulheres sem cônjuge, mas com filhos. Nessa formatação, não existem pessoas na condição de outros parentes ou não-parentes. Os *arranjos nucleares estendidos* são considerados uma extensão do tipo nuclear em que a pessoa responsável pela família tem uma relação de parentesco do tipo “outro parente” com a pessoa de referência do arranjo domiciliar, mas não permite a combinação com pessoas que não sejam parentes. Um *arranjo domiciliar complexo* ocorre quando, num arranjo nuclear ou estendido, estão incluídas uma ou mais pessoas na condição de não parentes ou quando ocorre a coabitação de mais de um grupo de pessoas pertencentes a famílias distintas.

A partir da PNAD de 1992, o IBGE substituiu o termo “chefe do domicílio” por “pessoa de referência do domicílio”, definida como “a pessoa (homem ou mulher) que é a principal responsável pelo domicílio”. Entendemos que a diferença entre as expressões pode estar relacionada ao sentido do poder hierárquico expresso no significado de “chefe”, no sentido de provedor e autoridade moral, principalmente quando a mulher passa a ocupar de forma mais expressiva esse espaço na família ou no domicílio. Ambos os termos, porém, podem ter o mesmo significado, dependendo da compreensão do informante sobre as expressões no momento da pesquisa censitária e pode fazer diferença nos resultados finais.

Essa responsabilidade da “pessoa de referência” no *arranjo familiar* ou no *arranjo domiciliar* não está definida com precisão pela PNAD, mas está relacionada

com a provisão de renda, a manutenção da residência e com os cuidados com as pessoas que compõem o arranjo domiciliar. Entendemos que a posição da pessoa de referência da família, quer do gênero masculino ou feminino, é um papel familiar que pode sofrer modificações ao longo do tempo e, portanto, pode alterar a classificação das outras pessoas no interior da família, sem que tenham ocorrido alterações nas estruturas de parentesco do grupo familiar. Essas alterações podem ser explicadas, dentre outras razões, pelo processo dinâmico do ciclo vital, pelas mudanças nos papéis de gênero, tanto na vida social quanto na família.

Uma das principais tendências das mudanças na forma de a família brasileira se organizar diz respeito ao crescimento da proporção de famílias que têm uma mulher como pessoa de referência. A responsabilidade feminina ocorre não apenas nas famílias monoparentais, mas também nas famílias nucleares com ou sem filhos, bem como em outros formatos de família. No Brasil, no ano de 1997, as mulheres eram responsáveis por 24,86% das famílias brasileiras, mas num período de dez anos cresceu mais de 8%, de modo que em 2007 atingiu um percentual de 33%. No Nordeste, em 2007, as famílias que têm mulheres como pessoas de referência ultrapassaram os percentuais nacionais, atingindo 33,4% das famílias nordestinas. No mesmo ano, no Estado do Maranhão, as famílias com pessoa de referência feminina corresponderam a 34% do total das famílias maranhenses.

Neste capítulo, utilizamos informações do IBGE relativas aos domicílios e às famílias, de acordo com a necessidade dos conteúdos apresentados. Porém, ao utilizarmos as expressões correntes do IBGE/ PNAD, como *arranjos domiciliares* e *arranjos familiares*, referimo-nos aos conceitos definidos pela PNAD, porque, como antes explicitado, entendemos a categoria *família* de forma distinta de *domicílio*. Nesta tese, utilizaremos várias informações da PNAD / IBGE sobre a família, principalmente no capítulo intitulado “Mudanças nas configurações sociofamiliares e persistência da desigualdade social no Brasil”. Porém, nem sempre utilizaremos os termos técnicos do Instituto, mas sim outras expressões conceituais para designar conteúdos referentes àqueles termos, na perspectiva de garantirmos o significado da concepção de família que apresentamos no primeiro capítulo desta tese.

Não utilizaremos, nesta tese, a expressão *arranjos familiares* para designar *família*, como é comumente utilizado nos estudos de população, a exemplo dos censos demográficos e das pesquisas nacionais por amostras de domicílios.

Entendemos que a nossa concepção de família, explicitada nesta tese, abrange uma complexidade de significados que o termo *arranjo* não consegue expressar, de modo que não consideramos adequado utilizá-lo. Por isso, preferimos denominar família de *família* mesmo ou com as variações *grupo familiar* e *unidade familiar*. Sendo assim, optamos por denominar as diversas maneiras de as pessoas se organizarem para viver “em família” no novo contexto societário de *configurações sócio-familiares* ou *familiares*, e por vezes, *formatações familiares* ou *sócio-familiares*.

Nesta tese, alguns termos técnicos utilizados pelo IBGE / PNAD relacionados à família e às configurações sociofamiliares serão substituídos por outras expressões conceituais que consideramos mais adequados para a nossa concepção de família, tais como: *arranjos domiciliares* serão compreendidos como famílias, grupos ou pessoas residentes num mesmo domicílio; *tipos de arranjos familiares* serão identificados como a *diversidade de configurações sociofamiliares* ou *formatações familiares*; *arranjo familiar unipessoal* será entendido como *unidade unipessoal* ou *pessoa que mora sozinha*; *arranjo familiar casal com filhos* terá o mesmo sentido de *família nuclear*, e *arranjo familiar mulher sem cônjuge com filhos* será tomado no sentido de *família monoparental de responsabilidade feminina*.

Importa destacar que, de acordo com a PNAD/IBGE, em 2007 o número de famílias foi superior ao de domicílios (56,4 milhões de domicílios particulares para 60,1 milhões de famílias), o que representa um déficit de 3,7 milhões de domicílios para atender a necessidade de moradia das famílias brasileiras. Essas famílias estão residindo na condição de conviventes com outras, de aluguel, de favor em residências cedidas, em espaços improvisados, que não configuram apropriadamente *moradias*, ou ainda nas ruas ou debaixo de pontes. Devido essa situação, essas famílias constituem público-alvo da Política de Assistência Social, porque precisam da proteção social básica: no Brasil, 26% das famílias vivem em situação de pobreza (IBGE, 2008). As condições de renda dessas famílias não permitem que elas vivam com dignidade, visto não disporem de renda suficiente para prover a satisfação de suas necessidades básicas, a exemplo da moradia.

Vale esclarecer que, na primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS / 98), não existe uma análise sobre uma concepção de família, nem referência sobre suas configurações sociofamiliares, nem mesmo denominações como *arranjos familiares* ou *arranjos domiciliares*. Porém, em seu marco situacional,

aparecem informações socioeconômicas e demográficas sobre os segmentos da família: crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Sobre a família, de um modo geral, as informações são relativas à renda *per capita* mensal, no limite da linha de pobreza, ou seja, meio salário mínimo, mas relacionadas aos integrantes da família, tais como: crianças de zero a seis anos e de sete a quatorze, idosos e pessoas com deficiência, independentemente da faixa etária.

Com base nos dados quantitativos do IBGE, das PNAD e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o marco situacional da PNAS / 98 apresenta uma análise que privilegia os destinatários da Política de Assistência Social por segmentos da família e com base no ciclo vital, e não no grupo familiar. Porém, destaca as vulnerabilidades das pessoas em cada ciclo vital e as produzidas pelo contexto socioeconômico do período, as situações circunstanciais e conjunturais – como: o trabalho infantil; as situações de violência, abuso e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; pessoas dependentes do uso de substâncias psicoativas e os moradores de rua – bem como as condições de desvantagem pessoal e de caráter permanente, com ênfase nas pessoas com deficiência.

A PNAS / 98 definiu como seus destinatários aqueles “pertencentes a formas fragilizadas de sociabilidade familiar, societária e comunitária”, mas a maioria dos programas, projetos, benefícios e ações da Política no período eram direcionados aos segmentos da família, ou seja, aos indivíduos integrantes da família e de forma segmentada em relação ao grupo familiar. Porém, a PNAS / 98 não esclarece se a fragilidade na sociabilidade familiar estaria ou não relacionada às configurações sociofamiliares, visto que o documento não faz referência a elas, o que indica a quase inexistência de discussões sobre família e suas formas de organização naquele período, favorecendo a condução de práticas discriminatórias na execução da Política. Portem, a PNAS / 98 foi o primeiro documento da Política de Assistência Social que apresentou como princípio a *centralidade na família*.

Cinco anos depois, a análise situacional da PNAS de 2004 também tomou como referência os estudos demográficos, destacando a noção de território e os municípios como espaços privilegiados da intervenção da Política de Assistência Social. Os municípios foram caracterizados e divididos em grupos de acordo com a densidade populacional: em municípios de pequeno porte, I e II; médio porte; grande porte; e metrópoles. Com base nas informações do IBGE, das PNAD e do Atlas do

Desenvolvimento Humano, a PNAS / 2004 apresenta informações socioeconômicas sobre as famílias brasileiras com crianças e adolescentes. Destaca também os percentuais desse segmento da família – que estava fora da escola, em situação de trabalho infantil e de gravidez na adolescência –, de idosos e de pessoas com deficiência, demonstrando a concentração e os percentuais desses segmentos da família nas grandes regiões e nos municípios brasileiros, de acordo com os seus diferentes portes. Na análise situacional da PNAS / 2004, as referências sobre o grupo familiar são residuais e não há abordagens sobre critérios definidores de família, nem informações sobre as configurações sociofamiliares.

Em todo o documento da PNAS / 2004 existem referências sobre a família. Entretanto, apenas no texto da *matricialidade sociofamiliar*, definida como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são elaboradas algumas indicações dispersas sobre uma concepção de família. O texto reconhece a existência de mudanças na organização das famílias no novo contexto societário, a exemplo de “[...] um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores) e uma variedade de *arranjos familiares* (monoparentais e reconstituídas)” (PNAS, 2004, p. 36). Apesar desse reconhecimento, a PNAS / 2004 denomina apenas dois tipos de configurações sociofamiliares, sem, contudo, caracterizá-las ou defini-las com clareza. Desse modo, deixa espaço para interpretações discordantes que podem influenciar o planejamento e o processo de execução das ações socioassistenciais, pela vertente do preconceito e da discriminação. A novidade de a PNAS / 2004 apresentar em sua composição o texto da *matricialidade sociofamiliar* – como o primeiro texto oficial da Política de Assistência Social que tenta explicitar uma concepção de família – não significa necessariamente um avanço, visto que as discussões sobre a família e a sua diversidade de configurações sociofamiliares ainda são muito frágeis na Política de Assistência Social.

Essa fragilidade contribui para a quase inexistência de um debate sobre a relação entre família e domicílio por parte dos profissionais e gestores da Política, de modo que a ausência desse debate e de definições sobre ele tem causado muita insegurança, controvérsias e equívocos no processo de operacionalização direta da proteção de Assistência Social, principalmente nos CRAS e nos CREAS. Existem programas e benefícios que estabelecem como um dos critérios para a identificação da família a residência comum sob o mesmo teto, a exemplo do Benefício da

Prestação Continuada (BPC). Porém, muitas vezes as pessoas do grupo familiar não residem no mesmo domicílio ou não dispõem de uma estrutura residencial. Entretanto, a própria LOAS definiu a família como “o conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto”. Depois, no texto da primeira PNAS / 98, essa noção de família foi reafirmada, mas também acrescida das relações de parentesco.

Quando a PNAS / 2004 define “famílias, indivíduos e grupos” que se encontram em situações de vulnerabilidade social e riscos como usuários da Política de Assistência Social, amplia significativamente o universo dos destinatários a quem a Política deve garantir cobertura na proteção social, através do SUAS. Não existe nos documentos da Política nenhuma determinação que exclua ou impossibilite alguma família da condição de usuária motivada pelo seu tipo de configuração sociofamiliar, nem mesmo aquelas que vivem em situação de rua. Sendo assim, não existem impedimentos para que qualquer família, independentemente de sua forma de organização, possa acessar programas, benefícios e ações socioassistenciais. Porém, quando se trata da habilitação aos benefícios, os critérios para o acesso são seletivos e focalistas, mas geralmente vinculados: às condições de renda familiar e de extrema pobreza; à idade do requerente; à comprovação da necessidade daquele benefício, como a condição de invalidez, a ausência de condições de renda para garantir a moradia, o sustento da família, o enxoval da criança que vai nascer, etc.

A nossa concepção sobre família não comunga com a perspectiva teórica do IBGE. Pelo contrário, apresentamos contraposições em relação à concepção de família que orienta os estudos demográficos do Instituto, principalmente porque, ao tomar os domicílios como base de dados empíricos e análise, deixa de coletar outras informações sobre uma diversidade de formas de viver em família presentes no novo contexto societário. Nos estudos das PNAD, podemos identificar algumas formatações familiares, como: família nuclear (casal com filhos); casal sem filhos; família monoparental (feminina e masculina); e família unipessoal (ressalvando nossas discordâncias). Porém, várias outras configurações sociofamiliares abordadas nesta tese deixam de ser identificadas e analisadas pelas PNAD. Portanto, entendemos que as referências do IBGE, nos seus estudos sobre a população, não são suficientes para orientar a Política de Assistência Social sobre a família, visto que não alcançam sua diversidade, apesar de a família ser considerada como seu público prioritário e definidora do universo de seus usuários.

A Política de Assistência Social explicita, em seus documentos, uma compreensão de família ainda muito limitada e frágil, que não alcança nem o patamar de uma análise mais qualitativa dos dados apresentados pelas PNAD, nos limites das referências do IBGE. A Política de Assistência Social deve e precisa ampliar a sua concepção de família – como uma totalidade dinâmica, contraditória, diversa e complexa –, com o objetivo de possibilitar a ampliação da cobertura de suas ações para o universo de famílias que precisam da Política, de modo que nenhuma configuração sociofamiliar deixe de ser identificada como *família* pelos profissionais que gerenciam e executam diretamente a Política de Assistência Social. Nesse sentido, a concepção de família explicitada nesta tese pode contribuir para que os direitos socioassistenciais, serviços, benefícios e demais programas e ações da proteção social da Política de Assistência Social possam ser acessados por um maior número possível de famílias e indivíduos que dela precisam. Nessa lógica, indicamos também novas possibilidades de compreender as especificidades das famílias e elaborar programas e serviços socioassistenciais que ampliem a capacidade de proteção das famílias a partir de suas necessidades sociais particulares e numa lógica de complementaridade em relação às demais políticas.

Diante do exposto ao longo deste capítulo, podemos afirmar que a nossa concepção de família, como uma totalidade dinâmica e contraditória – baseada em fundamentos sociais e culturais e na rediscussão sobre os determinantes da família, a partir do processo de mudança que as famílias têm vivenciado no novo contexto societário – pode contribuir de forma significativa para ampliar a perspectiva de as famílias brasileiras serem compreendidas como sujeitos de direitos, ou seja, terem direito à liberdade de viver em famílias com as configurações que melhor atendam as suas particularidades e necessidades e o acesso a todos os direitos socioassistenciais da Política de Assistência Social, incluindo serviços e benefícios, assim como os das outras políticas públicas.

Considerando o exposto neste capítulo, entendemos que a nossa concepção de família pode contribuir para fundamentar e qualificar a compreensão de família por parte dos gestores e dos profissionais da Política de Assistência Social, no sentido de que eles apreendam a família como instituição social complexa, contraditória, dinâmica e diversa. Desse modo, a nossa compreensão de família pode favorecer a construção de um novo olhar sobre as famílias que



precisam da Assistência Social, inclusive facilitando a apreensão de suas demandas com mais profundidade, tanto com base nas suas necessidades mais comuns quanto nas suas particularidades mais complexas. Pode contribuir também para a construção de novas estratégias políticas e pedagógicas com vistas a ampliar as possibilidades de as famílias acessarem a proteção social de assistência social. Com essa concepção de família, podemos favorecer o desencadeamento de novas formas de pensar a família e de desenvolver processos e práticas inovadores - com novas metodologias de trabalho com famílias -, na perspectiva da efetivação do princípio da *centralidade na família*, de modo a contribuir com a garantia dos direitos definidos na Política de Assistência Social e nas outras políticas públicas.

### 3 O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL E DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTRADIÇÕES, INOVAÇÕES E CONTINUIDADES

A compreensão da proteção social brasileira, construída de forma tardia e diferenciada em relação ao desenvolvimento do Welfare State nos países de capitalismo avançado, precisa ser fundamentada com base nas ideias liberais, visto que elas possibilitaram as condições concretas, no campo das relações econômicas e do processo político-organizativo, para a construção da proteção social brasileira para os trabalhadores e suas famílias. Mesmo no período de maior avanço, essa proteção social correspondia mais a um modelo de seguro social, fundamentada numa regulação dos direitos trabalhistas e previdenciários, do que pelas formas não contributivas de proteção social, como a assistência social e a saúde, que ficavam sob a responsabilidade de organizações privadas, filantrópicas e de caridade, da própria família ou, quando esta não podia proteger, simplesmente não existiam. Com a redemocratização da sociedade e a Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social passa a ser reconhecida e instituída como direito social e dever do Estado, avançando formalmente para o patamar de políticas públicas.

Neste capítulo, ganha importância, para o estudo da *centralidade da família* na Política de Assistência Social, o entendimento de que a proteção social brasileira e, no seio desta, a proteção de assistência social, foram construídas no percurso particular da sociedade capitalista brasileira, como resultantes de um conjunto de relações sócio-históricas, econômicas e políticas internas, mas também influenciadas pela ideologia liberal e neoliberal, desenvolvida a partir da dinâmica econômica dos países capitalistas centrais. Nesse processo, demarcamos o estudo da proteção social brasileira em dois contextos distintos: da década de 1930 a Constituição Federal de 1988; e do período pós Constituição Federal até 2011, visto que este último ano fecha o marco temporal da nossa pesquisa.

O Brasil, situado na condição de país periférico em relação ao centro do capitalismo mundial, não experimentou avanços na proteção social e nos direitos trabalhistas a ponto de ser considerado um *Welfare State*, como nos países do centro do capitalismo mundial. Apesar de ter sido um dos países que, no século XX, avançou rapidamente no crescimento econômico, com contínua elevação da renda nacional por quase cinco décadas – de 1930 a 1970, os *anos dourados* do

crescimento econômico, com média do PIB de quase 7% ao ano –, o país não alcançou resultados significativos no campo da proteção social. No geral, esses dados afirmam que o Brasil cresceu bastante, naquele período, no processo produtivo e na industrialização, mas não foi suficiente para eliminar duas principais características do seu subdesenvolvimento: a desigualdade na produtividade setorial e regional, que incide na enorme diferenciação de renda; e a permanência de grande parcela da população sobrevivendo em condições sociais precárias de vida, sem trabalho ou com trabalho precarizado (POCHMANN, 2004, p. 7).

A construção da proteção social brasileira deve ser entendida a partir da particularidade sociohistórica e política do país, considerando as condições de seu desenvolvimento econômico e das possibilidades organizativas e políticas, no âmbito de uma formação capitalista subdesenvolvida, periférica e dependente. Segundo Fernandes (1977, p. 231), o Brasil apresenta um capitalismo tardio, com um desenvolvimento econômico marcado por um sistema produtivo estimulador da concentração de renda e socialmente excludente, com uma configuração política marcada pelo autoritarismo, por sociedades civis demasiadamente heterogêneas na sua composição e débeis na sua organização. Nessas condições, a proteção social brasileira, desde sua construção inicial até aos dias atuais, não deve ser equiparada a um *Welfare State*<sup>28</sup>, como experimentado pelos países do capitalismo central, visto que o conteúdo da relação entre Estado, mercado e família também apresenta diferenciações marcadas pelas condições de inserção no capitalismo e da organização política e sindical dos trabalhadores e da população.

---

<sup>28</sup> Existe um consenso na literatura de que o *Welfare State* é um fenômeno do século XX, que surgiu no centro do capitalismo, na Europa e nos países de capitalismo avançado, ganhando caráter institucional e expansão no período do pós-guerra, com um conjunto articulado de programas de proteção social. O *Welfare State* configura uma fase específica de desenvolvimento capitalista e um regime de proteção social, com garantia da provisão dos serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco de vida individual e coletiva, reconhecidas como direitos e estruturadas através de políticas sociais e programas estatais. No período de maior avanço, três décadas após o final da segunda guerra, o *Welfare State* cumpriu diferentes funções, todas direcionadas ao enfrentamento da pobreza e do desemprego. Ele se desenvolveu quando o papel do Estado se ampliou na dimensão do social e quando novos atores sociais, como os sindicatos, ganharam importância nas decisões políticas e na burocracia governamental. Segundo Pochmann (2004, p. 3), a presença plena e avançada do *Welfare State* foi uma excepcionalidade dos países que constituem o centro do capitalismo mundial, visto que ocorreu numa minoria de nações e numa pequena parcela da população mundial. Porém, nos países de economia capitalista periférica, essas reformas foram menos expressivas, com diversas variações no grau de proteção social.

Apesar dessas considerações, Sonia Draibe (1990, p. 11) entende que no Brasil existe um modelo de *Welfare State* do tipo “*meritocrático particularista*”<sup>29</sup>. O sistema brasileiro de proteção social, ao longo dos anos de 1970, avançou na lógica assistencialista, com vários programas dispersos em áreas distintas que constituem um núcleo securitário e um frágil e instável sistema assistencial, com programas vagamente definidos, não institucionalizados, desenvolvendo ações de modo extremamente precário, descontínuo, fragmentado e, por conseguinte, com fortes tendências ao corporativismo e ao clientelismo. A base desse modelo de proteção social se assenta numa política perversa de desemprego, concentradora de renda e seus desdobramentos. Nesse modelo, a autora compreende que a intervenção da política social brasileira é residual, visto que existe apenas para corrigir distorções do mercado e direcionada a grupos de risco focalizados.

Potyara Pereira (2000, p. 125) compreende que as políticas sociais brasileiras tiveram suas trajetórias em grande parte “influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem política interna”. Por isso, a autora classifica a experiência brasileira de proteção social como de um *sistema de bem-estar periférico*, que sempre expressou as limitações decorrentes dessa condição: não experimentou o pleno emprego, não implementou serviços sociais universais e não conseguiu proteger as amplas camadas sociais empobrecidas.

Embora possa ser compreendida a partir de diferentes significados e abrangências no que se refere às necessidades humanas básicas, a proteção social é perpassada por uma ideia-chave: a existência da solidariedade por parte da sociedade para com os indivíduos, quando estes enfrentam dificuldades para viver dentro de um padrão de dignidade humana (VIANNA, 2000, p. 11). Em princípio, toda pessoa está sujeita a correr riscos, como o de não conseguir acesso ao trabalho, o de não prover o seu próprio sustento e de sua família, o de não ter condições de trabalhar, o de ficar em situação de extrema pobreza, etc. A existência

---

<sup>29</sup> O modelo de *Welfare State meritocrático particularista* parte da premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no seu próprio mérito, no seu trabalho e nas suas diferentes e particulares capacidades. Reconhece a necessidade de intervenção da política social para corrigir parcialmente as grandes distorções geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades, mas compreende que a proteção social deve somente complementar as instituições econômicas e sociais, configurando um padrão conservador de Estado de Bem-Estar Social (DRAIBE, 1990, p. 11).

da proteção social possibilita que essas situações não sejam entendidas como problemas individuais da pessoa responsável pela sua família, mas se constituam uma responsabilidade do Estado e, portanto, pública.

Para Di Giovanni (1998, p. 9), “não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social”, quer tenha sido desenvolvido de modo extremamente rústico ou com altos níveis de sofisticação organizacional. Essa proteção tem sido exercida pela família, mas nas sociedades mais complexas ela é desempenhada por sistemas inscritos em áreas na divisão social do trabalho, nas quais ganham especialização e visibilidade, constituindo-se num dos pontos centrais da vida coletiva. Os sistemas de proteção social são concebidos como

Formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

No entanto, as formas e os modos de alocação de recursos e de atividades próprias da proteção social variam de uma sociedade para outra, dependendo de suas condições históricas, econômicas e culturais, tais como: a tradição, que envolve valores como caridade e fraternidade; a troca, que se expressa por um conjunto de relações e práticas econômicas; e a modalidade política, que, no mundo moderno, está configurada de forma mais nítida, legal e legitimada através da presença do Estado, quer seja como gestor, regulador ou, inclusive, como produtor dessas relações. Portanto, no Brasil existe um padrão institucionalizado de proteção social, que ganha forma concreta através de um conjunto de políticas de caráter social, estruturado num sistema de proteção social.

Partindo dessas considerações iniciais, tentaremos esclarecer o processo de construção do sistema brasileiro de proteção social, com a intenção de mostrar por que comungamos com a ideia de que no Brasil não tivemos e não temos um Estado de Bem-Estar, como nos países de capitalismo avançado. A construção sociohistórica do Estado brasileiro guarda particularidades que se expressam na sua condição de nação periférica em relação ao centro do capitalismo mundial, o que representa um determinante significativo para o seu desenvolvimento econômico e

para o processo de construção da proteção social brasileira. Esse determinante, associado às condições culturais, históricas e político-organizativas, indica que no Brasil, desde as primeiras medidas de proteção social até os dias atuais, não foi estabelecido um Welfare State, mas sim um sistema de proteção social. Buscaremos fundamentar o nosso posicionamento a partir do tópico seguinte.

### **3.1 A construção da proteção social e da Assistência Social no Brasil: dos primeiros passos à Constituição Federal de 1988**

No Brasil, as demandas por justiça, direitos sociais, proteção e segurança social diante das incertezas, riscos e das desigualdades sociais só foi possível quando as determinações estruturais e conjunturais nos processos econômicos e políticos possibilitaram a emergência de sua exposição como questão social<sup>30</sup> e, portanto, tornaram públicas as exigências de respostas por parte do Estado brasileiro. Antes disso, durante os primeiros quatro séculos de existência – do século XVI ao XIX – ainda predominavam no Brasil as atividades econômicas primário-exportadoras, com base na imposição do trabalho escravo, sendo que não eram reconhecidos como trabalhadores, mas como propriedade privada e, portanto, não tinham expressividade político-organizativa para propositar e negociar os seus interesses com as estruturas de poder político e econômico. Para Pochmann (2004, p. 7), nesse momento histórico, “a questão social não apareceu concretamente como um problema à nação, quando muito, como um caso de polícia às elites, a ser enfrentado pela repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas”.

---

<sup>30</sup> A questão social tem origem e se constitui a partir das grandes transformações econômicas, sociais e políticas desencadeadas pelo avanço do sistema capitalista e pelo processo de industrialização na Europa do século XIX. A partir desse contexto, parcelas significativas da sociedade tomaram consciência de um conjunto de novos problemas, como doenças, invalidez, insegurança, pobreza e desigualdades sociais, antes consideradas naturais e que então passara a ser compreendido com um fenômeno socialmente produzido que deveria ser enfrentado e resolvido, inclusive para garantir o avanço capitalista. Foi constatada uma relação contraditória entre o crescimento econômico e o aumento da pobreza e, ao mesmo tempo, uma ordem político-jurídica fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos e uma ordem econômica negadora desses direitos. Com a emergência da questão social, pela primeira vez foi evidenciada a necessidade de proteção social, de uma regulação social protetora, mas a luta pela sua conquista e pela sua garantia não impediu a coexistência com os princípios do capitalismo liberal no mesmo momento histórico. Nesse entendimento é que Castel caracteriza a questão social: “é uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade [...] uma ameaça de ruptura apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 2001, p. 41).

O Estado brasileiro não nasceu burguês: surgiu com uma particularidade diferenciada em relação ao Estado capitalista dos países de capitalismo avançado. Para Saes (1985, p. 351), no Brasil, a particularidade fundamental do Estado burguês foi o seu nascimento numa formação social em que as relações de produção vigentes e dominantes ainda eram pré-capitalistas ou servis. Nessa forma de organização do trabalho, o proprietário cedia a terra e frequentemente a moradia para o trabalhador, que era o produtor direto. A relação era de colonato e o ganho do trabalho era dado pela ameaça, pela terça ou pela quarta parte da produção, o que implicava a existência de uma dependência do trabalhador para com o proprietário, excluindo a “possibilidade de que a relação econômica entre proprietários dos meios de produção e produtor direto assumisse a forma de contrato entre iguais” (SAES, 1985, p. 351).

A inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, foi marcada pelo caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e República. A sua formação social foi caracterizada pela heteronímia e pela dependência. A absorção do liberalismo, por sua vez, possibilitou uma mudança no horizonte cultural das elites e da organização moderna dos poderes, mas não significou mudanças na perspectiva da construção de uma ordem nacional autônoma, em toda a sua dimensão. Podemos afirmar, então, que o Estado Nacional “nasceu sobre o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (FERNANDES, 1987, p. 29).

Historicamente, o Brasil é influenciado pelos acontecimentos externos, do âmbito de outros países mais desenvolvidos, a partir dos quais podem surgir raras oportunidades de expansão das atividades econômicas e das condições político-institucionais para a construção de medidas de proteção social. Segundo Pochmann (2004, p. 8), a primeira oportunidade surgiu no período da primeira Grande Depressão (entre 1870 e 1890), quando ocorreu a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático, com a institucionalização de sindicatos e partidos políticos participando do processo decisório governamental. A partir da repercussão desses fatos externos, associados a outros condicionantes e a pressões políticas internas, foi possível ao Brasil perceber o seu atraso em relação aos outros países, no que diz

respeito ao trabalho escravo, de modo que, embora tardiamente, essas medidas foram introduzidas no país, a partir de 1888, com a abolição da escravatura e, logo depois, em 1889, com a implantação do regime republicano.

Apesar de o Brasil ter sido o último país a abolir o trabalho escravo e de o regime republicano ter sido implantado tardiamente, significando uma transição extremamente conservadora, a partir desse novo regime o país alcançou outro patamar no percurso da sua histórica. O Brasil inicia um ciclo de forte expansão nas atividades produtivas, sobretudo com a economia cafeeira no Sudeste dando início a uma nova participação nos fluxos do comércio mundial, com a exportação de produtos primários. O crescimento econômico avança num ritmo considerável, inclusive quando comparado com outros países. Na dimensão política, a implantação do regime republicano não se traduziu em maior democratização política. Apesar do avanço econômico, ainda não estavam dadas no Brasil as condições político-organizativas suficientes para a regulação das medidas de proteção social, visto que ainda havia uma significativa demora no processo de conscientização operária e de luta por ações de cunho político.

Entretanto, a partir da passagem para o século XX, o processo político-organizativo teve início, demarcado pelas experiências dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais, a partir de 1903, e dos trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando foi reconhecido o direito de organização sindical. O movimento sindical brasileiro foi fortemente influenciado pelos imigrantes europeus, que tinham referência e/ou experiência dos movimentos anarquistas e socialistas dos seus países de origem. A presença do movimento sindical no cenário político e social promoveu significativas mudanças na correlação de forças, de modo que, em 1911, a jornada de trabalho foi legalmente reduzida para 12 horas diárias, embora, uma vez mais, o cumprimento da lei não tenha sido assegurado. Em 1919, foi regulamentada a questão dos acidentes de trabalho no Brasil, “mas tratando-a pela via do inquérito policial e com ênfase na responsabilidade individual, em detrimento das condições coletivas de trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 80).

Outra oportunidade rara para as economias periféricas como a brasileira surgiu a partir de 1929, com a Grande Depressão<sup>31</sup>, resultante do avanço do

---

<sup>31</sup> A Grande Depressão foi a primeira grande crise do capitalismo, deflagrada a partir de 1929. Teve início no sistema financeiro americano, com a quebra na Bolsa de Nova York, e se alastrou em vários



capitalismo liberal nos países desenvolvidos. Segundo Pochmann (2004, p. 8), esse novo fato histórico “proporcionou ao Brasil uma nova fase de avanço nas atividades produtivas e no desenvolvimento de um sistema de proteção social”. Isso ocorreu porque a crise de 1929 abriu um vácuo no antigo modelo econômico agroexportador brasileiro durante a década de 1930, passível de ser preenchido, naquela oportunidade, devido iniciar uma fase de crescimento em outra estrutura produtiva. A partir dessa mudança na correlação de forças internas, que se tornaram favoráveis à superação da antiga economia agroexportadora, o Brasil reagiu bem à crise vinda de fora, consagrando o modelo urbano-industrial. Porém,

Isto não significou uma simples subordinação aos reflexos externos, mas foi fruto do estabelecimento de uma nova articulação de classes sociais, responsável pela expansão urbano-industrial nacional que superasse o predomínio das classes sociais proprietárias rurais. Entre 1930 e 1990, a produção nacional foi multiplicada por 18,2 vezes (6,0% ao ano), o que permitiu constituir uma das mais importantes possibilidades para a consagração de uma nova estrutura produtiva nacional (de base industrial), necessária à conformação do sistema de proteção social no Brasil (POCHMANN, 2004, p. 9).

No entanto, esse avanço econômico não se mostrou suficiente para combinar o crescimento com a construção de uma sociedade justa e menos desigual. Da mesma forma, o Brasil também não avançou muito no campo da democracia, visto que a questão da pobreza, em especial com a imensa dificuldade de incorporação dos negros ao mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as iniciativas de legislação voltada para o trabalho. Antes de 1930, o Estado brasileiro se distanciava dos problemas sociais, quase não exercendo o papel de agente regulador<sup>32</sup>. Em 1923, o movimento operário conquistou as

---

países, ganhando dimensões mundiais. A crise foi desencadeada por uma superprodução que levou a uma grande oferta de mercadorias, fazendo os preços caírem velozmente, reduzindo o comércio a um terço do que era antes e provocando a perda do capital dos proprietários e uma sequência de falência de empresas. Além disso, as instituições políticas foram ameaçadas na sua própria existência, demonstrando que a crise não era apenas econômica, mas também de legitimidade política do capitalismo. A partir dessa crise, as elites político-econômicas passaram a experimentar os limites do mercado, contribuindo para a perda da credibilidade dos pressupostos liberais que estava em curso (TEIXEIRA, 1998, p. 211).

32 Até dois anos antes da Proclamação da República no Brasil, não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, foi criada uma caixa de socorro para a burocracia pública. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito à pensão e a quinze dias de férias, depois estendido aos funcionários da Fazenda e da Marinha. Em 1891, foi criada a primeira legislação para assistência à infância no Brasil, a qual, no entanto, nunca foi cumprida (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 79-80).

primeiras medidas de proteção ao trabalho<sup>33</sup>, as quais, embora esparsas e frágeis, deram início à regulação estatal da proteção social no país.

Ressalta-se, portanto, que a criação dos direitos sociais, demarcando o início da proteção social no Brasil, resultou do movimento dos trabalhadores, mas expressa, ao mesmo tempo, uma correlação de forças entre interesses contrários. De um lado, os direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários, integravam a pauta de reivindicações dos movimentos dos trabalhadores. De outro lado, representam o interesse pela legitimação política da pequena camada dominante – tanto no âmbito do mercado quanto no das forças político-partidárias estabelecidas no poder –, num ambiente de restrição de direitos civis e políticos, que instituiu as políticas sociais como tutela e favor. Nada expressa melhor essa lógica nos anos de 1930 do que a figura de Getúlio Vargas, que ficou conhecido como o “pai dos pobres”. Talvez por isso perdure até os dias atuais um grande distanciamento entre o reconhecimento dos direitos sociais através de leis e a sua garantia efetiva.

O sistema de proteção social no Brasil só ganhou expressividade a partir de 1930, com a *Revolução Burguesa*<sup>34</sup>, visto que ela se tornou capaz de alterar o jogo político interno que prevalecia no país por mais de quatro séculos, significativamente dependente dos grandes proprietários rurais ligados ao modelo econômico anterior. No âmbito internacional, a crise de 1929 praticamente paralisou o comércio de café e a base agroexportadora da economia brasileira, influenciando a mudança para o processo de industrialização. À frente de uma ampla coalizão de forças políticas (caracterizada pela historiografia como “Estado Compromisso”) e instituído no poder por meio de uma “Revolução pelo Alto”, Getúlio Vargas

---

<sup>33</sup> Em 1923, foi criada a Lei Eloy Chaves, que é considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil e que instituiu um fundo especial para provisão das contingências ligadas ao trabalho, como acidentes, férias, velhice, invalidez, morte, doença e maternidade: as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). Eram estruturadas como organizações privadas, supervisionadas pelo governo e financiadas pelos trabalhadores e pelo patronato. Inicialmente, essas medidas foram dirigidas aos trabalhadores das ferrovias; em 1926, foram estendidas aos marítimos e portuários. A partir dessa data, embora de forma limitada e precária, foram criadas as primeiras legislações trabalhistas, os Departamentos Nacionais de Trabalho e da Saúde e do Código Sanitário.

<sup>34</sup> Para Florestan Fernandes, em *A Revolução Burguesa*, o movimento de 1930 não foi revolucionário, a partir do incremento da indústria, como interpretaram muitos intelectuais e historiadores. Mas foi, sem dúvida, um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil. Sua hipótese radical é que, “em não havendo rompido nunca com as bases do poder latifundiário, de um lado, e, de outro, com o imperialismo internacional, a burguesia nacional havia realizado a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária” (OLIVEIRA, 2000, p. 60).

impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira, visto que direcionou a política econômica no sentido da “integração do mercado interno e do desenvolvimento da industrialização, mantendo, ao mesmo tempo, a economia de exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais” (FALEIROS, 2000, p. 46). Na dimensão político-organizativa, Vargas, através de sua política trabalhista, buscava controlar as greves e os movimentos operários e, ao mesmo tempo, estabelecer um sistema de seguro social.

A partir de 1930 foi estabelecido no Brasil o processo de industrialização e, com ele ocorreu a ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas. Nesse período, dois atores ganharam significativa importância – a burguesia industrial e a classe trabalhadora –, de modo que o processo político de enfrentamento entre as duas foi cada vez mais responsável pela construção de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado. A proteção social brasileira nasceu vinculada às relações de trabalho<sup>35</sup>, foi estruturada em função da inserção ocupacional e pela lógica contributiva do seguro social. Segundo Draibe (1990, p. 8), no período entre 1930 e 1943, esse esforço regulatório inicial pode ser compreendido como os anos de introdução da proteção social brasileira. Existe um consenso na literatura sobre essa compreensão. Mesmo assim, essa regulação estatal não foi favorável apenas aos trabalhadores, pois apresentava limites e indicava interesses diversos. Faleiros (2000, p. 46) esclarece que o modelo getulista de proteção social se definia como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca do controle das organizações sindicais e do movimento político dos trabalhadores.

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mas, através de legislação própria, foram estabelecidos o reconhecimento e o atrelamento dos sindicatos ao Estado, através do controle de seus estatutos, de suas finalidades, das eleições de seus representantes, das suas finanças e da definição de atividades. Dois anos depois, foi instituída a Carteira de Trabalho, que passou a ser o documento comprobatório da cidadania no Brasil, visto que aqueles que possuíam

---

<sup>35</sup> A partir de 1933, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), para as categorias ligadas à infraestrutura dos serviços públicos, mas depois incluíram vários outros setores, tendo sido os trabalhadores da indústria os últimos contemplados com um IAP, em 1938. Os IAP continham planos de aposentadoria, pensões, auxílio-funeral e auxílio-doença. Em 1927, foi aprovado o Código de Menores, de conteúdo claramente punitivo e coercitivo, cujo caráter só foi modificado substancialmente a partir de 1990, com a aprovação do ECA.

“carteira assinada”, com emprego registrado, eram, em detrimento da maioria, portadores de alguns direitos trabalhistas e, inclusive, do acesso à saúde pública<sup>36</sup>. Com base nesse critério de acesso aos direitos, a proteção social, nesse período, pode ser explicada pela *cidadania regulada*, “cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas num sistema de estratificação ocupacional” (SANTOS, 1987, p, 68). A *cidadania regulada* é definida por norma legal, ou seja, são cidadãos apenas as pessoas que têm acesso a uma profissão reconhecida por lei e estão na condição de empregados. Portanto, o critério básico que determina a condição de ter direitos é o lugar que o indivíduo ocupa no sistema produtivo.

Diferentemente das condições anteriores, na economia agroexportadora e na antiga e primária base industrial, nas quais não havia regulação pública sobre o trabalho, com a ascensão da burguesia industrial os trabalhadores passaram a ter condições estruturais para reivindicar direitos relacionados ao trabalho, como benefícios por doença e/ou invalidez provocadas por ele, aposentadoria, férias, descanso semanal, etc. Nesse processo, a Consolidação das Leis do Trabalho – como resultado da coalizão política entre a burguesia industrial, os operários e a classe média –, acabou por contribuir como um entrave diferenciado à continuidade da hegemonia dos grandes proprietários rurais, visto que estes representavam uma minoria que permanecia no modelo agroexportador. Mais do que isso, naquela oportunidade, a regulação pública do trabalho no Brasil “foi sendo consolidada justamente quando a atividade industrial nacional ganhava espaço, deixando no segundo plano as atividades do meio rural” (POCHMANN, 2004, p. 9).

Segundo Pochmann (2004, p. 10), até a década de 1930, o empregador industrial absorvia praticamente a totalidade do custo de reprodução do seu trabalhador, incorporando-o ao preço final do produto ou serviço comercializado, ou seja, além do salário, a empresa era responsável pelos custos referentes à moradia, educação, saúde, previdência e assistência social. A partir de 1930, com o estabelecimento da industrialização tardia - em comparação ao período em que a industrialização ocorreu nos países do centro do capitalismo mundial -, grande parte do custo da reprodução da força de trabalho foi retirada da empresa. Em outras palavras, o salário recebido mensalmente pelo trabalhador urbano passou a cobrir, além de alimentação e vestuário, também despesas com moradia, educação, saúde,

---

<sup>36</sup> Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP).

etc. Nessas condições, ganha importância a definição do salário mínimo, em 1940<sup>37</sup>, e a estrutura da tributação, elaborada na perspectiva de o Estado financiar as políticas de educação, saúde, previdência e assistência.

No entanto, a estrutura tributária naquele período se tornou regressiva, visto que passou a depender de impostos e contribuições sobre o custo do trabalho, reduzindo a renda líquida dos mais pobres, principalmente dos trabalhadores urbanos. Assim, parcela significativa dos custos do sistema de proteção social foi financiada por base contributiva e dependente do trabalho assalariado formal, no chamado seguro social, através de tributos diretos ou subvenções fiscais. Desse modo, parte importante dos gastos sociais passou a depender do comportamento do trabalho assalariado. As restrições no financiamento das políticas e a natureza regulada do acesso aos serviços e benefícios impediram que a incorporação de novos segmentos populacionais fosse acompanhada da melhora dos serviços e de melhores valores dos benefícios. Com isso, a perspectiva da universalidade da proteção social foi postergada, de modo que a classe média abandonou a educação e a saúde pública e passou a buscar a oferta privada desses serviços, deixando de ser parceira na defesa da universalização do sistema de proteção social.

Em relação à assistência social nesse período, Aureliano e Draibe (1989, p. 115) consideram muito difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil, devido ao “caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações”. Entretanto, pode ser observado o início de certa centralização da assistência social, no âmbito federal, visto que, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), considerado por Mestriner (2001, p. 56) como “a primeira grande regulamentação da assistência social no país”. O CNSS foi um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, composto por pessoas ilustres da sociedade cultural e filantrópica. Tinha a atribuição de deliberar sobre a concessão de auxílios e subvenções do governo federal para organizações privadas de assistência social, preponderantemente

---

<sup>37</sup> A década de 1940 foi de fundamental importância para a proteção trabalhista: foram instituídos o salário mínimo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Imposto Sindical. Foi criado também o Sistema “S”, com objetivos estruturais de apoio à indústria e ao comércio: o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); e o Serviço Social do Comércio (SESC).

desenvolvidas por entidades privadas, a maioria das quais vinculada à Igreja Católica e caracterizadas como filantrópicas e/ou caritativas.

Dessa forma, a partir do CNSS, o Estado passou a ter ingerência sobre a Assistência Social, através da concessão de subvenções sociais para as organizações filantrópicas de assistência social, mas também passou a normatizar, estabelecer prioridades e fiscalizar as suas ações. Desse modo, o governo Vargas “inaugura um pacto com as elites e instala uma legislação de controle sobre a assistência social” (MESTRINER, 2001, p. 58). De conformidade com o contexto político, econômico e cultural, as prioridades governamentais principais foram: a proteção às crianças, aos adolescentes e às mulheres grávidas; o amparo social, com atenção à saúde, à educação e às famílias em situação de miséria; e a educação para o trabalho, bem como “medidas disciplinadoras dos segmentos pobres, no sentido da redução das mazelas das famílias e dos males sociais do país” (MESTRINER, 2001, p. 94-96). Com a definição dessas prioridades, o governo passou a incentivar a ampliação do número de organizações privadas de filantropia, garantindo maior incremento nas subvenções sociais. Porém, o Estado ainda não assumia a responsabilidade direta com as ações da Assistência Social.

Através da educação para o trabalho, a filantropia disciplinadora será instrumento político importante na moldagem do trabalhador idealizado, diferente daqueles inseridos nos movimentos que reivindicavam direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, uma forma de compensação pela não inclusão de enorme segmento populacional no mercado de trabalho. Assim, a filantropia disciplinadora

[...] se desenvolverá por meio de ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais, longe de constituir uma política de assistência social. [...] O Estado passa a exercer um sistema de dupla regulação: os trabalhadores do mercado formal pela previdência social e aos do exército de reserva pela via da benemerência e da filantropia. [...] Não há, portanto, como analisar a questão da proteção social e, por conseguinte, da assistência social, desatrelada da questão do trabalho (MESTRINER, 2001, p. 100-101).

No contexto do processo de industrialização, da enorme massa populacional sobrando que não conseguiu acesso ao trabalho e do avanço dos movimentos político-organizativos dos trabalhadores por direitos trabalhistas, o Estado passa a assumir a Assistência Social como estratégia para atenuar e controlar as tensões sociais. Assim, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), por decreto-lei do governo federal, registrada no Ministério

da Justiça e Negócios e instituída com o objetivo de prestar assistência às famílias dos pracinhas brasileiros envolvidos na Segunda Guerra. Foi originada a partir da mobilização privada de mulheres da elite, que exerciam um trabalho assistencialista, junto às famílias dos pracinhas convocados. A coordenação da LBA ficou a cargo da primeira dama nacional, Senhora Darci Vargas, o que demonstra o atrelamento da assistência ao primeiro-damismo e a prevalência da lógica da tutela, do favor e do clientelismo na relação entre Estado e sociedade. Porém, a LBA foi a primeira e maior instituição estatal de assistência social no Brasil, permanecendo por 53 anos.

A LBA foi reconhecida como órgão de cooperação com o Estado e de consulta no que concerne ao funcionamento das organizações assistenciais. Tinha por objetivo prestar Assistência Social de forma direta ou com a colaboração de instituições especializadas. Seu maior ideário era a congregação de esforços das iniciativas pública e privada para incrementar as organizações filantrópicas de assistência social. O programa da LBA foi definido em torno “da necessidade de substituir o antigo espírito filantrópico e religioso da assistência social por formas de atendimento fundadas no conhecimento técnico-científico” (FLEURY, 1995, p. 63). Entretanto, quando definiu como principal finalidade a defesa da maternidade e da infância depois da guerra, em 1946, a LBA conduziu a implantação de serviços de acordo com interesses, apoios e conveniências políticas, buscando a legitimação do Estado junto aos pobres, através de um conjunto de ações com clara predominância de um misto de assistencialismo e caridade (FALEIROS, 2000, p. 46).

O período entre o final da ditadura Vargas e a nova ditadura deflagrada pelo golpe militar de 1964 foi caracterizado por intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. Apesar da permanência da vocação agroexportadora, o Brasil se tornou um país mais urbanizado e com uma indústria de base significativa. O movimento popular e sindical estava mais amadurecido e com uma extensa pauta de reivindicações. A burguesia encontrava-se muito fragmentada, tanto em projetos econômicos quanto na organização político-partidária, através de representação em três partidos: um defendia a burguesia industrial e financeira; o segundo advogava os setores agrários mais tradicionais e alguns segmentos industriais; e o terceiro propunha um projeto nacionalista de desenvolvimento inspirado na liderança populista de Vargas. Nesse período, a instabilidade institucional e política do país dificultou o estabelecimento de consensos em torno de novas medidas ou de um

novo projeto de proteção social, que se manteve numa expansão lenta e seletiva, ainda no formato corporativista e fragmentado, distante da perspectiva universalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 109-110).

No período governo do presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, a política econômica persegue um projeto de desenvolvimento e industrialização, de modo associado ao capital estrangeiro, caracterizando o Estado desenvolvimentista. Nessa época, havia um debate internacional sobre a previdência social ancorado em duas linhas: uma concepção de política social com base nas ideias beverigianas e outra alinhada com a posição da Organização Mundial do Trabalho (OIT). Essa discussão influenciou um longo debate pela consolidação e unificação da previdência social no Brasil, de modo que, em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esse dispositivo legal, porém, não incorporou a tese da unificação, mas sim a da uniformização dos diferentes planos dos IAPS. Várias reivindicações relativas aos benefícios e critérios de acesso não foram contempladas, a exemplo da incorporação dos trabalhadores rurais, que só ocorreu em 1963, com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural.

Em 1964, o golpe militar, resultante de uma profunda crise institucional e política, instaurou uma ditadura que perdurou por vinte anos. No campo econômico, impulsionou um novo momento de modernização conservadora, desencadeada antes por Vargas. Nesse período, ocorreu um aceleração do crescimento econômico, através do chamado *milagre brasileiro*, forma que assumiu a introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para um consumo restrito. Esse crescimento econômico foi promovido por um projeto de internacionalização da economia brasileira, justificado pela necessidade do capital de restaurar as taxas de crescimento dos anos anteriores. Os segmentos da burguesia local, profundamente associados ao capital estrangeiro, perceberam a liquidez de capitais no contexto da crise e os atraíram para o Brasil, num processo intensivo de substituição das importações<sup>38</sup>, incentivado e conduzido pelo Estado. Essa nova fase econômica foi introduzida com uma redistribuição muito restrita dos

---

<sup>38</sup> O processo de substituição das importações implica passar a produzir internamente aquilo que era importado, constituindo, dessa forma, um mercado interno de trabalho, de meios de produção e de consumo. Esse processo se deu a partir de decisões internas de restrição de importações. Para tanto, o Brasil aproveitou bem a liquidez de capitais dos anos de ouro, por meio dessa estratégia desenvolvimentista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 110).



ganhos de produtividade do trabalho, mas ampliou o mercado interno, alimentando sonhos de consumo nunca experimentados antes no Brasil.

No campo político-organizativo, o período se caracterizou pela ditadura militar, com controle do Congresso Nacional e do Poder Executivo, forte repressão e violência aos opositores políticos, caracterizada pelo terror, com prisões, torturas, exílios, assassinatos e desaparecimento de inúmeros militantes. No entanto, a partir de 1979, com a conjunção das lutas do movimento sindical dos operários, de movimentos de base, da contribuição de intelectuais e de setores progressistas da Igreja Católica, foi organizado o Partido dos Trabalhadores (PT), rompendo com a restrição partidária da ditadura, que só admitia dois partidos políticos: o governista, Aliança Renovadora Nacional (ARENA); e o da oposição tolerada e permitida, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Segundo Faleiros (2000, p. 47), nesse contexto, apesar de fortes apoiadores, o Estado não tinha legitimidade política junto à maioria da sociedade, de modo que o *bloco militar-tecnocrático-empresarial* no poder procurou obter o apoio da população através de várias medidas de proteção social. Por isso, nesse período ocorreu uma expansão da política social brasileira, mas conduzida de forma tecnocrática e conservadora, numa perspectiva de legitimação do governo autoritário (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 135).

Ainda sobre a dimensão político-organizativa, o longo processo de desvalorização do salário mínimo, iniciado a partir do regime militar, em 1964, também contribuiu para desfazer a possibilidade de alianças políticas estratégicas entre trabalhadores sindicalizados e organizados nas grandes empresas e o conjunto dos trabalhadores assalariados. Enquanto os trabalhadores das grandes empresas tiveram seu piso salarial elevado acima do salário mínimo, a maior parte dos assalariados, sem organização ou sindicatos combativos, aceitou ampliar a jornada de trabalho e buscar inserir esposas e filhos no trabalho, como forma de compensar a defasagem no rendimento familiar. Nesse processo, as alianças políticas foram desfeitas e a luta pela ampliação do salário mínimo, abandonada.

Com o golpe militar e as intervenções nas organizações sindicais dos trabalhadores, a previdência passou a cumprir um papel importante como política compensatória. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base na unificação e uniformização dos planos de benefícios, sem a participação dos trabalhadores na gestão previdenciária. Em 1974, foi criado o

Ministério da Previdência e Assistência Social, que incorporou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Central de Medicamentos (CEME). Conforme Cabral (2000, p. 114), a partir de uma ampla reforma administrativa, em 1977, esse complexo institucional foi transformado no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)<sup>39</sup>. Para Bravo (2000, p. 106), nessa associação entre previdência, assistência e saúde, foi imposta uma forte medicalização da vida social, através da saúde, com ênfase no atendimento curativo e individual, em estreita ligação com os interesses capitalistas da indústria de medicamentos e equipamentos hospitalares.

Vale lembrar o contexto de criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). No período militar, o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) demarcou o início da abertura política, de modo que foram realizadas reformas institucionais nas quais prevalecia o planejamento direto e normativo, a racionalização burocrática e a supremacia do poder técnico sobre a participação popular. Nesse período, houve um esforço governamental pela realização de modificações na economia brasileira e pela ampliação da política social. Esse esforço tinha dois objetivos: elevar o Brasil à categoria de potência emergente e reaproximar o Estado da sociedade, demonstrando para a população que os atores políticos estavam preocupados com a situação da pobreza. Foram criados órgãos de formulação, coordenação e execução das diversas políticas sociais, como também mecanismos e instrumentos de ação setoriais. Dentre outros órgãos, foi criado, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), através do qual, pela primeira vez na história da proteção social brasileira, a Assistência Social aparece na composição e na denominação de um ministério no âmbito do Estado.

Com a criação do SINPAS, em 1977, foi instituída também a Secretaria de Assistência Social (SAS), à qual ficaram subordinadas a LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). No SINPAS, a LBA foi encarregada

---

<sup>39</sup> Instituído em 1977, o SINPAS foi composto pelos: Instituto Nacional de Assistência Médica Previdência Social (INAMPS); Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que depois foi transformado em Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS); a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que depois passaram a compor a Secretaria de Assistência Social (SAS). Pelo SINPAS, foram criadas as seguintes autarquias vinculadas ao MPAS: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

de implantar e executar a política nacional de assistência social, assim como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política. Os serviços médicos e hospitalares da LBA passaram para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). No entanto, persistia um conjunto bastante diversificado de prioridades e programas, o que levou a instituição a adotar uma progressiva interiorização, através de celebração de convênios com outras organizações prestadoras de serviços assistenciais. Observa-se, então, uma permanente reposição das condições originais que marcaram a criação da LBA:

Uma relação ambígua que omite a definição das competências entre o setor público e privado na prestação de serviços assistenciais; uma relação marginal e instável com o conjunto das políticas sociais; um modelo elitista e paternalista na prática de atendimento das populações carentes. [...] Até porque o caráter, dito retrógrado e ultrapassado, do assistencialismo tem-se mostrado necessário à manutenção das práticas políticas de relação do governo com as populações despossuídas (FLEURY, 1995, p. 64-65).

Nesse período, as ações programáticas prioritárias da LBA eram: assistência social à família; assistência judiciária e legalização do homem brasileiro; atendimento médico-social e materno-infantil; distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes; assistência integral a crianças, adolescentes e jovens, através de creches e abrigos; programas de qualificação e iniciação profissional; liberação de instrumentos de trabalho; orientação advocatícia para regularização e registro de entidades; programas para geração de renda; projetos de desenvolvimento social local, como serviços de incentivo e orientação a microempresas, creches e cooperativas; assistência ao idoso, com asilos e centros de convivência; assistência com deficiência; assistência ao desenvolvimento social e comunitário; esporte e lazer comunitário para crianças; complementação alimentar com distribuição de produtos alimentícios; e o programa nacional de voluntariado. Essas ações evidenciam que a LBA desenvolvia assistência social com as famílias, porém com ênfase em estratégias segmentadoras, direcionadas individualmente aos integrantes das famílias - crianças, adolescentes, mulheres, gestantes, nutrizes, idosos, pessoas com deficiência -, visto que ainda não havia discussões sobre a importância do trabalho da assistência social com o grupo familiar.

A FUNABEM foi criada em 1965 vinculada ao Ministério da Justiça, para substituir o antigo Serviço de Assistência ao Menor (SAM), extinto em 1964. Essa substituição, porém, foi efetuada sem que se alterasse o caráter punitivo existente no antigo órgão, mantido pela força legal e repressiva do Código de Menores de

1927 e de 1979. A FUNABEM era uma entidade de caráter educacional: atendia alunos em regime de internato, semi-internato e externato. Em 1974, passou a integrar o MPAS e depois o SINPAS, junto com a LBA. No contexto de repressão que pairava no país, a FUNABEM passou a assumir a retirada de crianças e jovens desassistidos das ruas, mas sem programas pedagógicos para seu novo público. A instituição acabou se expressando num regime repressivo e carcerário, com inúmeras e graves situações de violação de direitos contra crianças e adolescentes, presentes na maioria das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM). A partir de 1990, a FUNABEM foi transformada em Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), propondo a gradativa extinção dos internatos e mudanças na concepção metodológica que orientava suas organizações, na perspectiva de promover sua adequação à doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, instituída pelo ECA (FLEURY, 1995, p. 66-70).

Segundo Faleiros (2000, p. 46), no período da ditadura militar ocorreu uma intensa institucionalização da previdência, da saúde e, com menor importância, da Assistência Social, que era praticamente implementada pela rede conveniada de serviços prestados pela Legião Brasileira de Assistência. Entretanto, ao mesmo tempo em que se impulsionavam políticas públicas menos restritivas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: um para quem pode e outro para quem não pode pagar. Como expressão da desigualdade, naquele período, mais de 40 milhões de brasileiros não tinham nenhum acesso aos serviços de saúde do INAMPS, visto que não eram assegurados pela Previdência Social.

O estudo de Fagnani (1996) sobre a política social no período de 1964 a 1992 é fundamental para a compreensão da proteção social porque acrescenta uma análise política da particularidade do Estado brasileiro no processo de construção da proteção social. O autor sistematiza quase trinta anos em três períodos distintos: a estratégia conservadora, no período de 1964 a 1985; a estratégia reformista, no período de 1985 a 1988, impulsionada pela transição democrática; e a contra-reforma conservadora, no período de 1987 a 1992. No primeiro período, relativo à estratégia conservadora, identifica cinco características estruturais: a regressividade dos mecanismos de financiamento da política social; a centralização do processo

decisório; a privatização do espaço público; a expansão quantitativa da cobertura e oferta de bens e serviços do Estado no campo social, mas também o uso clientelista para fins político-eleitorais; e o reduzido caráter redistributivo das políticas, demonstrado pelo reduzido valor dos benefícios, da quantidade e da qualidade dos serviços oferecidos (FAGNANI, 1996, p. 61-66).

A ruptura com a ditadura militar foi lenta e gradual. Desde 1974 começaram a aparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático, modernizador e conservador, em razão dos impactos da economia internacional e dos limites internos do próprio projeto. O processo de transição para a democracia foi de intensa mobilização popular: eleições para governadores, lutas pelas eleições diretas para a presidência da República, que resultou em eleições indiretas, e pela Convocação da Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana, que foi substituída pelo Congresso Constituinte, formado pelos representantes no Congresso Nacional. Assim, a transição democrática foi iniciada, mas fortemente controlada pelas elites, o que possibilitou e/ou condicionou, nos anos seguintes e na década de 1990, a adesão do governo brasileiro às orientações neoliberais, já em curso em nível mundial. Isso configurou o que Fernandes (1986, p.18-19) denominou de uma “transição conservadora sem ousadias e turbulências”.

Nos períodos considerados por Fagnani (1996) como parte da *estratégia reformista* e da *contrarreforma conservadora*, referentes aos governos de José Sarney e Fernando Collor, a assistência social não experimentou avanços importantes, visto que permaneceu a cultura do assistencialismo, do primeiro-damismo, do clientelismo e do apoio às organizações privadas e filantrópicas. Entretanto, o contexto de aumento do desemprego e de ampliação da população em condição de pobreza, acrescido da necessidade de legitimação política, motivou o presidente Sarney a definir políticas emergenciais e compensatórias, com o lema “tudo pelo social”. Assistência Social foi destacada através da Política Emergencial de Alimentação, que foi desenvolvida através: do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); do Programa de Suplementação Alimentar (PSA); e do Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC).

Nesse período, foi criada também a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada diretamente ao gabinete do presidente, tendo como função principal repassar recursos na área social, com características

fundamentalmente políticas, clientelistas e assistencialistas. Essa secretaria deu origem à Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, resultando depois no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). A Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA) estava vinculada a esse Ministério.

Com a reforma administrativa do governo Collor, a Assistência Social ficou no Ministério da Ação Social (MAS), responsável pelas ações de saneamento, habitação e promoção social. Esta última ficou sob a responsabilidade da FLBA. Depois, no governo de Itamar Franco, esse Ministério foi substituído pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES) (AGUIAR, s/d, p. 15), que tinha várias áreas de competência: habitação, saneamento, radicação de populações e migrações. Dentre os órgãos desse Ministério, a Secretaria de Promoção Humana representava a área da Assistência Social, na qual estavam assentadas as ações de promoção humana, assistência à criança e ao idoso e ações de habilitação, reabilitação e integração dirigidas a pessoas com deficiência. Faziam parte dessa Secretaria a Fundação LBA e o CBIA (BRASIL, DOU, Lei nº 8.490/92).

No período de 1930 a 1980, o crescimento econômico brasileiro não se mostrou suficiente para que o país chegasse a apresentar níveis de pobreza, de homogeneização do mercado de trabalho e de desigualdade social comparáveis aos dos países com desenvolvimento econômico similar. Mais do que isso, “o país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual” (POCHMANN, 2004, p. 12). Foi uma nova crise que veio de fora, mas dessa vez o Brasil estava vinculado ao capitalismo internacional, embora continuasse em situação periférica e subordinada, de modo que não estava em condições de reagir da mesma forma como nas crises anteriores. Pelo contrário, a partir de 1981, o Brasil entrou em fase de estagnação das atividades produtivas e não deu continuidade ao crescimento econômico.

No Brasil, a lógica do seguro social não foi suficiente para garantir as bases de uma seguridade social universal. Apesar do processo de urbanização e industrialização e da concentração dos trabalhadores assalariados em regiões e setores produtivos importantes da economia nacional, não houve, nem naquele período, a constituição de uma “sociedade salarial”<sup>40</sup> brasileira, conforme analisa

---

<sup>40</sup> A sociedade salarial foi instalada com base no regime fordista de produção. Ela possibilitou a homogeneização das condições de trabalho, que, por sua vez, exigiu mudanças de meios e nos

Castel (2001). Portanto, foi constituída não uma seguridade social, mas uma previdência social fundada na lógica do seguro, que não era direcionada para toda a população, visto que enormes contingentes populacionais não foram inseridos em relações de trabalho regulado e não gozavam das seguranças de uma condição salarial. No Brasil, a informalidade nas relações de trabalho e a não consolidação de uma condição salarial significam a não garantia de direitos sociais para muitos e, ao mesmo tempo, a expressão dos limites do alcance do seguro social.

Fagnani (1996) classificou o período de 1985 a 1988 como sendo o da *estratégia reformista*, impulsionada pela transição democrática. Nesse período, a parcela progressista da coalizão de forças políticas que conduziu a transição democrática buscou implementar um amplo projeto de reorganização institucional e econômica, forjado nos anos de resistência ao autoritarismo, de modo que foi ampliada a importância dos problemas sociais e a reforma destes adquiriu maior densidade. Nesse processo, contribuiu muito a vitória da oposição nas eleições de 1982 e o debate em torno da defesa da descentralização político-administrativa. No âmbito do Executivo federal, os principais impulsos de reforma foram: o reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar; a incorporação da Reforma Agrária; a inclusão do seguro-desemprego na agenda governamental; e a instituição de grupos de trabalho para quase todos os setores sociais, com o objetivo de elaborar diagnóstico e propostas para as políticas sociais (FAGNANI, 1996, p. 82-86). Dentre os grupos de trabalho, destacaram-se as comissões de saúde, previdência e assistência social, visto que foram integradas por uma elite profissional e intelectual desses setores das políticas sociais.

Como explicitado antes, do estudo de Fagnani (1996, p. 86) identifica o período de 1987 a 1992, como o da *contrarreforma conservadora*, embora ainda inacabada. O autor esclarece que a transição democrática no Brasil selou um pacto conservador entre as elites, expressa pelo caráter de “negociação pelo alto”. No

---

modos de vida dos trabalhadores. Tratava-se de numa nova relação entre aumento dos salários, crescimento da produção e ampliação do consumo de massa, de modo que amplas camadas de trabalhadores, mas não de todos eles, puderam sair da condição de extrema pobreza e de insegurança que vivenciaram durante séculos anteriores. Foi criada “uma política salarial ligada aos progressos da produtividade através da qual o operário tem acesso a um novo registro da existência social: o do consumo e não mais exclusivamente da produção [...] o modo de consumo é integrado nas condições de produção [...] A sociedade salarial é também um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista de direitos sociais, o mercado e o Estado. [...] A sociedade salarial é também uma sociedade em cujo cerne se instalou o Estado social” (CASTEL, 2001, p. 432 e 478).

entanto, a fissura do grupo governista, entre conservadores e reformistas, teve papel decisivo nos rumos da política social, de modo que

Ao longo do Governo da Nova República é nítida a percepção de dois movimentos conflitivos, superpostos e intermitentes. O primeiro é impulsionado por segmentos solidários à expansão dos direitos sociais. O segundo é impelido por setores conservadores – tendo por epicentro o executivo federal – que buscou obstruir esse processamento tanto na fase da Assembleia Nacional Constituinte quanto na etapa de regulação constitucional complementar (FAGNANI, 1996, p. 86).

A Constituição Federal de 1988 definiu um salto qualitativo nos direitos sociais, mas compreendê-lo implica apreender não apenas o produto final, mas também o processo de sua construção. Antes, a Assembleia Nacional Constituinte agregou um intenso processo de mobilização e contramobilização de projetos políticos, configurando campos definidos de forças na defesa de interesses mais específicos. Esses projetos se alinhavam em duas forças políticas principais: a primeira, vinculada aos movimentos sociais, de trabalhadores e militantes das políticas sociais, sindicatos urbanos e rurais, setores progressistas da Igreja e partidos de esquerda; a segunda, vinculada aos projetos capitalistas neoliberais, partidos políticos de direita e vinculados aos governistas, sindicatos e organizações patronais, segmentos dirigentes de instituições governamentais, etc. Nesse processo, destacou-se uma forte mobilização social com 122 emendas populares, mas ao final prevaleceram os acordos estabelecidos pelos congressistas do “centrão”. Como resultado, o texto constitucional expressa interesses contraditórios presentes na disputa pela hegemonia, mas avança significativamente no campo dos direitos sociais, humanos e políticos, bem como na seguridade social, guardando também, no entanto, interesses do capitalismo neoliberal e do conservadorismo.

No plano econômico, a conquista mais avançada da Constituição Federal foi a defesa de certos monopólios estatais, como os do petróleo, das comunicações, do transporte de cabotagem e dos portos. No plano social, as conquistas foram significativas para a construção dos direitos sociais de segmentos populacionais: o direito da criança e do adolescente, do idoso, da mulher. Na questão do trabalho, foram fundamentais os direitos à livre organização profissional e sindical, ao salário mínimo, ao piso salarial e ao seguro-desemprego. No plano da Previdência Social, o mais significativo para a proteção social foi a definição de um salário mínimo como valor de referência para o menor benefício previdenciário, tanto para trabalhadores urbanos quanto rurais. Porém, “a Constituição se colocou como *liberal-democrática-*



*universalista*, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado, nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social” (FALEIROS, 2000, p. 49).

Com a Constituição Federal, novos princípios foram consagrados na direção da reestruturação do sistema de proteção social: o reconhecimento do direito às políticas sociais e a responsabilidade do Estado. Marco fundamental para o sistema de proteção social na Constituição Federal foi a inclusão da seguridade social, com uma concepção mais abrangente<sup>41</sup> de conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, compreendendo direitos universais à saúde, aos benefícios da previdência – de caráter contributivo e filiação obrigatória – e à assistência social, independentemente da contribuição à seguridade social. Porém, duas políticas sociais de significativa importância para a proteção social, não foram incorporadas à seguridade social: a política de educação e a de habitação. A área da Assistência Social alcançou maior destaque, visto que, pela primeira vez no país, foi definida numa Constituição Federal e elevada à categoria de política social como direito social e parte integrante da Seguridade Social. Significa que, legalmente, foi destituída a perspectiva assistencialista e clientelista e foi instituída a ampliação da proteção social, para além do caráter contributivo e restritivo da cidadania regulada.

O conceito de seguridade social é diferenciado do de Previdência Social<sup>42</sup>. De acordo com Vianna (2005, p. 91), “a seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa”. Desse modo, auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas e complementações de renda constituem benefícios de

---

<sup>41</sup> A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 194, estabelece que o Poder Público tem a competência de organizar a Seguridade Social brasileira, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação dos trabalhadores, empregadores e do governo nos órgãos colegiados de controle social.

<sup>42</sup> A Previdência Social é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho. Tem como objetivo ofertar benefícios aos contribuintes, quando ocorrer redução ou perda da capacidade laborativa. Sendo assim, a Previdência é um seguro social distinto do seguro privado, que se diferencia da ideia de seguridade social e da compreensão mais ampla de proteção social. O seguro social é regido pela lógica da contribuição obrigatória do trabalhador, com base em leis e normas que regulam a contribuição e a redistribuição, de modo que os direitos dos segurados aos benefícios, quando na situação de necessidades devidamente comprovadas, guardam reciprocidade com as contribuições efetuadas (VIANNA, 2005, p. 91).

seguridade social e não resultam da perda / redução da capacidade laborativa ou dispensa das contribuições exigidas em período anterior. A seguridade social explicitada na Constituição Federal pressupõe uma base expandida de financiamento<sup>43</sup> e também orçamento próprio e gestão unificada. Porém, de acordo com Vianna (2005, p. 93), a seguridade existe constitucionalmente, mas não tem existência formal na estrutura administrativa nem no financiamento.

De acordo com essa compreensão, a seguridade social brasileira pode ser denominada de *seguridade social híbrida*, porque está orientada por princípios e práticas concorrentes: uma base contratual individual, pelo seguro social, no geral resultante de relações formais de trabalho; e, ao mesmo tempo, por programas distributivos de assistência social (FLEURY, 1994, p. 224). Apesar de se referir, na definição constitucional, a um *sistema integrado de ações*, essa integração existe apenas no campo formal, visto que as políticas de saúde, previdência social e assistência social mantêm internamente uma histórica desarticulação. Entretanto, embora numa sociedade capitalista e em posição periférica em relação aos países centrais, o reconhecimento da desigualdade social e da situação de pobreza de parcelas significativas das famílias brasileiras imprime um caráter contraditório à seguridade social. Esse reconhecimento exige ações compensatórias de políticas sociais, visto que reconhece também as necessidades sociais de manutenção e reprodução da força de trabalho na esfera dos direitos sociais.

Na regulamentação da seguridade social, os caminhos foram distintos do que estava esboçado em seu significado, visto que houve uma verdadeira segmentação das áreas das políticas sociais: a Lei Orgânica da Saúde (LOS), de 1990; as Leis da Previdência – sobre o Custeio e os Planos de Benefícios, de 1991<sup>44</sup>; e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Cada uma dessas regulamentações das políticas de seguridade social estabeleceu individualmente suas diretrizes, princípios e objetivos. Com a extinção do INAMPS, em 1993, a assistência médica foi transferida para o Ministério da Saúde. Antes da aprovação

---

<sup>43</sup> A base do financiamento da Seguridade Social deveria ser composta de impostos pagos de forma direta ou indireta por toda a sociedade – com recursos provenientes do orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – e de outras contribuições específicas.

<sup>44</sup> A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social. O Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

da LOS, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), grande parte da atenção médica curativa estava na estrutura do MPAS, por intermédio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). No Ministério da Saúde estavam as ações de prevenção e de saúde pública: controle epidemiológico, vigilância sanitária e higiene pública. Nos estados e municípios, as redes públicas de atendimento à saúde foram aos poucos incorporadas ao SUS, por um processo progressivo de descentralização e municipalização.

Apesar da promulgação da Constituição Federal, o comportamento da política social no período subsequente não foi de conformidade com os novos direitos sociais instituídos formalmente. Na fase da regulamentação complementar aos dispositivos institucionais, a reação conservadora significou uma sistemática oposição do Poder Executivo, na forma de medidas provisórias, na tentativa de desvincular os benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo, nos obstáculos à proposta orçamentária e no financiamento da seguridade social:

Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação dos novos direitos e desvirtuar o espírito de determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Em alguns casos testemunhou-se o simples descumprimento das regras constitucionais (FAGNANI, 1996, p. 88).

A Constituição Federal representou a esperança de muitas conquistas de direitos sociais, mas a particularidade sociohistórica e política do país - inclusive a condição de economia capitalista dependente - continuou influenciando o processo de construção do sistema brasileiro de proteção social e distanciando-o da noção de direitos sociais, como instituídos nos *Welfare States*. No Brasil, existe um sistema institucionalizado de políticas sociais estatais setorializadas que têm em comum a atribuição política de desenvolver esforços e ações diversas na perspectiva da proteção social. As condições econômicas sociais e culturais das famílias brasileiras permitem demonstrar a não existência de um *Welfare State* no Brasil.

Destacamos alguns traços dessas condições: pais e mães de família não conseguem sustentar seus filhos com recursos adquiridos com o seu trabalho; a maioria das famílias está em situação de extrema pobreza ou de pobreza, dependendo de uma renda mínima ou de atividades ilícitas para sobreviver; o movimento sindical não tem mais a rebeldia da denúncia, a ousadia das reivindicações, a mesma esperança pela conquista de direitos, tampouco a mesma

força representativa das bases e da militância; existe um fosso de desigualdade social entre os poucos mais ricos e a grande maioria dos pobres, e essa condição determina as diferenciações no padrão de atendimento das necessidades entre não ter acesso aos objetos de satisfação das necessidades básicas e poder escolher entre a diversidade de objetos e serviços ofertados pelo mercado; o grau de instrução e de informação da maioria da população não permite que o exercício da cidadania avance além do tradicional direito ao voto, previamente desenhado pelas campanhas eleitorais dos grupos dominantes.

Diante do exposto até aqui, reafirmamos que no Brasil não existe e nunca existiu um Estado de Bem-Estar Social. Essa idealização no campo da proteção social brasileira não foi possível, nem nos anos de maior crescimento econômico, visto que não resultou na ampliação dos direitos sociais, nem nos períodos de forte impulso nas medidas de proteção social trabalhistas, ou nas ações de assistência social desenvolvidas pelas organizações privadas e pela LBA. Tampouco se efetivou a partir dos significativos avanços definidos no texto constitucional mais recente. A proteção social brasileira tem colocado as famílias brasileiras à margem dos direitos sociais, “descaracterizando a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade” (TELLES, 2006, p. 174), deslocando o espaço dos direitos sociais para o terreno do mérito, do coletivo para o esforço pessoal e individualista. Entretanto, na lógica dos direitos sociais, a igualdade tem a função de garantir a todos os homens o acesso a condições dignas de vida.

### **3.2 A proteção social brasileira e a Política de Assistência Social no período da Constituição Federal de 2011: continuidades e inovações**

A compreensão da proteção social brasileira e da Política de Assistência Social, a partir de 1990, exige a compreensão do fenômeno do neoliberalismo, visto que ele influenciou diretamente a forma como o Estado brasileiro redimensionou as suas políticas sociais. A partir de 1970, o surgimento do neoliberalismo expressa, ao mesmo tempo, continuidade e inovação dos postulados liberais, uma significativa estratégia para garantir a reestruturação, a reorganização e a intensificação do capitalismo no âmbito mundial. Nessa lógica, ele carrega em si uma funcionalidade

ao capitalismo, de uma forma muito mais perversa que o liberalismo, porque revigorou os princípios capitalistas: intensificando as teses da não intervenção do Estado nas relações econômicas e da liberdade do capital privado; concentrando e ampliando o poder econômico e financeiro dos países capitalistas centrais em detrimento dos periféricos; suprimindo os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores; destruindo o compromisso keynesiano<sup>45</sup> com a reorientação do papel do Estado com as políticas sociais; e ampliando a situação de pobreza para amplas camadas populacionais, acirrando ainda mais as desigualdades sociais.

Para Perry Anderson (1995, p.9), a reinvenção do liberalismo foi uma reação teórica e política ao keynesianismo e ao *Welfare State*, promovida pelos liberais no final dos anos de 1970 e 1980, expandindo-se na década de 1990 por todo o mundo. Portanto, o neoliberalismo é um fenômeno distinto do liberalismo clássico do século XIX. Nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, onde o capitalismo imperava. Foi formulada, dentre outros liberais, por Friederich Hayek e Milton Friedman, a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar e ao socialismo, com o propósito de preparar as bases para outro tipo de capitalismo, mais duro e livre de regras para o futuro. Hayek se dedicou a defender uma política de *laissez-faire*, a incentivar a livre concorrência em detrimento do intervencionismo, a enaltecer o individualismo em prejuízo do coletivismo. Na sua visão, a regulação sobre o mercado colocaria a economia, o bem-estar social e a riqueza das nações no mau caminho, que seria o *caminho da servidão*, porque eliminaria o que de livre existe nas *civilizações livres* (MALAGUTI, 2002, p. 627).

Na polêmica contra a regulação social, Hayek afirmava que o Estado de Bem-Estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, porque a desigualdade era um valor positivo e imprescindível para as sociedades ocidentais (ANDERSON, 1995, p. 10). Entretanto, os argumentos de Hayek foram lançados num contexto desfavorável à sua aceitação, num período de fortalecimento do

---

<sup>45</sup> John Maynard Keynes, economista inglês, propôs que o Estado tivesse papel ativo na economia, como elemento de regulação entre capital e trabalho e como agente fiscal. Para ele, o Estado, ao utilizar a tributação, poderia: promover investimentos no mercado produtivo; promover o pleno emprego através da produção privada e dos serviços públicos; e assegurar o atendimento das necessidades sociais, para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho, através das políticas sociais, buscando assim reduzir as desigualdades sociais. Keynes contribuiu significativamente para o avanço do capitalismo até a fase dos *anos gloriosos* e para o surgimento do Estado social. Assim, tem início a fase do *capitalismo regulado*, quando o “Estado se torna instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação do capital e com suas políticas sociais compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado” (TEIXEIRA, 1998, p. 212).

capitalismo mundial. Porém, a partir de 1970, com a nova crise do capitalismo, as teses de Hayek ganham destaque e grande repercussão por todo o mundo. Milton Friedman defende a relação entre a ideologia neoliberal e o sistema econômico de livre mercado como uma relação de liberdade. Para esse autor, a promoção de uma sociedade livre é um produto da organização econômica capitalista, pois a liberdade econômica é pré-requisito para a liberdade política, ou melhor, a relação entre as duas “liberdades” é ainda mais direta, porque “o tipo de organização econômica que promove diretamente o capitalismo competitivo também promove a liberdade política, porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro” (FRIEDMAN, 1984, p.18-19).

A partir desses argumentos, Friedman (1984, p. 21) afirma que o mercado livre é a única forma possível de garantir a realização do indivíduo e da ordem natural. Dessa maneira, toda e qualquer reforma no sentido de garantir o bom funcionamento do livre mercado só será possível quando a interferência do Estado for a mínima possível. O pensamento de Friedman reforça e complementa as teses de Hayek, de modo que o pensamento de ambos pode ser considerado uma veia mestra do neoliberalismo e da reorganização do capitalismo na direção dos seus objetivos. No entendimento de ambos os autores, ao Estado cabe apenas a função de “[...] determinar as regras do jogo, interpretá-la e fazer vigorar as regras estabelecidas [...] desde que o Estado cuide dos direitos de propriedade, o mercado promoverá o bem-estar geral da sociedade” (TEIXEIRA, 1998, p. 233).

O surgimento do neoliberalismo pode ser compreendido como uma grande estratégia para a reestruturação e reorganização do capitalismo, a partir da nova crise do capitalismo, para garantir a sua preservação e aperfeiçoamento. Essa crise teve início nos países industrializados, a partir de 1970, quarenta anos depois da Grande Depressão, e se prolongou pela década de 1980. Nessa lógica, o neoliberalismo é necessário e funcional ao capitalismo, porque através dele a hegemonia burguesa encontra base e estrutura ideológica para se restabelecer no novo contexto do capitalismo mundial. Desse modo, “o neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista” (FRIGOTO, 1995, p. 230).

Os Estados Unidos emergiram da guerra como a mais forte economia do mundo e como credores da maioria dos países aliados. A moeda americana, o dólar, passou a ser a única moeda de curso, passando a ser utilizada nas transações comerciais entre os países. O Acordo de Bretton Woods<sup>46</sup> fortaleceu a hegemonia política e financeira dos Estados Unidos, que se refletia em vários campos: industrial, militar e financeiro. Essa hegemonia foi fortalecida nas décadas de 1950 e 1960 e sofreu fortes abalos no período da nova crise do capitalismo, a partir da década de 1970. Essa nova crise possibilitou aos liberais fazer emergir o neoliberalismo e expandir as ideias neoliberais pelo mundo. Seus idealizadores justificam a crise pela lógica neoliberal: as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos, e, de maneira mais geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicatórias sobre os salários e sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Nesse entendimento, para os neoliberais, a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho é considerada negativa, pois, no ideário neoliberal, ela impede o crescimento econômico e a criação de empregos (ANDERSON, 2005, p. 11). Para os liberais, a estabilidade monetária deve ser uma meta suprema de qualquer governo, mas só poderá ser garantida através da contenção dos gastos sociais com as políticas de bem-estar e da manutenção de *uma taxa natural de desemprego* para quebrar o poder dos sindicatos. Segundo Anderson (2005, p. 11), seriam necessárias, também, reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos, e para isso tais reformas deveriam garantir a redução de impostos para os altos rendimentos.

O pensamento neoliberal conquistou hegemonia e afirmação concreta no mundo na virada da década de 1970 para a de 1980. Ainda na década de 1970, o Chile foi o primeiro país da América Latina a implantar o neoliberalismo econômico.

---

<sup>46</sup> A Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 nos Estados Unidos, teve como objetivo a construção de uma nova ordem mundial, através do estabelecimento de regras para o funcionamento da economia, principalmente para as relações comerciais e financeiras entre os países. Dentre as medidas acordadas na Conferência, destacamos: a ampliação do comércio internacional e a definição de uma referência monetária internacional; a reconstrução dos países cujos territórios tinham sido mais diretamente atingidos pela guerra; a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de garantir a estabilidade do sistema financeiro internacional, e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), responsável pelo financiamento da reconstrução dos países atingidos pela guerra. Dessa forma, o *Acordo de Bretton Woods* foi o primeiro consenso histórico em torno de uma ordem monetária negociada entre os países (MATTOS, 1998, p. 7-10).

No Brasil, a adoção do modelo neoliberal teve início na década de 1990, no governo de Collor de Melo, mas ganhou caráter efetivo a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Como ideologia, o neoliberalismo se expandiu com êxito, visto que garantiu sua prioridade mais imediata: deter a grande inflação: a taxa de inflação caiu, o lucro das indústrias aumentou, a taxa de desemprego duplicou, a desigualdade social aumentou significativamente, a tributação dos salários foi reduzida e os valores das bolsas aumentaram mais rápido do que os salários. Porém, essas medidas, não conseguiram restaurar as taxas de crescimento altas e estáveis que existiam antes da crise dos anos de 1970. Durante as décadas de 1970 e de 1980, não houve recuperação na taxa de crescimento.

Essencialmente por que a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Durante os anos 80 aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais. O peso das operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos (ANDERSON, 1995, p. 16).

Na América Latina, o modelo neoliberal foi agravado pelos efeitos devastadores da crise financeira e da explosão da dívida externa na década de 1980 (SOARES, 2002, p. 14). Esse modelo foi fortalecido com as conclusões pactuadas numa reunião realizada na capital dos Estados Unidos, a qual ficou conhecida como *Consenso de Washington*. O objetivo dessa reunião era fazer uma avaliação das políticas econômicas e implantar o neoliberalismo de maneira ordenada em diversos países. Assim, o pensamento neoliberal foi unificado através de recomendações de políticas chamadas medidas de *ajuste estrutural*<sup>47</sup>, que passaram a ser recomendadas para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento, na perspectiva de obter o apoio político e econômico dos países centrais e de organismos financeiros internacionais.

---

<sup>47</sup> Medidas de ajuste estrutural significam conjuntos de condicionalidades econômicas, financeiras, políticas e ideológicas exigidas pelos países centrais do capitalismo mundial, instituídas através de um conjunto de reformas exigidas para a garantia da formalização de empréstimos para os países em desenvolvimento. São centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização das instituições públicas e na redução do Estado. São medidas desregulamentadoras de direitos, indicadas e encaminhadas de forma diferenciada em cada país, de acordo com o estágio de desenvolvimento social (SOARES, 2002, p. 32).



Com as *medidas de ajuste estrutural*, os neoliberais pretendiam garantir as mudanças necessárias à reestruturação do capitalismo, através de políticas liberalizantes, privatizantes e essencialmente garantidoras do livre jogo das forças de mercado. Essas medidas implicavam várias recomendações diretamente vinculadas às políticas públicas, porque tinham como um dos aspectos centrais a redução drástica do setor estatal, especialmente mediante a privatização das empresas paraestatais, a redução dos gastos com as políticas sociais e a concentração do investimento no setor privado. O propósito desse pacote, em curto prazo, era a redução do déficit fiscal, do gasto público e da inflação, bem como das taxas de câmbio e das tarifas. Em médio prazo, o ajuste se baseia nas exportações como motor para o desenvolvimento. Essas medidas fazem parte de um movimento de ajuste generalizado da economia mundial, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Entretanto, essas reformas estruturais são acompanhadas de uma forte defesa ideológica do setor privado:

As atividades do setor público ou estatal são vistas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e como um desperdício social, enquanto o setor privado é visto como eficiente, efetivo, produtivo, podendo responder, por sua natureza menos burocrática, com maior rapidez e presteza às transformações que ocorrem no mundo moderno (TORRES, 1995, p. 115).

De acordo com Soares (2001, p. 22), os impactos e consequências das medidas de ajuste estrutural são experimentados pelos diversos países de forma diferenciada, porque dependem das determinações mais gerais do capitalismo, da inserção internacional das suas economias e das formas particulares de seus desenvolvimentos históricos. Pela própria natureza do capitalismo, a forma desigual da imposição das medidas de ajuste estrutural neoliberal está vinculada às condições de inserção dos países no sistema capitalista, como centrais ou periféricos. Mesmo assim, expressa também um sentido comum: o de agravamento das desigualdades e de produção da exclusão social no mundo todo. De modo geral, essa situação tem sido produzida através do desemprego, da informalidade no trabalho, da desproteção trabalhista e da ampliação da pobreza e da miséria, bem como da criação de uma “nova” pobreza e da desesperança.

No que se refere às políticas sociais, nos países em que o Estado de Bem-Estar estava mais estruturado, as políticas de ajuste sofreram resistências concretas, tanto por parte da burocracia do Estado quanto por parte das populações-alvo. Nas situações inversas, isto é, onde não havia um Estado de Bem-Estar

constituído, as políticas de ajuste foram aplicadas mais diretamente na política econômica do que na social. Dependendo da intensidade do ajuste, vários países foram obrigados a implementar programas de caráter emergencial e focalizados. Em quase todos os países, as políticas de ajuste provocaram cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões do serviço público. Desse modo, as políticas sociais foram insuficientes para diminuir a desigualdade social e a pobreza.

Em todos os países latino-americanos, como o Brasil, de modo geral, as políticas de ajuste estrutural provocaram duas situações inéditas: o agravamento das condições anteriores de desigualdade social e o surgimento de novas formas de pobreza e exclusão social, principalmente depois da ampliação da massa de desempregados e da informalidade no trabalho. Essas consequências não podem ser resolvidas com medidas corretivas no ajuste, ou seja, com o “ajuste do ajuste”, porque carregam sérios componentes estruturais que dificultam a reversão das medidas neoliberais, principalmente se forem mantidos a atual política econômica e o padrão de intervenção residual do Estado na área social (SOARES, 2002, p. 33).

Nas últimas décadas, com as políticas de ajuste estrutural nos campos econômico e institucional, os indicadores sociais na América Latina e no Brasil apresentam fortes traços de retrocesso. Trata-se da precarização do trabalho, da piora da infraestrutura pública, da volta de endemias e do agravamento de doenças anteriormente controladas, como a tuberculose, a hanseníase e a malária, além do aumento do número de mortes por causas evitáveis, entre outros problemas. Na maioria dos países latino-americanos, a desigualdade na distribuição de renda aumentou consideravelmente a partir da década de 1990. O grupo de “indigentes”, definidos como aqueles cuja renda familiar não dá para comprar uma cesta básica de alimentos, foi o que mais cresceu entre os pobres, representando a metade destes. Além disso, com as medidas de ajuste neoliberal, parcela importante dos estratos médios urbanos se tornou mais vulnerável aos seus efeitos, chegando a sofrer uma deterioração da qualidade de vida, a ponto de constituir um novo grupo, que passou a experimentar uma situação de “nova pobreza”.

A partir dessas incursões sobre o neoliberalismo, passaremos a discutir a construção da proteção social brasileira e da Política de Assistência Social, no período pós Constituição Federal de 1988. Para Fagnani (1996, p. 99), na década de 1990, a política social brasileira vivenciou a *contrarreforma conservadora*, que se

caracterizou como uma “implementação truncada” nos anos de 1990 a 1992, no que se refere aos direitos sociais conquistados com a Constituição Federal. Esse período foi marcado pelo recrudescimento das forças neoliberais contra a presença do Estado, por instabilidade macroeconômica, aceleração inflacionária e fragilização financeira das políticas sociais, assim como pelo aumento da crise estrutural do setor público. Esses fatores contribuíram para que a estratégia governamental para as políticas sociais fosse predominantemente marcada pela *contrarreforma conservadora* de cunho neoliberal, que visava obstaculizar a efetivação dos novos direitos sociais formalmente assegurados pela nova Constituição Federal.

Durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os direitos sociais conquistados com a Constituição Federal foram dificultados pela franca oposição governamental de diversas formas: descumprimento das regras constitucionais; paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento de várias conquistas; desconsideração dos prazos para os projetos de legislação complementar; veto a projetos de lei complementares à Constituição; obstrução no financiamento e redução orçamentária das políticas sociais; formulação de nova agenda de reformas constitucionais; desaparecimento e fragmentação institucional das políticas públicas; caótica descentralização das políticas sociais devido à ausência de uma estratégia planejada e gradual de transição; enorme tendência dos programas federais à intermediação de interesses clientelistas (FAGNANI, 1996, p. 89-92). Essa contraposição aos direitos constitucionais representa a rearticulação das forças conservadoras e a gestação do novo consenso neoliberal no Brasil.

A contrarreforma conservadora, no entanto, não era hegemônica para o conjunto da sociedade brasileira. Contava com apoio de elites proprietárias e empresariais, políticos e alguns intelectuais de notável influência no governo e na mídia, mas também encontrou resistência. Movimentos sociais, sindicatos, políticos e intelectuais aliados, trabalhadores, desempregados e estudantes tentaram garantir as conquistas. Porém, tais movimentos, cada vez mais esvaziados de seus recursos políticos, organizativos e estratégicos, resistiam com muita fragilidade aos ataques dos opositores (PEREIRA, 2000, p. 157). Com isso, o movimento progressista, que apostava na transição democrática e na ampliação da cidadania, perdeu ainda mais

força quando o governo federal decidiu conduzir a crise e a instabilidade macroeconômica de acordo com as determinações neoliberais.

Nos anos de 1980, o Estado brasileiro estava fragilizado, tanto na dimensão política quanto na econômica: instabilidade da moeda; agravamento da crise econômica; esgotamento do Estado desenvolvimentista; e fragilidade na condução das políticas sociais. No governo de Fernando Collor, de 1990 a 1992, foram tomadas as primeiras medidas liberalizantes, porém a inflação persistia e a corrupção desencadeou o impedimento Fernando Collor de Melo de continuar na condição de presidente da República. A atuação desse governo no campo social foi desastrosa, visto que não realizou nenhuma reforma substantiva no campo social. Foi demarcado pela oposição sistemática aos novos direitos sociais, pelo resgate do assistencialismo, do clientelismo e da focalização das políticas sociais. Além disso, aprofundou a fragmentação e a ausência de coordenação institucional:

A Previdência ficou com o Ministério do Trabalho, enquanto o INAMPS passou para o Ministério da Saúde [...] o novo Ministério da Ação Social concentrou a política de saneamento, habitação popular e promoção social, mas sem o controle das fontes de financiamento, que ficou nas mãos do Ministério do Trabalho e Previdência Social e da Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério da Economia (FIORI, 1991, p. 124).

O governo de Itamar Franco encontrou um cenário de estagnação e destruição do sistema de proteção social: centralização das decisões na esfera federal e falta de apoio à descentralização das políticas públicas; represamento da concessão de benefícios previdenciários; pulverização de recursos, com forte redução dos gastos sociais; desarticulação das redes de serviços sociais e cortes de programas sociais, principalmente da Política de Assistência Social, como os programas de alimentação e nutrição; veto ao projeto de criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); e esvaziamento do projeto do Sistema Único de Saúde (SUS). Na esfera econômica, a ação mais expressiva foi o controle à inflação através do Plano Real. Entretanto, o novo governo não construiu um novo direcionamento ao sistema de proteção social, apesar das inovações no texto constitucional. As pressões políticas e do Ministério Público em defesa da regulamentação da assistência social exigiu três decisões principais: a aprovação da LOAS, depois de cinco anos de vigência da Constituição Federal; a liberação dos recursos previdenciários represados desde o governo Collor; e a criação do Plano

de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (PCFMV), ancorado na colaboração entre Estado, mercado e sociedade e no apelo à solidariedade.

Nesse contexto, o Brasil ainda não tinha condições para incorporar as medidas de ajuste neoliberal, mas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o processo de ajuste brasileiro ganhou mais nitidez. Os anos de 1990 demarcam uma entrada retardatária do Brasil ao ajuste neoliberal, devido às condições particulares do seu processo histórico e, vale destacar, quando ainda estava a meio caminho da construção do seu sistema de proteção social. A formulação de uma nova agenda de reformas constitucionais configura, na compreensão de Fagnani (1996, p. 92), uma segunda face da contrarreforma neoliberal aos dispositivos sociais aprovados na Constituição de 1988. Desse modo, estavam postos os alicerces de um projeto político, de orientação radicalmente liberal, que iria caracterizar um novo estilo de gestão pública no país, cuja prioridade era a política monetária, através da estabilização dos preços e da defesa do Plano Real, mesmo implicando recessão e desemprego.

Durante todo o primeiro mandato, o governo de FHC desconsiderou as necessidades da política econômica e agiu em claro descaso para com os assuntos relativos às políticas sociais. O governo FHC ficou refém do comportamento do mercado financeiro mundial, das empresas multinacionais que operavam no país e do crescente endividamento externo. Segundo Pereira (2000, p. 171), com o processo de financeirização e a supervalorização do câmbio, passou a ser mais vantajoso para as empresas importar do que produzir no Brasil, e isso contribuiu significativamente para desencadear o processo de desindustrialização no país e, por conseguinte, para aumentar o número de desempregados.

O Estado estava cedendo lugar ao mercado, deixando suas atribuições empresariais para a iniciativa privada e também não assumiria o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada mercantil e não mercantil. Essas posturas governamentais entram em choque com os preceitos constitucionais, os quais não representaram empecilhos aos propósitos liberalizantes do governo, que conseguiu aprovar no Congresso Nacional dezesseis emendas de reforma da Constituição Federal, as quais, em sua maioria, restringiam os direitos conquistados. A partir do ajuste estrutural, a condução da política econômica brasileira passou a ter como eixo

central o combate à inflação, mediante o Plano de Estabilização, como condição necessária para a retomada do crescimento.

Segundo Soares (2002, p. 37-38), as outras medidas do ajuste estrutural brasileiro são muito semelhantes ao receituário neoliberal: a desregulamentação da economia, que defende a abolição da regulação do Estado sobre os preços e na relação entre capital e trabalho, na desvalorização do setor público, como ineficiente e ineficaz, e na afirmação do setor privado como único capaz de conduzir o país ao crescimento econômico; a retirada do Estado como agente econômico produtivo e empresarial, com medidas de privatização das empresas estatais, a redução do setor público, com objetivos de reduzir os gastos públicos e eliminar o déficit público; e a liberalização indiscriminada das exportações, que com o objetivo de aumentar a competitividade, acabou por provocar uma recessão.

O ajuste estrutural promoveu uma nova lógica da competição industrial no Brasil, através da ruptura de vários elos da cadeia de produção industrial. No interior do processo produtivo, passou a haver um entrecruzamento de distintas estratégias para inserção no trabalho: informal e autônomo, no espaço doméstico e por produção; em cooperativas de trabalho; terceirizado, com contratos indiretos; e empregados com contratados diretos. Segundo Pochmann (2004, p. 14), nas duas últimas décadas do século XX predominaram, no Brasil, uma heterogeneidade de ocupações, sem regulação pública, com relações de trabalho precarizadas, sem segurança salarial, distante da organização sindical e, portanto, sem proteção social.

No Brasil, o ajuste estrutural neoliberal produziu drásticos impactos sobre a situação de desigualdade social e da pobreza, num cenário de retrocesso social nos aspectos econômico, social, demográfico e epidemiológico. Soares (2002, p. 51-60) compreende que esse retrocesso significou: acirramento da desigualdade na distribuição de renda; aumento da população em situação de extrema pobreza; aumento do percentual de assalariados em situação de “nova pobreza”; redução da renda dos empregados, principalmente na indústria; ampliação do desemprego e da informalização do trabalho; políticas de flexibilização das relações trabalhistas. Depois da implantação do Plano Real, portanto, ocorreu o agravamento da desigualdade na distribuição de renda, produzindo a ampliação da pobreza absoluta, a exacerbação dos velhos problemas e o surgimento de novas exclusões sociais

O ajuste neoliberal também provocou sérios impactos sobre as políticas sociais brasileiras. Para Soares (2002, p.74-77), os traços mais comuns que as medidas neoliberais provocaram nas políticas sociais foram: o comportamento regressivo do gasto e do financiamento das políticas sociais; esvaziamento orçamentário das políticas sociais; a descentralização de serviços sociais como transferência de responsabilidade para os governos locais; a focalização na pobreza, direcionando os gastos e os serviços exclusivamente aos pobres; o caráter emergencial ou temporário dos programas sociais, que os torna ineficazes; e o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil como agentes privados de proteção social. Vale lembrar que essas medidas de ajuste nas políticas sociais ocorreram num cenário em que a LOAS já estava aprovada.

Um aspecto significativo das mudanças instituídas no Brasil a partir das medidas de ajuste estrutural diz respeito ao plano político e administrativo da polêmica Reforma do Estado<sup>48</sup>. A ofensiva neoliberal justificava a racionalização dos gastos sociais através da ideia da malversação de recursos pelas organizações públicas estatais, dificultando, com isso, o crescimento econômico e a garantia da eficiência e da efetividade. Para justificar a ampliação das relações do mercado no interior do Estado, o debate da reforma foi travado em torno da distinção entre funções exclusivas e não exclusivas do Estado. Como solução, foi enfatizada a racionalização dos recursos fiscais, que é a fixação de três parâmetros para as políticas sociais: a focalização na extrema pobreza; a descentralização político-administrativa; e as novas formas de parceria entre Estado, mercado e sociedade.

Na década de 1990, houve um incremento de ações sociais dirigidas à população empobrecida e excluída do acesso aos direitos sociais. No geral essas ações são desenvolvidas através de parceria entre Estado e sociedade, através de organizações não-governamentais, como uma expressão da terceirização de serviços no âmbito privado, embora identificadas como de interesse público. Com a

---

<sup>48</sup> A discussão sobre a Reforma do Estado não constitui objeto deste trabalho, de modo que a referência aqui é apenas para situar as mudanças que provoca nas políticas sociais. A Reforma do Estado brasileiro está diretamente vinculada ao modelo econômico fundamentado no neoliberalismo e estimulado a partir do Consenso de Washington, como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento. A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso articulou medidas legislativas, mudanças regulatórias e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado. Ver *Democracia e participação na "Reforma" do Estado*, de Silva (2003).

reforma do Estado, essa privatização foi reforçada pela regulamentação das Organizações Sociais (OS), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e da normatização sobre o voluntariado social. Parte das organizações não-governamentais, tanto as tradicionais quanto as mais recentes, passaram a pleitear a execução de projetos vinculados as políticas públicas estatais, precedidas de contratos de parcerias, com repasses periódicos de recursos do Estado, condicionados à apresentação de relatórios técnicos. As principais áreas de atuação dessas organizações foram: a saúde, a educação e a assistência social.

Para Francisco de Oliveira (2000, p. 68), o intenso processo que justificou a privatização das empresas estatais, na sua forma apenas aparente, produziu na burguesia uma subjetivação perigosa, algo muito radical, ou seja, “a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado [...] A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público”. Essa privatização do público se objetiva na chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, fazendo parecer que o Estado só ganha sustentação como extensão do privado. Porém, o processo real é inverso: é a riqueza pública, em forma de fundo, que sustenta o capital privado, restando apenas a privatização, ou seja, a destruição do público, que produz nos dominados “a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo” (OLIVEIRA, 2000, p. 79).

Segundo Cohn (1999, p.188), a discussão da Reforma do Estado se desdobra em duas dimensões complementares. A primeira, de caráter mais estrutural, relativa ao papel do Estado no campo das políticas sociais, abarca a questão sobre a amplitude das áreas de responsabilidade do Estado diante das novas formas de regulação social, de modo que ganham significado específico a focalização, a descentralização e as parcerias com as organizações privadas. Na segunda dimensão, essa reforma diz respeito à burocracia do Estado, à necessidade de reordenamento institucional das políticas sociais específicas, ao financiamento das ações, à participação da população e ao controle social sobre essas políticas, bem como aos processos de descentralização político-administrativa entre o governo central e as demais unidades da federação brasileira.

Destacaremos agora as principais mudanças na seguridade social no governo de FHC, principalmente no segundo mandato, de 1999 a 2002. A reforma não alterou a lógica do sistema previdenciário, visto que preservou o seu caráter



público, compulsório e de repartição simples. As principais alterações foram: mudanças nos critérios de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias para os funcionários públicos; proibição de acúmulo de aposentadorias, exceto para professores e para médicos: substituição do conceito “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”; extinção das aposentadorias profissionais e de quase todas as especiais; unificação dos regimes especiais de servidores públicos (DRAIBE, 2003, p. 84). Outra alteração foi a substituição do antigo benefício da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>49</sup> da Previdência Social - que tinha caráter mais assistencial do que de seguro social - pelo Benefício da Prestação Continuada (BPC), definido como direito sócio-assistencial na LOAS.

Na política de saúde, depois da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1990, as medidas de reforma, no primeiro governo de FHC, foram impulsionadas pelo movimento sanitarista, com a proposta da saúde como direito universal. Nessa política, as reformas foram limitadas pelas dificuldades financeiras e institucionais para se reverter o antigo modelo ‘hospitalocêntrico’ na direção de uma assistência voltada para a saúde preventiva e primária. Draibe (2003, p. 81-82) agrupou as alterações nessa política em seis eixos: financiamento; sistema de transferências e subsídios monetários; transferência monetária para as famílias com risco nutricional; autonomização e descentralização da gestão e do gasto, a partir da Norma de Operacional Básica (NOB/1996); diversificação do modelo de assistência à saúde e focalização das ações básicas à população carente, através do Programa de Saúde da Família (PSF), que ampliou o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACCS) e o Piso de Assistência Básica (PAB), definindo uma renda *per capita* por habitante / ano; a definição de dois programas de saúde prioritários – o de Combate à Mortalidade Infantil e o da Saúde da Mulher; a reorganização do aparato regulatório do Estado na área da saúde; e a modernização dos sistemas de regulação e controle da saúde pública, com a criação da Agência Nacional de Saúde (ANS) e o fortalecimento das ações da Vigilância Sanitária.

---

<sup>49</sup> A RMV foi criada em 1974 para atender idosos de setenta anos ou mais que tivessem efetuado pelo menos doze contribuições à Previdência Social ao longo de suas vidas e que não tivessem acesso à aposentadoria, nem condições de garantir sua sobrevivência. Com o BPC, que começou a ser concedido em janeiro de 1996, a RMV foi extinta, não havendo concessões de novos benefícios, sendo mantido apenas o pagamento de benefícios existentes naquela data (IPEA, 2001, p. 30).

Com a LOAS, sancionada em dezembro de 1993, a implantação da Política de Assistência Social foi iniciada ainda no primeiro mandato de FHC. Porém, o reordenamento institucional pulverizou o público e as ações da assistência social em vários órgãos e ministérios. Através da Medida Provisória nº 813, de janeiro de 1995, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social, a LBA e a CBIA. Foi criado, mais uma vez, como em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e a assistência social passou a fazer parte de dois órgãos desse Ministério: a Secretaria de Assistência Social, que assume as competências da extinta Secretaria de Promoção Social e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As atenções para a infância e a adolescência, assim como para a pessoa com deficiência, passaram para o Ministério da Justiça, passando a se situar especificamente no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) – hoje na Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH / PR) –, e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE). Assim, ficaram fragmentadas as ações de defesa de direitos na área da justiça e as ações de proteção social no MPAS.

Para a construção da Política de Assistência Social, outras mudanças também foram decisivas nesse período, tais como: o início do acesso ao BPC; as ações dos órgãos gestores estaduais referentes ao processo de descentralização da Política de Assistência Social nos Municípios, através da implantação de Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social. Também foi de importância fundamental a realização das primeiras Conferências Nacionais e Estaduais de Assistência Social, como fóruns privilegiados de formação, avaliação, debate e proposição para se avançar no processo de construção da Política. Entretanto, a Política de Assistência Social, definida como direito não se constituiu no governo de FHC, visto que sua execução foi marcada por ações focalizadas nas populações mais pobres e vulneráveis, e de maneira “sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, assistemáticas e sem impacto ou efetividade” (YASBEK; GOMES, 2001, p. 3-5).

O governo de FHC criou, no primeiro mandato, o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência, contrariando as diretrizes da LOAS relativas ao comando único das ações em cada esfera de governo. O referido programa se impôs paralelamente às ações desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social, no âmbito nacional e nos Estados, na medida em que o referido

programa tinha por objetivos “coordenar as ações governamentais, visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (MP nº 813, 1995, art. 12). O Programa, porém, acabou por reeditar ações assistencialistas da antiga LBA. Com a Medida Provisória nº 813/01/1995, o governo de FHC reafirma a posição secundária e marginal da Política de Assistência Social no conjunto das políticas públicas, reiterando a tradição de fragmentação e superposição de ações, que mantém a assistência social sem uma clara definição como política pública, abrindo espaço para a implementação das medidas de ajuste neoliberais.

Apesar do acirramento da pobreza, da desigualdade social e da obrigação de amortizar as dívidas para com a União, em defesa do Plano Real, alguns estados e municípios, criaram programas de renda mínima – como o Programa Bolsa Escola e outros similares, com outras denominações –, com benefícios condicionados à obrigatoriedade das famílias de manterem seus filhos na escola. As experiências pioneiras ocorreram nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo, e em Brasília. As experiências de Campinas e de Brasília se tornaram modelos inspiradores para as outras experiências implantadas depois no país. Com isso, o governo de FHC, seguindo essa tendência e na perspectiva da reeleição, lança o Programa Bolsa-Escola Federal, também condicionando sua concessão à permanência das crianças na escola e, mesmo com um valor monetário irrisório, multidões de famílias foram às filas para inscrição.

No segundo mandato de FHC, foi criado o Programa Comunidade Ativa, depois substituído pelo Projeto Alvorada<sup>50</sup>, lançado oficialmente com o objetivo de combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais nas regiões, estados e municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Um dos princípios desse projeto era a focalização da política social nas áreas de saúde, educação e geração de renda, sendo que os programas selecionados recebiam apoio financeiro, orientação e acompanhamento profissional (IPEA, 2001, p. 29). O Projeto Alvorada era “composto por quinze programas federais já existentes, destacando-se programas de renda mínima, alfabetização de adultos, combate à mortalidade materna e saneamento básico” (SILVA, 2001, p. 18). Era coordenado pela

---

<sup>50</sup> *Projeto Alvorada* era um nome de fantasia. A denominação oficial desse projeto no governo de Fernando Henrique era *Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano*.

Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), à qual competia articular os programas das diversas organizações executoras no âmbito de vários ministérios.

Nos dois anos finais do governo de FHC, o Projeto Alvorada evoluiu<sup>51</sup> na direção da Rede Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto pulverizado e segmentado de programas de transferência monetária a pessoas ou famílias pobres, com o objetivo de reduzir a pobreza em diferentes circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Nessa rede, foram agregados vários programas distribuídos em seis ministérios: da Educação – o Programa Bolsa Escola Federal; da Saúde – a Bolsa-Alimentação; do Trabalho – a Bolsa-Qualificação, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS / PASEP); das Minas e Energia – o Auxílio Gás; da Agricultura – o Bolsa Renda ou Seguro-Safra; da Assistência Social – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem, o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (conhecido como *Programa Sentinela*) e o BPC, para a pessoa idosa e/ou com deficiência; e da Previdência Social – a Renda Mensal Vitalícia, para os beneficiários que tiveram acesso ao benefício antes do BPC, definido na LOAS.

No governo de FHC, a ampliação dos programas sociais exigiu um incremento maior nos gastos públicos, o que foi possível devido ao processo de descentralização político-administrativa, visto que, além de transformar estados e municípios em unidades federativas, também implicou na descentralização dos recursos fiscais. O poder de taxação dos impostos dos estados foi ampliado e os recursos fiscais foram redistribuídos, em prejuízo do governo federal. Nos anos de 1990, os recursos da União não partilhados com os estados foram aumentados com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Segundo Rezende e Afonso (2002, p. 11), “estabeleceu-se, assim, um regime fiscal dual, que compatibilizou a descentralização fiscal com a manutenção do gasto público federal em níveis elevados”. Desse modo, nos anos de 1990, as contribuições sociais, como a CPMF, foram o mecanismo de compensação do governo federal pela perda de

---

<sup>51</sup> O Projeto Alvorada evoluiu a partir da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), em 2001, criado por Emenda Constitucional em dezembro de 2000, tendo como fonte um percentual adicional da CPMF, de 0,08%, da alíquota de 0,38%. Apenas para o ano de 2001, esse percentual foi estimado em R\$ 4 bilhões.

receitas resultantes da descentralização. Em 1980, elas significavam 4,9% das receitas do governo federal, enquanto em 2000 atingiram 20% (ALMEIDA, 1994, p. 57). Com essas arrecadações, o governo FHC teve condições para ampliar os gastos públicos com as políticas sociais nos últimos anos do segundo mandato.

A pulverização de programas na Política de Assistência Social no governo de FHC, formuladas e decididas no nível federal, contando com as relações de parceria com os municípios, sem garantia de continuidade de recursos públicos federais, reproduziu uma seletividade sobre as famílias brasileiras que precisam da Assistência Social. Embora sejam necessários para aliviar a pobreza e não para superá-la, esses programas são limitados, porque suas ações não se dirigem aos determinantes estruturais da pobreza, mas são focalizadas e seletivas, deixando enormes parcelas de famílias e indivíduos excluídas dos benefícios e serviços sociais. Portanto, as expressões da questão social passam a ser enfrentadas por programas setoriais e emergenciais, geralmente direcionados aos indivíduos.

Desse modo, esses programas provocam um adiamento da perspectiva da universalização dos serviços e benefícios socioassistenciais, na perspectiva da garantia da proteção social com vistas ao atendimento das demandas familiares. Além disso, no contexto neoliberal dos anos do governo de FHC, os programas assistenciais passaram a adotar uma nova estratégia: a transferência de recursos monetários para as famílias, associados ou não ao desenvolvimento de ações socioeducativas. Essa novidade, acrescida das restrições de oportunidades das famílias no que se refere ao acesso à renda através do trabalho, favoreceu o reconhecimento da necessidade dos benefícios monetários e, ao mesmo tempo, a sua legitimidade como direito à garantia de uma renda mínima.

No Brasil, o ano de 2003 começa com esperança para a população brasileira, simbolizada pela posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, após sua eleição em outubro de 2002, derrotando o candidato José Serra, apoiado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. A esperança por mudanças na proteção social brasileira foi construída pela força simbólica da imagem do novo presidente e do Partido dos Trabalhadores (PT). A origem do presidente Lula, de retirante nordestino a trabalhador metalúrgico, com trajetória no movimento sindical, na luta contra a ditadura militar e como Deputado Federal com atuação marcante contra as injustiças sociais, fazia parecer que o povo estava no poder. A ascensão de Lula à

Presidência da República representou um fato político ímpar na história da política brasileira e gerou muitas expectativas de mudanças no campo da proteção social.

A mudança anunciada nas propostas de governo de Lula tinha um conteúdo preciso: a redução da pobreza e da desigualdade social, tendo como objetivo prioritário o enfrentamento da fome e da miséria no Brasil. No seu primeiro pronunciamento depois de eleito, Lula expressou: “Se no final do meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”. No campo das políticas sociais, Lula começou a governar com duas propostas para a área social, ambas situando os mais pobres como centro prioritário de atenção. As propostas de governo foram estruturadas em documentos: o primeiro, “Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil”; e o segundo, “Política Econômica e Reformas estruturais”. Referimo-nos agora, ao primeiro.

Nos primeiros dias do governo, no dia 30 de janeiro de 2003, foi lançado o Programa Fome Zero, produzido por 45 pesquisadores do Instituto de Cidadania, sob a orientação de José Graziano da Silva. Era uma proposta extremamente complexa porque requeria que as ações de vários Ministérios fossem coordenadas pelo recém criado Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado diretamente à Presidência da República e criado para implantar e coordenar o Programa Fome Zero. No entanto, era uma ampla estratégia que tinha como perspectiva assegurar o direito humano à alimentação adequada, com os nutrientes necessários para a promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social das pessoas e a conquista da cidadania.

O Programa Fome Zero envolvia os três níveis de governo - federal, estadual e municipal – e a sociedade local, em cada município. Ele propunha que a Política de Segurança Alimentar fosse executada de forma conjunta, por três grupos de políticas: as políticas estruturantes, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as políticas específicas, voltadas para atender as famílias em situação de insegurança alimentar; e as políticas locais, que deveriam ser implantadas imediatamente, através da ação das prefeituras e da sociedade civil. Com o Programa Fome Zero foi lançado um novo programa de transferência de renda, o Cartão Alimentação, como parte das políticas específicas.

O Programa Fome Zero despertou simpatia nacional e internacional, obtendo aprovação tanto de agências internacionais, de governos estrangeiros e de

personalidades ligadas à Igreja Católica. Em outubro de 2003, a transferência de renda foi alterada com a criação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, que ficou conhecido como o Programa Bolsa Família (PBF), como parte do desenho geral da política de combate à fome. O PBF sinalizou que as transferências de renda desempenhariam um papel importante na área social do governo Lula. No mesmo formato dos programas federais de transferência de renda dos governos anteriores, o PBF manteve condicionalidades cujo cumprimento é obrigatório: são compromissos na área de educação (frequência escolar mínima de 85% das crianças e adolescentes entre seis a 15 anos) e de saúde (vacinas, crescimento e desenvolvimento da criança menores de sete anos) que as famílias devem cumprir para continuar recebendo o benefício.

Como explicitado antes, neste capítulo, no período após a promulgação da Constituição Federal, entre 1989 e 1995, a Assistência Social esteve fragmentada, com ações dispersas em três Ministérios: o Ministério do Interior, o Ministério da Ação Social e ao Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, novamente a Assistência Social passou a ser inserida no Ministério da Previdência e Assistência Social, como em 1974, mas agora sendo uma atribuição da Secretaria de Assistência Social (SAS) dentro deste Ministério. Em 1999, a SAS transformou-se em Secretaria de Estado de Assistência Social, com status de Ministério. Porém, só em 2003, com o Governo Lula foi criado, pela primeira vez no Brasil, um ministério específico para a área da Assistência Social: o Ministério da Assistência Social (MAS). Essa foi a grande inovação no campo da Política de Assistência Social, mas demorou quase três meses para ter sua estrutura regulamentada. A criação do MAS corresponde a uma antiga demanda do CNAS, dos profissionais da Política e da sociedade civil, com proposições aprovadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

A estrutura institucional do MAS comportava três secretarias: a Secretaria de Políticas de Assistência Social; a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais; e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais. A primeira secretaria era composta de dois departamentos: de Desenvolvimento de Políticas de Assistência Social e de Acompanhamento de Políticas Sociais. De acordo com o decreto que regulamentou o MAS (Decreto nº 4.655, de 27/03/2003), a gestão do FNAS foi retirado da Secretaria de Políticas de Assistência Social para o gabinete do Ministro, onde foi criado o Departamento de Gestão do FNAS (IPEA, 2003, p.33). Apesar da

expectativa de fortalecimento da Política de Assistência Social como o MAS, a estrutura desse ministério não favoreceu as atribuições específicas da Política, por duas razões: a função de avaliação e a de articulação de programas sociais foram dispersas em duas secretarias; essas funções parecem ser referentes mais às políticas sociais do governo federal do que às políticas assistenciais.

Com a criação do PBF foram extintos dois Ministérios, o MESA e o MAS. Porém, foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome (MDS), que acumulou as competências do MESA, do MAS e da Secretaria executiva do PBF. O MDS passou a agregar três políticas, sob responsabilidade de três Secretarias: a Política de Assistência Social, a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sob a gestão da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), a qual ficou encarregada da Política Nacional de Renda de Cidadania e da gestão do PBF.

O PBF incorporou seis programas sociais de transferência de renda: o Bolsa Criança Cidadã, do PETI e o Agente Jovem, ambos da SEAS/MPAS; o Bolsa Escola Federal do Ministério da Educação e Cultura (MEC); o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia; e o Cartão-Alimentação, do MESA (IPEA, 2003, p. 36). A implementação do Programa Bolsa Família foi facilitado pelo aprendizado institucional desenvolvido pelo Bolsa-Alimentação e outros programas da rede de proteção social do governo anterior. Esse programa já realizava a transferência do benefício através de cartão magnético nas agências da Caixa Econômica Federal e também fazia o cadastramento dos beneficiários nos municípios, através do cadastro único dos beneficiários para os programas de transferência de renda. O PBF manteve esse traço inicial, mas procurou aperfeiçoar o Cadastro Único e ampliá-lo para todos os programas sociais. O sucesso do PBF pode ser associado à focalização em estratos mais pobres, com predominância na Região Nordeste e os reajustes nos valores transferidos.

O valor da transferência monetária depende da renda da família e do número de filhos, mas não é limitado às famílias com filhos, crianças, adolescentes e jovens. De acordo com a renda da família é estipulado o piso básico, mas o piso variável depende do número de filhos (até crianças ou adolescentes e até dois jovens por família), de modo que os valores dos benefícios não são os mesmos para todas as



famílias. Destaca-se, porém, que esses valores foram reajustados várias vezes durante o governo Lula: em janeiro de 2008 o valor máximo do benefício era de R\$ 172,00 para famílias com renda de R\$ 60,00 *per capita* e de R\$ 114,00 para famílias com renda entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00 *per capita*.

Com esses valores, o PBF atendeu no ano de 2008, um total de 10.557.996 família em todo o país, mas ainda restam mais de 500 mil famílias com o perfil para ser beneficiário do PBF, sem atendimento de Programa. Neste mesmo ano foram gastos com a transferência desses benefícios mais de 13 bilhões de reais (R\$ 13.785.788.691,16). Entretanto, os gastos sociais com as políticas sociais essenciais, como a saúde, educação e o saneamento básico foram severamente reduzidos. Os gastos com os serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social, incluindo a proteção social básica e da especial, no ano de 2008, foram apenas de R\$ 184. 677.800 (IPEA, 2009, p. 32), demonstrando que a transferência de renda tem recebido mais importância do que os serviços socioassistenciais.

Importa ressaltar que o PBF atinge principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa, embora a sua maioria esteja desempregada ou incluída em trabalhos precarizados, na informalidade e/ou sem renda fixa. Desse modo, o PBF é voltado para a complementação de renda da maioria dos seus beneficiários, afirmando uma política de renda mínima. O PBF é dirigido às famílias pobres e extremamente pobres, ou seja, atua sobre a redução da pobreza e da desigualdade social de renda, mas não atuando sobre as causas que geram a pobreza no Brasil. Entre os objetivos do PBF está a idealização da emancipação das famílias, mas para que a mesma seja efetivada, exige mais do que o PBF propõe: requer o fortalecimento e articulação do conjunto das políticas públicas e um novo direcionamento da política econômica, o que ainda se constitui em um grande desafio para o sistema de proteção social brasileiro.

Na formulação do PBF está explícito o objetivo de combater a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. No entanto, entendemos que a emancipação humana não tem condições de ser construída apenas com a garantia de recursos mínimos. Necessitaria de políticas públicas estruturantes articuladas que garantissem a construção da autonomia, através da formação profissional, da inserção no mercado de trabalho, do acesso à renda, de melhores condições de moradia, de serviços de saúde, etc. Nestes termos,

emancipar as famílias deve significar a eliminação da pobreza, da extrema pobreza, a redução das situações de vulnerabilidade social e a construção de possibilidades de autonomia das famílias, vinculando à noção de cidadania.

Nos documentos oficiais do PBF está evidenciado em seus objetivos o enfrentamento da pobreza das famílias, e como já foi dito, na perspectiva de garantir a sua autonomia e emancipação das famílias beneficiárias. Esse é um elemento medular que diz respeito à concepção do programa e ao seu desenho institucional, de modo que influencia diretamente seus objetivos, suas estratégias de ação, e inclusive, seu processo de implementação nos municípios. No entanto, nos documentos oficiais do programa não estão devidamente esclarecidas algumas concepções que são basilares para a compreensão da lógica da formulação do programa: referimo-nos à quase ausência do significado de pobreza, de família e de enfrentamento da pobreza que orienta ou deveria orientar o programa.

Retomamos agora o segundo documento que orientou o Governo Lula no início do seu primeiro governo, intitulado “Política econômica e reformas estruturais”. Foi elaborado por economistas do Ministério da Fazenda, de orientação neoliberal e não pertencentes ao PT. Nas propostas para as políticas sociais, aparecia em destaque a reforma da Previdência Social, que foi anunciada no governo FHC, mas sua continuidade e deliberação no Congresso foi garantida no governo Lula. Os objetivos declarados eram: recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo sua solvência em longo prazo; diminuir a pressão sobre os recursos, permitindo o resgate da capacidade do gasto público; e aumentar a equidade, reduzindo as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado. Essa reforma:

Buscava equivocadamente corrigir as distorções de um sistema de benefícios iníquo e regressivo estabelecendo mesmo teto para as aposentadorias dos setores públicos e privados, e criava a previdência complementar, a ser definida em legislação específica. [...] Entretanto, também era uma proposta inegavelmente bem recebida pelas agências internacionais, investidores externos e o *establishment* conservador nacional, todos esperando do novo governo sinais de moderação política e de disposição a manter-se dentro dos parâmetros de austeridade fiscal (ALMEIDA, 2004, p.14).

Porém, os principais avanços da Política de Assistência Social brasileira foram construídos durante o Governo Lula. A realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social (IV CNAS), em dezembro de 2003<sup>52</sup>, além de retomar a

---

<sup>52</sup> No Governo FHC, o CNAS passou a convocar as Conferências Nacionais de quatro em quatro anos, e não de dois em dois, como estava previsto na LOAS. Este prolongamento dos intervalos entre as Conferências prejudicou consideravelmente a construção da Política de Assistência Social

valorização os espaços de controle social, retomou o processo de mobilização e discussão através das precedentes Conferências estaduais e municipais. A maior relevância da IV CNAS foi a aprovação, na sua plenária final, da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que desencadeou o processo de mudanças e de inovações na Política de Assistência Social.

A partir da PNAS/2004, a Política de Assistência Social brasileira passou a apresentar suas principais inovações: a organização da proteção social em níveis diferenciados de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial, e dentro desta última, a média e alta complexidade: a gestão da PNAS na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apresentando sua concepção, base de organização e eixos estruturantes. No ano seguinte, em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) também traz inovações significativas na Política, mas destacamos a estruturação dos níveis de gestão do SUAS, com a gestão inicial, básica e plena, ou a não habilitação. A importância dos níveis de gestão está vinculada à descentralização da Política nos municípios, assim como as possibilidades do desenvolvimento de suas atribuições junto às famílias que precisam dos serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

A partir da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, várias mudanças se processam no interior da Política de Assistência Social. Novos documentos são elaborados para regulamentar, orientar e padronizar os serviços socioassistenciais. No último capítulo dessa tese, com base na metodologia da Análise de Discurso, explicitamos as principais inovações, continuidades e rupturas, que se processam na Política de Assistência Social brasileira, desde a LOAS, até o ano de 2011, com a aprovação da Nova Lei do SUAS, de julho de 2011.

---

porque provocou um esvaziamento político das discussões sobre as temáticas, programas e projetos da assistência social naquele período.

#### **4 MUDANÇAS NAS CONFIGURAÇÕES SOCIOFAMILIARES E PERSISTÊNCIA DA DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL**

As mudanças na vida social, nas relações econômicas e culturais e na história recente têm provocado profundas alterações na família. A partir da segunda metade do século XX, mais precisamente a partir da década de 1960, as mudanças nas famílias brasileiras começaram a ganhar mais visibilidade. Porém, as alterações mais significativas ocorreram nas relações de gênero, destacando-se a crescente e marcante presença das mulheres nos espaços públicos nas últimas décadas, acompanhada pelas discussões sobre feminismo, desigualdades e direitos da mulher. Tais discussões fazem parte de um movimento mais amplo pela construção de relações mais democráticas e pela afirmação dos direitos de cidadania das mulheres em várias dimensões da vida social: pessoal, familiar e sexual; nos movimentos sociais; e na construção de novos direitos nas políticas públicas.

No novo contexto societário, também destacamos como de fundamental importância para as alterações na família: a tendência para a negação e/ou o questionamento dos padrões tradicionais de constituição familiar; as redefinições culturais e jurídicas sobre as relações de conjugalidade e filiação; e a conquista de novos direitos sociais dos segmentos da família, como crianças, adolescentes, pessoas idosas e com deficiência. Essas mudanças na vida familiar corroboram com a construção e a redefinição das configurações sociofamiliares e das diversas e novas relações que se processam no interior da família.

Essas mudanças também podem ser explicadas a partir das profundas modificações decorrentes das metamorfoses do mundo do trabalho. A crise do capitalismo, a partir da década de 1970, provocou a flexibilização da produção capitalista e gerou novas e perversas relações de trabalho, caracterizadas principalmente pela: flexibilização das relações entre capital e trabalho; precarização das relações de trabalho expressa pela instabilidade e pelas medidas de terceirização; desregulamentação dos direitos trabalhistas, com perda de várias conquistas, como redução salarial e vários benefícios sociais previdenciários; e pela fragmentação e heterogeneização dos trabalhadores e dos movimentos por direitos

sociais, dificultando o acesso a estes e submetendo os trabalhadores às novas regras do capital, inclusive aceitando redução de carga horária de trabalho, de salários e de alguns benefícios como estratégia para não perder o emprego.

Esse novo contexto societário, a partir das mudanças no mundo do trabalho<sup>53</sup>, tem provocado muita insegurança nas pessoas responsáveis pelas famílias, devido à ampliação do desemprego e do subemprego, produzindo e reproduzindo a pobreza e a miséria, gerando insegurança e desesperança para as famílias, principalmente no que se refere à provisão das necessidades básicas: alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. A luta pela provisão familiar tem contribuído também para a desproteção dos indivíduos, na medida em que afasta, dificulta e, em muitos casos, impede uma convivência familiar mais participativa entre o casal e/ou entre mãe ou pai com os filhos e os outros parentes. Pais e mães não têm mais tempo para cuidar dos filhos, da saúde, do acompanhamento nas atividades educativas, na escola, no lazer, nas dificuldades e limitações, bem como no processo de orientação na vida cotidiana. Assim, o novo contexto – de precarização das relações de trabalho e de exclusão do mercado de trabalho – tem exigido de homens e mulheres uma dedicação maior à luta pela sobrevivência, para a garantia da reprodução social, do que à convivência familiar.

Nas últimas décadas, as mudanças externas afetaram a vida social de tal maneira que provocaram também mudanças nas relações internas da família e nos padrões de convivência familiar, numa velocidade nunca vista antes. No entanto, essas mudanças não atingem da mesma forma todas as famílias, visto que estas têm condições particularmente diferenciadas. As famílias não são totalidades homogêneas, mas sim uma diversidade de agrupamentos humanos que vivenciam relações sociofamiliares também diferenciadas, inclusive quando a sua configuração ou formatação é classificada como da mesma tipologia. Sendo assim, cada família em particular sofre as influências das mudanças também de modo diverso. Isso significa que a forma como as mudanças se processam em cada família é diversificada, dependendo de fatores como: a origem de classe social; as condições econômicas e sociais; o acesso à educação e o nível de escolaridade; a formação profissional; e a capacidade de inserção no mercado de trabalho.

---

<sup>53</sup> Sobre as mudanças no mundo do trabalho veja a obra de Ricardo Antunes, “Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho”, 2001 .

#### **4.1 Família e desigualdade social no Brasil: uma análise a partir da renda**

A compreensão da desigualdade solicita a discussão da relação entre igualdade e desigualdade, porque uma não existe sem a outra, mas cada uma permite apreender o significado da outra. Independentemente do plano em que são abordadas – econômico, social, cultural ou político – ou dos espaços em que se efetivam – nas relações de trabalho, de raça / etnia, de gênero ou sociofamiliares –, existe a correlação entre igualdade e desigualdade. “O que os distingue e os diferencia são os conteúdos e significados que lhes são atribuídos, o que por sua vez impõe as formas de sua superação ou sedimentação” (SCHWARTZ; NOGUEIRA, 2000, p. 95). Um sistema de desigualdade pode estar, no limite, articulado a um sistema de exclusão, de desfiliação social e de negação de direitos. Entretanto, a igualdade está relacionada ao significado dos direitos sociais e à garantia de liberdades civis e políticas, implícitas na concepção de cidadania.

No Brasil, as condições sociais e econômicas das famílias são profundamente desiguais, demarcadas pela inserção ou não no mercado de trabalho, formal ou informal, e principalmente pelo enorme fosso na diferenciação nas condições de renda. Os indicadores sociais do IBGE, com base na PNAD 2008, mas relativos ao ano de 2007, demonstram a forma como a desigualdade social atinge principalmente as famílias das camadas populares, com enormes diferenciações nos espaços territoriais – entre regiões e estados e também entre regiões metropolitanas e o Distrito Federal. A desigualdade social também é expressiva nos limites territoriais internos de estados e municípios brasileiros, e bastante acentuada nas regiões metropolitanas, nas capitais e nas grandes cidades, pelas diferenças nas condições sociais entre os centros urbanos e todo o seu entorno, ou seja, nas regiões periféricas. Dentre outras questões, essas diferenças se revelam prioritariamente pelas condições sociais das famílias relativas ao acesso ao trabalho remunerado, ao nível de renda, à educação, às condições estruturais dos domicílios e aos serviços de saneamento básico.

Neste capítulo indicaremos as mudanças recentes na família brasileira, nordestina e maranhense, ao mesmo tempo em que apresentaremos informações sobre a sua situação social. Porém, dentre seus vários aspectos, priorizaremos as

condições de renda, pois entendemos, com base em Medeiros (2004, p. 15), que as diferenças na remuneração do trabalho constituem o indicador mais importante para avaliar as condições de pobreza<sup>54</sup> e de desigualdade social. Nas famílias brasileiras, o nível de pobreza não encontra fundamento na demografia: não é o tamanho da família nem as taxas elevadas de fecundidade que fazem as famílias serem mais pobres. Se fosse assim, a desigualdade social entre as famílias brasileiras seria menos profunda e devastadora

No Brasil, o papel da composição familiar e da organização da família para o trabalho na diferenciação dos ricos e não-ricos é limitado, se comparado ao efeito que a remuneração do trabalho tem nessa distinção. Existe pouca relação entre a existência de uma elite rica, o perfil demográfico da população brasileira e as taxas de atividade e ocupação dos trabalhadores. Sendo assim, desigualdades na remuneração do trabalho são a principal explicação para as diferenças de renda observadas entre famílias ricas e não ricas (MEDEIROS, 2004, p. 16).

No ano de 2007, no Brasil, mais de 10% das famílias sobreviveram sem nenhuma renda ou com apenas  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, expressando condição de indigência. Com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, havia 15,6% das famílias, também vivendo em condição de indigência. Somadas as famílias dessas duas faixas de renda, estavam mais de 26% das famílias brasileiras em condição de pobreza e extrema pobreza. Tomadas em separado, as famílias que recebem de  $\frac{1}{2}$  até um salário mínimo representam um percentual maior: 27%. Na faixa maior de rendimentos, com mais de cinco salários mínimos, estão uma pequena minoria: 5,5% das famílias brasileiras. Os dados revelam as extremas diferenças nos níveis de renda, expressando o fosso da desigualdade social entre as famílias brasileiras.

---

<sup>54</sup> Nos estudos sobre pobreza, são empregadas várias metodologias para avaliar o grau de pobreza e os critérios para definição de linhas de pobreza. As principais linhas de pobreza utilizadas atualmente no Brasil são: as linhas baseadas nas frações do salário mínimo (distinção entre pobres, com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{2}$  salário, e indigentes, com  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo); as linhas baseadas na estrutura do consumo de alimentos básicos (na condição de indigentes, miseráveis ou extremamente pobres estão as pessoas cuja renda é insuficiente para comprar os alimentos básicos aos preços vigentes; e os pobres, posicionados acima dos indigentes, no geral têm o dobro da renda da extrema pobreza, podendo comprar uma cesta mínima de alimentos para o consumo); a linha de pobreza do Banco Mundial, baseada no gasto do valor de U\$ 1,00 por dia (na condição de pobreza absoluta estão as pessoas com rendimento inferior a um dólar por dia; em situação de miséria, com U\$1,25 ao dia; e pobreza, com U\$ 2,00 ao dia) (ROCHA, 2005, p. 9-25). Neste capítulo, utilizamos os dados do IBGE/PNAD, porque no Brasil é a principal fonte de informações sobre a pobreza e a desigualdade social. Por essa razão, utilizamos as expressões relativas a essa linha de pobreza: *pobres* e *indigentes*. Considerando que as limitações dessas condições de renda não permitem a aquisição de uma cesta mínima de alimentos com os nutrientes necessários para o consumo e a sobrevivência com dignidade, também adotamos as expressões “extremamente pobres” e “extrema pobreza”.

TABELA 02: Famílias residentes em domicílios particulares e respectiva distribuição percentual por faixa de renda (salário mínimo) *per capita*, no Brasil, nas regiões Sudeste e Nordeste e no Estado do Maranhão (2007).

RENDIMENTO MENSAL FAMILIAR (SM)	BRASIL	SUDESTE	NORDESTE	MARANHÃO
Até ¼ do S M	7,9	3,4	18,4	21,9
Mais de ¼ até ½ do S M	15,6	11,0	24,7	25,2
Mais de ½ até 1 do S M	27,0	25,9	28,4	26,4
Mais de 1 a 2 S M	24,3	28,3	14,7	13,7
Mais de 2 a 3 S M	8,2	10,3	3,7	3,6
Mais de 3 a 5 S M	6,2	7,9	2,8	1,9
Mais de 5 S m	5,5	6,9	2,4	1,8
Sem Rendimento	2,7	2,2	3,6	5,4
Sem Declaração	2,5	4,1	1,2	0,0

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

Entretanto, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desde o ano de 1991 o Brasil apresentava um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>55</sup> que o colocava entre os países de médio desenvolvimento humano. Na análise avaliativa do PNUD, a taxa de crescimento do IDH do Brasil, no período entre 2000 e 2007, cresceu 0,41% por ano. Entretanto, ainda de acordo com o PNUD, o Brasil entrou para o grupo de países de desenvolvimento elevado desde o ano de 2006. Desde 2008, com IDH de 0,807, permanece na 70ª posição dentre os países desse grupo (PNUD, 2008). Apesar desse avanço no IDH, o Brasil continua sendo um dos países com os piores níveis de desigualdade social do planeta, em que as diferenças nas condições socioeconômicas entre os mais ricos e os mais pobres é de extrema gravidade, configurando um enorme fosso social.

A desigualdade de renda entre as famílias brasileiras aparece com mais expressividade na região Nordeste e no estado do Maranhão, principalmente

<sup>55</sup> O IDH é um índice que pretende medir o avanço médio dos países em desenvolvimento humano em três de suas dimensões básicas: na educação, considerando dois indicadores – a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade e a taxa de escolarização; na longevidade, considerando a esperança de vida ao nascer, que mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida numa localidade, num ano de referência, presumivelmente deve viver; na renda, considerando como base o PIB *per capita* do país. Como existem diferenças entre o custo de vida de um país para o outro, a renda medida pelo IDH é em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), que elimina essas diferenças (PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008).



quando comparada à região Sudeste. No ano de 2007, no Nordeste, 22% das famílias sobreviviam sem nenhuma renda ou com até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, em condição de indigência ou pobreza extrema. Na situação de pobreza, com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, estavam 24,7% das famílias. Somando esses dados – de indigência e de pobreza – estavam 46,7% das famílias nordestinas. Os dados da PNAD de 2008 confirmam que, dentre todas as regiões brasileiras, as famílias do Nordeste sobreviviam com os maiores índices de indigência e pobreza do país.

Ainda na região Nordeste, no estado do Maranhão, também foram observados, no ano de 2007, os piores índices de renda do país e da região, visto que 52,5% das famílias não tinham renda ou recebiam apenas de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, expressando o percentual de famílias situadas na linha de indigência (27,3%) e de pobreza (25,2%). As famílias com faixa de rendimento de até um salário mínimo eram 26,4% das famílias maranhenses. Em parte, esses dados explicam por que no ano de 2007, o Estado do Maranhão estava situado no penúltimo o lugar (26º) entre todos os outros estados brasileiros no ranking do IDH do PNUD<sup>56</sup>. Antes do Maranhão, mas com pouca diferença na pontuação, estava apenas o Piauí, e, na última posição, o estado de Alagoas.

Com renda um pouco menos crítica do que o Maranhão, na faixa de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou seja, em situação de indigência e pobreza, estavam apenas as famílias de Alagoas (52,3%), da Paraíba (48,4%) e do Piauí (48,3%) (IBGE/PNAD, 2008). Porém, a expressão da desigualdade nessa condição social de renda não permite afirmar que a situação de qualquer um desses estados seja melhor que a dos outros. As informações acima indicam, de forma concreta, as dificuldades das famílias, principalmente as nordestinas e as maranhenses, para garantir a provisão mínima das necessidades básicas para a reprodução social. Ao mesmo tempo, também denunciam a quase inexistência de políticas públicas direcionadas para a inserção no trabalho e na renda das pessoas adultas da família, no sentido de

---

<sup>56</sup> De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos anos de 1991 e 2000, o Estado do Maranhão estava na última posição no *ranking* do IDH entre os estados brasileiros (com 0,543 e 0,636, respectivamente). Entre os anos de 2005 e 2007, houve um crescimento relativo (de 0,677 para 0,722), mas a situação do Maranhão continua extremamente crítica. A persistência das desigualdades regionais também é evidenciada, visto que os estados da região Nordeste permanecem nas nove piores colocações do IDH e os estados do Norte continuam nas sete piores colocações seguintes (PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2008; PNUD Brasil Notícias, dez/2009; e Boletim Regional do Banco Central do Brasil, jan/2009).

possibilitar a sua autonomia financeira para garantir moradia, alimentação, vestuário, educação e lazer para todo o grupo familiar.

A desigualdade social brasileira se expressa explicitamente nas diferenças regionais entre os rendimentos. Na faixa de maiores rendimentos, com mais de cinco salários, encontravam-se apenas 2,4% das famílias nordestinas e 1,8% das famílias maranhenses, enquanto no Sudeste as condições de vida são diferenciadas, visto que 6,9% de famílias recebiam de cinco a mais salários mínimos. O fosso maior da desigualdade de renda é observado quando comparamos os dados do Nordeste e do Maranhão com os das regiões metropolitanas das grandes capitais do Sudeste. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, 9,1% das famílias tinham rendimento de mais de cinco salários mínimos e 10% tinham renda entre três e cinco salários mínimos. Em Brasília, 19,5% das famílias tinham rendimento acima de cinco salários mínimos, representando os maiores índices de renda de todo o país, o que permite situar essas famílias numa condição bem mais favorável do que todo o conjunto das famílias brasileiras e de todas as outras unidades da federação.

Como se pode observar nas informações acima, a distribuição de renda no país é profundamente desigual, expressando o acirramento do fosso social entre a grande maioria das famílias das camadas mais pobres e a pequena minoria das famílias mais ricas. A desigualdade também é mais acirrada nas principais regiões metropolitanas, entre os centros urbanos e as grandes áreas do entorno da periferia. No entanto, conforme os indicadores do IBGE, comparando o período de 1997 a 2007, houve uma ligeira tendência de redução da desigualdade, principalmente nos níveis mais graves, para aquelas famílias que viviam com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou seja, em condições de pobreza e indigência. Em 1997, as famílias brasileiras que viviam com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo eram 31,6%. Em 2002, não houve alterações no percentual de famílias com esse nível de renda. Mas, em 2007, o percentual de famílias nesse patamar de renda (até  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo) foi reduzido para 23,5%, representando uma queda de 8,1% em relação ao ano de 1997. No Nordeste, nas famílias com esse nível de renda, a queda foi acima de dez pontos percentuais: de 53,9%, em 2002, passou para 43,1%, em 2007 (IBGE, 2008, p. 89).

Estudiosos do IPEA, com base nos dados da PNAD, afirmam:

Apesar dessa acentuada queda, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada. A fatia de renda total apropriada pela parcela de 1% mais rica da população é da mesma magnitude que a apropriada pelos 50% mais pobres. Além disso, os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% (BARROS, et al., 2006, p. 12).

Uma redução na desigualdade significa que os mais pobres passam a se apropriar de uma fatia maior da renda total da sociedade. Para podermos afirmar que ocorreu redução da pobreza, seria necessária a confirmação do aumento da renda média dos mais pobres. Para Barros (et al., 2006, p. 7), a queda na pobreza resulta tanto do crescimento econômico balanceado, que eleva igualmente a renda de todos os grupos, quanto da redução no grau de desigualdade, a qual eleva a fatia de renda dos considerados pobres na renda nacional e reduz a dos ricos. Porém, o crescimento econômico isolado pode ser pouco efetivo e exige um tempo demasiadamente longo para acabar com a pobreza:

Pequenas reduções na desigualdade têm o mesmo impacto sobre a pobreza que consideráveis taxas de crescimento econômico [...] Quando há reduções na desigualdade, a renda dos mais pobres pode crescer mesmo na ausência de crescimento econômico. [...] No entanto, o impacto do crescimento sobre a pobreza é maior quanto menor seja a desigualdade na distribuição de renda, ou seja, existe certo grau de complementaridade entre reduções na desigualdade e crescimento econômico (BARROS, et al., 2006, p. 7 e 22).

Para os referidos autores, apesar de um cenário de crescimento econômico praticamente nulo, no período entre 2001 e 2007, os determinantes explicativos imediatos da queda recente da desigualdade de renda *per capita* no Brasil resultaram da conjunção de três fatores: a mudança em 52% na distribuição da renda derivada do trabalho por trabalhador adulto; a contribuição pouco menor, mas muito significativa, na distribuição da renda não derivada do trabalho (ou seja, da renda adquirida através das transferências governamentais de renda) em 47%; e, como terceiro fator, a associação entre os dois primeiros determinantes, ou seja, a distribuição das rendas não derivadas do trabalho e das rendas provenientes do trabalho por adulto, participando com apenas 10% para a queda da desigualdade de renda no Brasil (BARROS, et al., 2009, p. 104).

Diante das limitações da população brasileira para alterar o quadro das desigualdades sociais, as famílias brasileiras têm enfrentado tais dificuldades com a construção de alternativas para a provisão de suas necessidades materiais de sobrevivência. Dentre as estratégias utilizadas, “talvez a mais dramática tenha sido

justamente a de adiar ou cancelar os projetos de formação de novas famílias, bem como limitar a expansão das já existentes” (GOLDANI, 1994, p. 8). Mesmo com as famílias cada vez mais reduzidas, foi necessário também o ingresso de um maior número de pessoas no mercado de trabalho – mulheres, adolescentes, jovens e, inclusive, crianças e idosos – embora que nas formas mais precárias de trabalho, como estratégia para garantir orçamento para a sobrevivência familiar. No entanto, essas estratégias se efetivam numa sociedade fragilizada em suas bases fundamentais, frente à crescente inversão de valores morais e de princípios éticos, fortalecida pela busca desenfreada pela acumulação financeira.

#### **4.2 Diversidade de configurações sociofamiliares e desigualdade social**

No novo contexto societário, as famílias experimentam também diversas mudanças, as quais não se apresentam de forma linear, mas descontínua e com intensidade diferenciada, podendo representar um misto de avanços e retrocessos nos diferentes agrupamentos humanos. Nessa lógica, várias mudanças estão em curso na família: alteração nos padrões de sexualidade e conjugalidade; flexibilidade nos papéis socialmente definidos, como os de homem provedor e mulher dona de casa; alteração nas relações hierárquicas e assimétricas de gênero e geração; fragilidade e inversão dos valores morais e dos princípios éticos, com exacerbação do individualismo em relação ao coletivo; denúncia dos diversos tipos de violência familiar, não mais como assunto privado de família, mas como direito de se contrapor às diversas formas de violação de direitos contra a pessoa humana; e abertura para a aceitação das diferenças relacionadas a orientação sexual, etnia, religião, deficiência e outras motivações.

Uma das mudanças mais significativas no campo da cultura, dos movimentos sociais e da sociabilidade, diretamente relacionadas à família e aos seus integrantes, está no reconhecimento jurídico-institucional de que crianças, adolescentes, mulheres, idosos, doentes mentais, pessoas com deficiência, usuários de substâncias psicoativas e outros segmentos vulnerabilizados são sujeitos de direitos. Essa conquista ainda permanece muito mais no âmbito da legalidade do que no das práticas institucionais e sociais, carecendo de muito esforço das organizações envolvidas para a sua disseminação na sociedade e nas famílias.

Mesmo assim, têm provocado profundas mudanças na vida familiar, principalmente porque tem contribuído para que situações de violação de direitos, no âmbito da família, sejam levadas ao espaço público na perspectiva da garantia da proteção social. Outras mudanças culturais, diretamente vinculadas às desigualdades sociais, à pobreza e ao limitado acesso às políticas públicas, mas que também se expressam no âmbito da família, diz respeito à expansão de diversas formas de violência na sociedade, implantando o medo, a insegurança e a desproteção social.

Ao analisar as recentes transformações familiares na América Latina, Arraigada (2007, p. 125) considera que ainda são relativamente desconhecidas as mudanças produzidas na família a partir da incorporação da economia globalizada e dos processos de modernização. No período entre 1990 e 2005, uma diversidade de situações relativas aos domicílios e às famílias na região latino-americana tem se acentuado, a saber: a redução das famílias nucleares com ou sem filhos, de 63,1% para 61,4%; a diminuição das famílias nucleares ou de casais com filhos, de 46,3% para 41,1%; o aumento dos domicílios monoparentais com chefia feminina; o aumento dos domicílios não familiares, de 11,5% para 14,8%, dentre os quais os domicílios unipessoais cresceram de 6,7% para 9,7%.

As mudanças ocorridas nas famílias brasileiras foram de tamanha magnitude, nas últimas décadas, que Goldani (2007, p. 224) afirma que contamos hoje com famílias “verdadeiramente reinventadas”. Essas unidades familiares experimentam, dentre outras coisas, um processo de reorganização e diversificação em suas configurações, de modo que adquirem não apenas novas formas e tamanhos, mas também novos significados, tanto para seus membros quanto para a sociedade. Esse processo de mudança pode ser compreendido como parte de um movimento dialético: como resultado das mudanças no âmbito macroeconômico, social e cultural e, simultaneamente, no âmbito micro, como resultado das mudanças expressas nas tendências de flexibilização dos padrões tradicionais explicativos da família. Esse movimento possibilitou a construção de um novo ordenamento sociojurídico e institucional, que abarca parte das mudanças experimentadas, mas ainda não contempla a amplitude e a complexidade daquelas em curso.

Nas últimas décadas, as famílias brasileiras têm experimentado mudanças muito próximas das ocorridas na América Latina, motivadas pelas profundas alterações na vida social, provocadas principalmente pelas

transformações históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais. Segundo Goldani (1994, p. 12), a partir do início dos anos de 1990, as famílias brasileiras passaram a apresentar mudanças que indicam novas e diversas formas de configuração: redução em seu tamanho médio e no número de filhos; aumento do número de casais sem filhos; predomínio das famílias nucleares, mas com uma queda bastante acentuada, em comparação com períodos anteriores; aumento significativo do número de famílias monoparentais, com predominância de mulheres como responsáveis; aumento da quantidade de famílias recompostas a partir de separações, divórcios e novos casamentos; aumento do número de pessoas que vivem sós, principalmente nos espaços urbanos. Essas características demonstram que, na atualidade, a família não está mais limitada à forma tradicional de organização conjugal nuclear, mas apresenta uma diversidade de novas formas de configuração sociofamiliares, de modo que não é mais coerente falar de família, mas de “famílias”, visto que elas são plurais.

Os indicadores sociais do IBGE, com base na PNAD, mostram que, no ano de 2007, as famílias brasileiras eram um total de 60,1 milhões; porém, o tamanho médio de cada família estava cada vez mais reduzido. De modo geral, no ano mencionado, as famílias tinham, no Brasil, 3,1 pessoas, em média. No Nordeste, a média era de 3,4 pessoas por família; no Maranhão, era um pouco maior: 3,6 pessoas (IBGE, 2008, p. 94). Os dados do IBGE mostram que, no geral, o número de pessoas por família não apresenta diferenças muito significativas. As famílias menores viviam no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, ambos com média de 2,8 pessoas por família. Uma diferença maior é encontrada quando comparamos esses dois estados acima com o do Amazonas, onde as famílias eram maiores, visto que tinham em média 3,8 pessoas. Depois do Amazonas, as famílias brasileiras que tinham maior número de integrantes estavam nos estados do Acre e do Amapá, com média de 3,6 pessoas.

Como vimos na discussão sobre os estudos demográficos (no primeiro capítulo desta tese), o número de famílias não corresponde ao número de domicílios, nem a densidade populacional corresponde ao número de pessoas por família. A PNAD mostrou que, no Brasil, em 2007, existiam 56,4 milhões de domicílios no Brasil, comprovando um diferencial de 3,7 milhões de domicílios em relação ao número de famílias no país. No Nordeste, essa diferença é de 1,3

milhões de domicílios. Uma pesquisa da Fundação João Pinheiro, baseada em dados da PNAD 2007 aponta que o déficit habitacional do país era de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 82,6% – ou seja, quase 5,2 milhões – de famílias que precisam de habitação se concentram nas áreas urbanas.

As pessoas dos grupos familiares moram nos domicílios e, por isso, a sua forma de atendimento pelos serviços públicos de saneamento completo constituem um indicativo potencial das condições de vida e saúde pública das famílias. Esses serviços públicos devem ser simultâneos, através de uma rede geral de abastecimento de água com canalização interna, ligada a uma rede geral de esgotamento sanitário e com serviço de coleta de lixo permanente. As informações da PNAD mostram que, no Brasil, em 2007, 62,4% dos domicílios urbanos eram atendidos por esses serviços simultâneos. Mas, entre as regiões, os dados revelam enormes desigualdades sociais: na região Sudeste, 83,7%; no Sul, 63%; no Centro-Oeste, 34,8%; no Nordeste, 37,6%; e no Norte, apenas 16,1%.

Segundo o IBGE, as mudanças que se processam na instituição familiar, mais especificamente nas suas configurações, podem ser compreendidas a partir da distinção entre as famílias com pessoas vinculadas por laços de parentesco, aquelas sem esses laços e as unidades unipessoais. De acordo com os dados do IBGE e da PNAD 2008, partindo da referência dos últimos dez anos, as pessoas que vivem em família no Brasil ainda têm nas relações de parentesco com base na consanguinidade e no casamento um dos principais eixos para a constituição familiar. Em 1997, as famílias com laços de parentesco eram 91,5% e, em 2007, houve uma leve queda para 88,6%, demonstrando que, na maioria das famílias brasileiras, as pessoas estão vinculadas por laços de parentesco, o que não impede que outros vínculos sejam construídos (IBGE, 2008, p. 88).

TABELA 03 – Distribuição de famílias, por tipo de configurações, residentes em domicílios particulares vinculadas por laços de parentesco (2007).

<b>BRASIL, REGIÃO E ESTADO</b>	<b>CASAL SEM FILHOS</b>	<b>FAMÍLIA NUCLEAR</b>	<b>FAMÍLIA MONP FEMININA</b>	<b>OUTROS TIPOS</b>
Brasil	16,0	48,9	17,4	6,2
Nordeste	14,0	50,4	19,5	6,5
Maranhão	13,2	52,6	20,4	6,1

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

Na classificação das famílias organizadas com base nos laços de parentesco, o IBGE apresentou tipos distintos<sup>57</sup>: casais sem filhos, casais com filhos, mulheres sem cônjuge com filhos e outros. A Síntese dos Indicadores Sociais, com base na PNAD 2008 mostrou que, em 1997, no Brasil, do conjunto das famílias com laços de parentesco, aquelas compostas apenas pelo casal, ou seja, sem filhos, chegavam a um percentual de 12,9%; em 2007, esse percentual avançou para 16%. No Nordeste, em 2007, essa forma de organização familiar representou 14% e, no Maranhão, alcançou um percentual de 13,2% (IBGE, 2008, p. 88).

No Brasil, de modo geral, os casais sem filhos apresentavam, em 2007, rendimentos *per capita* considerados menos pobres, se comparados com as outras configurações sociofamiliares. No Brasil, ainda em 2007, 29,1% desses casais tinham rendimento *per capita* de mais de dois salários mínimos, enquanto 30,7% recebiam de mais de um a dois salários mínimos. No Sudeste, os casais sem filhos estavam em situação de renda melhor que no conjunto do Brasil, visto que: 33,4% tinham renda na faixa de mais de um a dois salários mínimos; 35% recebiam mais de dois salários mínimos; e apenas 13,4% estavam na faixa inferior a um salário mínimo. Enquanto isso, no Nordeste, confirmando as desigualdades regionais, as condições desses casais são inversas às do Sudeste, pois 43,1% deles sobreviviam sem nenhuma renda ou com menos de um salário mínimo. Porém, o percentual maior – de 24,3% – estava na faixa de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou seja, na condição de indigente e pobre, próxima da situação das outras configurações familiares. Apenas 13,5% desses casais tinham renda superior a dois salários mínimos.

As relações de parentesco estão, aos poucos, perdendo força na constituição das configurações das famílias brasileiras. Os percentuais caíram mais em relação às famílias constituídas por casais com filhos, na forma tradicional da família nuclear, visto que, em 1997, representavam um percentual de 56% das famílias, enquanto em 2007 perdeu mais de sete pontos percentuais, passando a representar 48,9% das famílias brasileiras. No Nordeste, as famílias nucleares são mais numerosas que no Brasil, apresentando um percentual de 50,4%. No Maranhão, as famílias nucleares, apesar da sua tendência de redução no Brasil, são

---

<sup>57</sup> No primeiro capítulo deste trabalho - no item referente à *família nos estudos demográficos* -, esclarecemos que, no geral, não utilizaremos as terminologias empregadas pela PNAD para designar a família e as suas configurações sociofamiliares. Assim, apesar de o IBGE/PNAD nomear dessa forma esses tipos distintos de família com laços de parentesco, por razões de concepção, não os utilizaremos neste trabalho, exceto quando se fizer necessário explicitar a concepção da PNAD.



ainda mais numerosas do que a média das famílias brasileiras, visto que, em 2007, representavam um percentual de 52,6% das famílias maranhenses, perdendo proporcionalmente apenas para a região Norte, com 52,4% das famílias, e para os estados do Amazonas e do Acre, com 54,1% e 53,5%, respectivamente.

As transformações na tradicional família conjugal nuclear moderna – casal com filhos no primeiro casamento – não dizem respeito apenas à queda do seu percentual no conjunto das famílias brasileiras. Também expressam mudanças em outros aspectos significativos e, ao mesmo tempo, continuidade nos padrões tradicionais de relacionamento entre seus membros. Mesmo nos dias atuais, parcelas das famílias nucleares ainda orientam suas relações e práticas de convivência familiar pelos padrões tradicionais: o homem assume a chefia familiar, com a responsabilidade pela provisão econômica, associada ao exercício da autoridade sobre todo o grupo familiar, como uma tendência ao autoritarismo e à concentração de poder no homem adulto, sobretudo no papel de marido e pai. Nessas parcelas de famílias nucleares, a mulher continua sendo responsável pelos trabalhos domésticos e pelos cuidados com os filhos. Segundo Carvalho (1998, p. 79), a baixa remuneração feminina, associada à estrutura tradicional de autoridade familiar, com o homem acumulando poder de renda e de decisão sobre o consumo e a gestão dos recursos do grupo doméstico, talvez seja uma das realidades mais perversas entre as famílias brasileiras.

As famílias nucleares, no entanto, também experimentam mudanças sem, contudo, alterarem a sua peculiar configuração de casais com filhos. Nem toda família nuclear está organizada no padrão de chefia masculina, e os homens não são mais – e talvez nunca tenham sido – os únicos provedores das famílias. A crescente participação da mulher no mercado de trabalho e, em seguida, a dos filhos jovens e adultos, tem favorecido o compartilhamento das despesas domésticas, provocando mudanças nas relações de poder, que estão se tornando mais democráticas, enquanto a capacidade de “chefia familiar” masculina vai se reduzindo. Isso promove uma redefinição nos padrões de hierarquia e sociabilidade entre os membros da família, com mais abertura para a discussão e a negociação de interesses e prioridades do que antes. O fato de a família estar vivendo sob o modelo nuclear não significa, necessariamente, que os valores que regem as relações sociofamiliares, os papéis e os comportamentos de seus membros sejam

tradicionais, no sentido da imposição de normas rígidas, do cerceamento da liberdade e de medidas disciplinares autoritárias.

Em 1997, entre as famílias nucleares brasileiras, somente 2,4% tinham a mulher como pessoa de referência, mas em 2007 essa porcentagem passou para 11,2%, indicando uma mudança nos padrões tradicionais. Não apenas na família nuclear, mas em geral, a responsabilidade da mulher pela família é associada à sua crescente inserção no mercado de trabalho, visto que o papel do homem provedor sempre esteve associado ao mundo público e ao trabalho remunerado. No entanto, como afirma Fonseca (2008, p. 517), desde os tempos de outrora, “as mulheres pobres sempre trabalharam fora de casa”<sup>58</sup>, embora, em vários estudos anteriores, as mulheres apareçam sem uma profissão definida e, portanto, na condição de *domésticas, responsáveis pelas prendas do lar*. Nesse sentido, evocamos Arendt (2000, p. 57), ao afirmar que a construção ideológica “família” se define como um dos espaços mais hierárquicos e marcados por profunda desigualdade.

Na PNAD 2007, as informações relativas aos afazeres domésticos e ao tempo a eles dedicado revelam uma importante e persistente assimetria de gênero. Segundo Bonetti e Fontoura (2009, p. 74), o tempo que as mulheres dedicam aos afazeres domésticos é significativamente maior do que aquele dedicado pelos homens, independentemente da condição na família (como chefe ou cônjuge), da escolaridade, da renda ou da condição de ocupação (trabalhando, não trabalhando ou inativo). Nas famílias nucleares, os homens na condição de pessoa de referência dedicam 10,05 horas semanais aos fazeres domésticos, mas, quando na posição de cônjuge, a diferença é mínima: dedicam 10,44 horas semanais.

Ainda sobre as famílias nucleares, comparando as mulheres – mesmo em situação de pessoa de referência e ocupadas com o trabalho fora de casa –, com os homens cônjuges sem trabalho, os dados confirmam a desigualdade de gênero: as mulheres dedicam em média nove horas a mais por semana aos fazeres domésticos do que os homens, ou seja, entre 19 e 20 horas. Essas informações confirmam a

---

<sup>58</sup> Segundo Cláudia Fonseca (2008, p. 517), contrariamente ao estereótipo da elite colonial, as mulheres do povo trabalhavam também fora dos limites domésticos. A ideia correntemente aceita era de que à mulher cabia o dever de cuidar do marido e dos filhos, assim como os afazeres domésticos. Para a mulher que trabalhava fora, dizia-se: “Lugar de mulher é o lar. A tentativa da mulher moderna de viver como um homem durante o dia e como uma mulher durante a noite é a causa de muitos lares infelizes e destruídos”. Naquele período, a maioria das mulheres, na condição de mães, não contraria o conceito corrente de que trabalhar fora era incompatível com o casamento e com a criação dos filhos: elas se tornavam culpadas pelos problemas que surgiam na família.

desigualdade nas relações de gênero no âmbito familiar: as mulheres ainda são as principais responsáveis pelos cuidados da casa, de filhos e idosos, pela manutenção da família e por todas as atividades relacionadas ao ambiente doméstico.

Um dado bastante significativo apontado nos indicadores sociais do IBGE em 2007 é a diferença de rendimentos entre as famílias nucleares no Brasil e as do mesmo tipo no Nordeste. De modo geral, no Brasil, 31,1% das famílias nucleares sobreviviam sem nenhuma renda ou com  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e 27,8% dessas famílias tinham renda na faixa de  $\frac{1}{2}$  a um salário mínimo. Somando os dois níveis de renda, verificamos que 58,9% das famílias nucleares tinham renda menor ou igual a um salário mínimo naquele ano. Embora esse nível de renda não permita a uma família viver em condições de dignidade humana, está acima do limite de renda considerado pelos estudiosos do tema como de pobreza.

Já no Nordeste, as condições de sobrevivência são de pobreza e extrema pobreza, visto que 55,5% das famílias nucleares dessa região sobrevivem sem nenhuma renda ou com rendimento de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou seja, em condições de miséria absoluta. Somando o percentual de famílias com essa faixa de renda com o das famílias que se situam na faixa de renda de até um salário mínimo, teremos 80,5% das famílias nucleares nordestinas. No conjunto, essas informações expressam uma situação de extrema desigualdade social, que é ainda mais grave no Nordeste, se comparada com as famílias do Sudeste e do Distrito Federal, por exemplo, que vivem em condições bem melhores.

TABELA 04 – Família nuclear e distribuição percentual por rendimento familiar *per capita* (salário mínimo – %) no Brasil, no Nordeste e no Sudeste (2007).

FAMÍLIA NUCLEAR	ATÉ 1/2	DE 1/2 ATÉ 1	MAIS DE 1 A 2	MAIS DE 2	SEM RENDA	SEM DECLAR
NO BRASIL	29,9	27,8	22,5	16,1	1,2	2,5
NO NORDESTE	54,0	25,0	11,2	6,9	1,5	1,4
NO SUDESTE	18,0	28,9	27,5	20,5	1,0	4,0

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

Na sequência, a diferença salarial entre as famílias nucleares brasileiras e as nordestinas, nos níveis de renda de mais de um salário mínimo, é um pouco maior de 50% (de 22,5% para 11,2%). E, naquelas com mais de dois salários, a

diferença é de 9,2%. A diferença é ainda maior quando comparamos os dados das famílias nucleares da região Nordeste com as do Sudeste: na faixa mais pobre, o Nordeste tem 36% a mais de famílias que o Sudeste; e na faixa em condições menos pobres, de um até dois salários, o Sudeste tem 16,3% a mais de famílias. Na faixa com melhores condições de renda, ou seja, mais de dois salários, o Sudeste tem 13,6% a mais de famílias que o Nordeste. Essas informações confirmam a existência de um enorme fosso de desigualdade social de renda entre as famílias brasileiras mais pobres e as mais ricas.

De acordo com os indicadores sociais do IBGE (2008), em 2007 existia no Brasil um total de 11,8 milhões de famílias monoparentais, ou seja, aquelas famílias constituídas por mulher ou homem sem cônjuge e com filhos (na concepção de família monoparental adotada pelo IBGE e pelas PNAD, que representavam uma porcentagem de 19,6% do total das famílias brasileiras, sendo que as mulheres assumiam a responsabilidade por 17,44% dessas famílias e apenas 2,22% delas tinham o homem como referência. As monoparentais femininas, por sua vez, representavam 58% do total das famílias brasileiras que têm a mulher como pessoa de referência, ou seja, dentre 19,8 milhões de famílias. Merece destaque também que a grande maioria das famílias monoparentais femininas, ou seja, 90,2% delas, tem filhos menores de dezesseis anos. Na região Nordeste, no ano de 2007, as famílias monoparentais atingiram uma taxa de 19,5%, enquanto no Estado do Maranhão representam mais que isso: 20,4% (IBGE, 2008, p. 94-95).

TABELA 05 – Famílias monoparentais e respectiva distribuição percentual pelo total das famílias e pelo gênero da pessoa de referência no Brasil (2007)

TIPOS DE FAMÍLIAS	Nº ABSOLUTO BRASIL (1.000 FAMÍLIAS)		PERCENTUAL TOTAL BRASIL	PERCENTUAL MONOPARENTAL
MONOPARENTAL:	11.819		19,66	
Feminina .....	10.484 .....		.....	17,44
Masculina .....	1.335 .....		.....	2,22
OUTROS TIPOS:	48.286		80,34	
TOTAL	60.105	11.819	100,00	19,66

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

O processo de constituição das famílias monoparentais brasileiras de responsabilidade feminina pode ser explicado por uma pluralidade de fatores,

internos e externos. Os fatores internos estão mais relacionados aos eventos próprios do ciclo vital de homens e mulheres (embora suas explicações extrapolem esse âmbito) e se impõem como fatores demográficos significativos, provocando profundas alterações nas famílias brasileiras: aumento do número de separações, divórcios e também de novos casamentos; crescimento da quantidade de mulheres viúvas em relação à de homens viúvos; ampliação da expectativa de vida, principalmente das mulheres – com esperança de vida de 7,3% maior que os homens (IBGE, 2008, p. 30) –, aumentando consideravelmente a população idosa; crescimento relativo das uniões informais, sem casamento, com filhos; e aumento relativo das taxas de natalidade nas uniões não legalizadas.

Os fatores externos que contribuem para o processo de constituição das famílias monoparentais devem ser compreendidos a partir de um conjunto de transformações econômicas, sociais, culturais e comportamentais que ocorrem no processo histórico da sociedade e na trajetória de vida das mulheres. A constituição dessas famílias depende da forma como a população de cada país e suas regiões vivenciam essas transformações, a exemplo das diferentes regiões brasileiras. A tendência de crescimento no número de famílias monoparentais encontra explicação na ruptura da sobrevivência baseada na economia familiar e na transição para o modelo de renda individualizada, de modo que a “sobrevivência deixa de ser uma ação coletiva baseada na unidade de produção domiciliar e passa a ser dependente do trabalho e do rendimento individual fora do ambiente familiar” (CARVALHO, 1998, p. 81). Esse processo de transformação econômica contribuiu para uma modernização das relações familiares, sendo que o acesso aos recursos passou a ser mais individualizado, dificultando a sua destinação ao coletivo do grupo familiar e enfraquecendo as obrigações mútuas entre as gerações.

Contribui também para a constituição dessas famílias o protagonismo do movimento feminista, que, sobretudo a partir dos anos de 1960, passou a produzir diversos significados novos na trajetória das mulheres, colaborando para a construção de profundas transformações nas subjetividades e na sexualidade, como: o desejo individual da mulher de desenvolver suas potencialidades como ser humano, principalmente no campo da formação profissional e do trabalho; a necessidade de trabalhar fora do ambiente doméstico, associada à luta pelos direitos sociais e pela conquista da cidadania; a compreensão sobre a igualdade de

direitos e deveres entre homens e mulheres, associada à necessidade da sua efetividade nas relações familiares, no trabalho e nas outras práticas sociais; o entendimento do direito à não aceitação da violência nas relações afetivas e sexuais; e a busca pela liberdade de viver experiências sexuais, associada à ampliação das possibilidades de acesso à saúde reprodutiva e às medidas contraceptivas. Essas mudanças, ainda em processo, se constituem a partir das contradições presentes nas relações de gênero e na sociedade, e têm como perspectiva a construção da emancipação da mulher.

Com as transformações recentes na vida social, a mulher conquistou uma relativa autonomia no campo pessoal, ampliou os anos de estudo e alcançou uma crescente participação no mercado de trabalho, tornando mais evidente o questionamento sobre os papéis e as responsabilidades de homens e mulheres no interior dos grupos familiares. Entretanto, as assimetrias de gênero permanecem e se modificam em ritmos diferenciados, “fazendo com que as mulheres tenham uma condição de cidadania fragilizada”<sup>59</sup> (GOLDANI, 2002, p. 29).

A inserção das mulheres no mercado de trabalho, porém, apesar de majoritariamente precarizada, ganha mais importância para a manutenção da família no contexto atual na medida em que os homens tiveram sua capacidade provedora drasticamente reduzida, a partir das medidas de ajuste do Estado neoliberal, desde a década de 1990. Assim, a força de trabalho feminina passa a ser um dos poucos recursos disponíveis para a sobrevivência de muitas famílias brasileiras. Estudos de Carvalho (1998, p. 82) comprovam que, nas áreas metropolitanas brasileiras onde o impacto do desemprego masculino foi mais grave, também o crescimento das famílias com referência feminina alcançou um índice mais elevado.

Podemos afirmar que a configuração sociofamiliar nuclear tradicional, vivenciando um padrão de ordem e harmonia, com base em papéis rigidamente definidos e demarcados, está sofrendo profundas alterações. Por conseguinte, pensar a família apenas dessa forma, como um modelo idealizado, significa pensá-la

---

<sup>59</sup> O conceito de *cidadania fragilizada* usado por Zincone (1992, p. 45) remete à ideia de que a cidadania seria uma expressão pública das relações sociais entre instituições e cidadãos, e não apenas um conjunto de direitos sociais iguais. Nesse sentido, a especificidade da cidadania das mulheres seria uma realidade marcada pelas limitadas oportunidades, num contexto inadequado de regras e normas que estimularia a chamada cidadania fragilizada das mulheres. Ao reconhecer esse tipo de cidadania para as mulheres, também se reconhece que as dotações sociais não são distribuídas de forma equitativa entre os sexos.

isoladamente, desconectada de um contexto mais amplo, sem conflitos internos nem externos, imutável, estável, organizada e, portanto, “bem estruturada”. Nessa lógica e de acordo com Mello (2000, p. 57), as famílias que fogem ao padrão idealizado, como as monoparentais de responsabilidade feminina, as reconstituídas, as concubinárias e as homoafetivas, são estigmatizadas pela sociedade como “desorganizadas” ou então “desestruturadas”, sendo, portanto, culpabilizadas no campo da moral pelos problemas, falhas e desvios vivenciados pelos seus membros, principalmente pelas crianças e adolescentes. Nessa lógica, sendo as causas dos problemas explicadas pela “desestruturação” ou pela “desorganização” da família, cabe a ela, portanto, a responsabilidade pelas possíveis soluções, as quais deverão ser encontradas dentro e nos limites dela mesma.

Entendemos que as diversas formas de configuração da família não devem constituir motivo para percepções preconceituosas e discriminatórias, como fontes de desvio e fragilidades, mas ser compreendidas como novas alternativas e possibilidades de sociabilidade familiar no mundo contemporâneo. Em qualquer das formas de configuração sociofamiliar, importa destacar o papel que a família desempenha junto aos seus integrantes, no processo de socialização, formação e transmissão de valores morais e princípios éticos, principalmente para as gerações mais novas – crianças, adolescentes e jovens. Também tem importância fundamental a qualidade das relações sociofamiliares, a convivência entre os familiares na dinâmica da vida cotidiana, a construção de relações afetivas entre os membros da família e o estabelecimento de vínculos, como referência para a vida, presente e futura, de cada integrante e do grupo familiar como um todo.

Nos estudos sobre as famílias monoparentais, cada vez com mais frequência, o fenômeno do aumento de sua ocorrência nos últimos anos aparece diretamente associado à questão da “feminização da pobreza<sup>60</sup>”, compreendida como a elevação da precarização das condições socioeconômicas ou maior vulnerabilidade econômica das mulheres responsáveis por suas famílias. Essa

---

<sup>60</sup> O conceito de *feminização da pobreza* foi introduzido por Diane Pearce em 1978, através do artigo intitulado “Feminização da pobreza: mulher, trabalho e assistência social”, publicado nos Estados Unidos. Tinha como pressuposto a ideia de que a pobreza estava se tornando rapidamente um problema feminino, visto que associava o processo de empobrecimento das mulheres ao aumento na proporção de famílias pobres chefiadas por mulher (NOVELLINO, 2004, p. 4). Na mesma direção, a estudiosa brasileira Barroso (1978, p. 463) apresentou estudo intitulado “*Sozinhas ou mal acompanhadas: a situação das mulheres chefes de família*”, no qual associou o aumento na proporção de famílias chefiadas por mulheres à questão da “feminização da pobreza”.

vulnerabilidade estaria associada a dois elementos constitutivos: ao segmento mulheres e às famílias monoparentais sob responsabilidade delas. Nessa compreensão, as mulheres seriam mais pobres, com maiores dificuldades para garantir a provisão familiar do que os homens, e suas famílias seriam também mais pobres do que as famílias nucleares sob responsabilidade de homens. Essa compreensão aparece nos estudos sobre família monoparental como explicação-chave, embora existam controvérsias entre diversos autores sobre a “feminização da pobreza”: alguns criticam a forma homogênea e artificial como a pobreza é analisada nessa configuração familiar, reconhecendo que a pobreza existe nessas famílias em decorrência de vários fatores, mas não está determinada necessariamente pelo fato de a família ser monoparental sob responsabilidade feminina; outros, com base em estudos de gênero e da inserção da mulher no mercado de trabalho, demonstram que historicamente as mulheres trabalham por mais tempo e têm renda inferior à dos homens, o que repercute diretamente nas famílias monoparentais femininas.

Dados do IBGE/PNAD referentes ao ano de 2007 confirmam que as famílias monoparentais que têm a mulher como referência estavam entre as famílias com piores condições de renda no Brasil, embora elas não sejam as únicas nessa situação. De acordo com a tabela abaixo, sobre as famílias monoparentais femininas, 37,8% destas não tinham nenhuma renda ou alcançavam um rendimento de até  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo, demonstrando uma situação social de precariedade, indigência e pobreza. Na faixa de renda de até um salário mínimo encontravam-se mais de 26,9% das famílias monoparentais femininas. A soma das taxas de famílias sem renda com as das famílias com renda de até um salário mínimo resulta num percentual de 64,7% de famílias monoparentais femininas. Em situação diferente das famílias monoparentais femininas, estavam as famílias nucleares brasileiras, no ano de referência (2007), com uma diferença de 6,7% a mais que as monoparentais nas faixas sem renda ou com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Nos outros níveis de renda, a família nuclear continuou apresentando níveis de renda um pouco melhores que as monoparentais, mas sem diferenças significativas.



TABELA 06 – Tipos de família e distribuição percentual por rendimento familiar *per capita* (salário mínimo – %) – Brasil (2007).

TIPOS DE FAMÍLIA	Até 1/2	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2	Sem Renda	Sem Declarar
FAMÍLIA NUCLEAR	29,9	27,8	22,5	16,1	1,2	2,5
CASAL SEM FILHOS	11,2	24,7	30,7	29,1	1,8	2,5
MONOP. MASCULINA	24,0	27,4	24,0	17,9	3,6	3,2
MONOP. FEMININA	30,9	26,9	20,5	12,3	6,9	6,5

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

A comparação entre as famílias monoparentais de referência feminina (26,9%) e as famílias nucleares (27,8%) no que diz respeito às condições de renda *per capita* de até um salário mínimo mostra que, em 2007, a diferença de renda entre esses dois tipos de configuração é insignificante, de apenas 0,9%. Do mesmo modo, ao compararmos a renda *per capita* da família por sexo da pessoa de referência, independentemente de a família ser identificada como monoparental ou nuclear (conforme tabela abaixo), também encontramos uma diferença pouco significativa, na faixa de renda *per capita* de  $\frac{1}{2}$  até um salário: 50,3% das famílias de referência masculina e 50,6% com referência feminina. Entre as famílias monoparentais, as diferenças são marcantes, mais favoráveis para aquelas sob responsabilidade do homem, tanto na faixa de extrema pobreza, com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, quanto na faixa de renda mais elevada, com mais de dois salários mínimos.

TABELA 07 – Pessoa de referência da família (sem distinção por tipo de configuração) e distribuição percentual por rendimento familiar *per capita* (salário mínimo – %) – Brasil (2007).

PESSOA DE REFERÊNCIA DA FAMÍLIA	Até 1/2	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2	Sem Renda	Sem Declarar
HOMEM	23,5	26,8	25,5	20,6	1,7	2,5
MULHER	23,7	27,6	22,8	18,6	4,8	2,6

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora

Em 2007, a diferença maior de renda entre os tipos de famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ocorreu entre as famílias com a presença dos dois cônjuges: 29,9% das famílias nucleares e 11,2%

dos casais sem filhos, mostrando um diferencial de 18,7% entre os dois tipos de famílias. Um diferencial equivalente a esse pode ser encontrado comparando-se a porcentagem de famílias monoparentais femininas com as de casais sem filhos, na mesma faixa de renda. Portanto, apenas as informações estatísticas do IBGE e das PNAD não são suficientes para confirmar a ideia da “feminização da pobreza” para o conjunto das famílias monoparentais femininas. Outros fatores contribuem para explicar que, no Brasil, a pobreza não é “privilégio” das famílias monoparentais com referência feminina: a inserção desigual entre mulher e homem no mercado de trabalho; as diferenças salariais entre os gêneros; a presença de crianças e adolescentes na família, assim como de idosos em situação de dependência.

O número de crianças e adolescentes nas famílias nucleares e nas famílias monoparentais sob responsabilidade feminina são fatores que agravam a situação de pobreza, visto que exigem mais recursos e esforços familiares para a satisfação das necessidades específicas dessas pessoas, que se encontram em processo de desenvolvimento psicofísico. No ano de 2007, 55,4% das famílias nucleares brasileiras e 38,4% das monoparentais tinham todos os filhos menores de dezesseis anos de idade. Essa situação se mostrou ainda mais grave no Nordeste, onde, além de a grande maioria das famílias sobreviver em condições de pobreza mais acentuada no país, 57,2% das famílias nucleares e 40,8% das monoparentais tinham todos os filhos menores de 16 anos.

Os dados da PNAD 2007 mostram também que os homens, independentemente de estar na condição de pessoa de referência ou apenas como cônjuge, continuam com taxas de ocupação superiores a todos os outros membros da família. Nas famílias nucleares, 92,7% dos homens que são referência estavam trabalhando, enquanto apenas 53,4% de suas esposas estavam trabalhando. Nas famílias nucleares, 54,6% das mulheres que são referência estavam trabalhando, enquanto 81,5% dos maridos respectivos estavam ocupados com trabalho. A taxa de ocupação dos homens no papel de pessoa de referência, comparando o ano de período de 1997 com o de 2007, foi reduzida de 84,3% para 82,7%. As mulheres, tanto na posição de cônjuge quanto na de referência familiar, aumentaram sua participação no mercado de trabalho. Em contrapartida, a mulher cônjuge, em 73,8% dos casos, ganhava menos que o homem de referência, ao mesmo tempo em que o homem cônjuge apresentava rendimento de trabalho superior à mulher de referência

da família em quase 73% dos casos. Esse resultado sugere que a indicação da pessoa de referência da família não está mais tão ligada ao papel de provedor principal, como num passado recente (IBGE, 2008).

TABELA 08 – Pessoa de referência da família nuclear e distribuição percentual por ocupação de homens e mulheres (%) – Brasil (2007).

FAMILIAS NUCLEARES	Homens ocupados	Mulheres ocupadas
Homens como referência	92,7	53,4 (cônjuge)
Mulheres como referência	81,5 (cônjuge)	54,6

FONTE: IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, 2008. Elaboração da autora.

Uma mudança significativa na sociabilidade das famílias brasileiras foi o aumento considerável na proporção de pessoas que vivem sós, em unidades residenciais unipessoais. Em 1997, “os arranjos familiares unipessoais” no Brasil representavam um percentual de 8,3%, mas em 2007 passaram para 11,1%, correspondendo a cerca de 6,7 milhões de pessoas, com uma taxa maior de pessoas com 60 anos ou mais de idade, predominantemente mulheres. No Nordeste e em 2007, as pessoas sozinhas atingiram um percentual de 9,3%. No Maranhão, elas representavam um percentual de 7,1%, que corresponde a 125 mil unidades unipessoais. Esse crescimento expressa uma tendência verificada nos últimos anos, explicada pela redução das taxas de mortalidade e pelo aumento da expectativa de vida, principalmente para as mulheres. Em 2007, das pessoas que moram sozinhas no Nordeste, 39,8% estão com 60 anos ou mais. No Maranhão, uma porcentagem maior, de 44,1%, está nessa mesma faixa etária (IBGE, 2008, p. 166).

As pessoas que moram sozinhas em unidades domiciliares unipessoais no Brasil, conforme dados do IBGE relativos ao ano de 2007, viviam em condições de vida um pouco melhores do que aquelas integrantes de famílias nucleares ou de famílias monoparentais femininas. Um percentual de 10,8% dessas pessoas vivia em condições precárias, sem nenhuma renda ou com rendimento entre  $\frac{1}{2}$  e  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo. As pessoas que moram sós estão nas faixas mais altas de renda: 27,6% delas estavam na faixa de mais de um a dois salários mínimos e 34,9% recebiam mais de dois salários mínimos. Comparando-se essas condições com a situação de renda das famílias nucleares e monoparentais femininas, verifica-se que as pessoas que vivem sozinhas têm uma condição de renda melhor.

As pessoas que vivem sozinhas no Nordeste estão em situação de renda inferior, mas não alcançam a situação das famílias nucleares, porque 14,6% das pessoas sozinhas não recebiam renda ou tinham rendimento inferior a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo, ou seja, também estavam na condição de extrema pobreza. Na faixa de mais  $\frac{3}{4}$  até um salário mínimo estavam 41,7% dessas pessoas, também em situação de pobreza. No Nordeste, na faixa de renda superior, com mais de dois salários mínimos, estavam apenas 18,1% das pessoas, que correspondem a pouco menos da metade das pessoas sozinhas na mesma faixa de renda no Brasil. Comprovando mais ainda o fosso da desigualdade social, nessa faixa de renda – de mais de dois salários mínimos –, o percentual de pessoas do Distrito Federal (57,9%) é maior do que o triplo do percentual das pessoas do Nordeste. No Maranhão, a situação é muito próxima da nordestina, visto que 53,9% das pessoas tinham renda inferior ou até um salário mínimo e, em condição melhor, com mais de dois salários mínimos, estavam apenas 18,9% dessas pessoas.

No atual contexto, além das famílias monoparentais femininas, outras formatações de convivência familiar também se destacam: crescimento do número de famílias reconstruídas, a partir do aumento no número de separações, divórcios e recasamentos, com filhos provenientes de uniões anteriores e/ou da nova relação conjugal; aumento de uniões informais temporárias, como experiência pré-matrimonial, de relações conjugais não formalizadas ou ainda na condição de união estável; e aparecimento de uma tendência para o crescimento de famílias compostas por casais sem filhos, apesar de ambos os cônjuges estarem inseridos em trabalho estável e com condições de renda satisfatórias; surgimento de famílias homoafetivas, constituídas a partir de casais homossexuais masculinos e femininos. Importa destacar que a experiência de uma família num tipo de configuração específica, no geral, não é uma determinação apriorística nem permanente, mas demarcada por um tempo histórico particular da família, podendo sofrer várias alterações no percurso do seu ciclo vital.

A dinâmica da nupcialidade, das separações e dos divórcios contribui bastante para compreender as mudanças nas famílias. Como explicitado antes nesta tese, ocorreu um crescimento significativo no número de casamentos formalizados em cartórios no Brasil. Comparando-se o número de casamentos realizados no ano de 1988 com os formalizados em 2007 (período de cerca de vinte

anos), observa-se que o crescimento atingiu um percentual de 31,1%. Os casamentos entre solteiros permaneceram como grupo majoritário, atingindo, em 2007, um percentual de 83,9% do conjunto total dos casamentos brasileiros. No entanto, apesar desse crescimento, o grupo de cônjuges anteriormente solteiros tem apresentado um decréscimo proporcional constante, visto que, em 1988, representavam 89,9% do conjunto dos casamentos realizados (IBGE, 2009).

Por outro lado, os recasamentos representaram um crescimento significativo, visto que, em 1998, totalizavam 10,1%, subindo, em 2007, para 16,1%. O crescimento proporcional mais elevado entre os casamentos, no período entre 1998 e 2007, ocorreu entre homens divorciados e mulheres solteiras (de 4,5% para 7,1%) e, na sequência, de mulheres divorciadas com homens solteiros (de 2,1% para 3,7%). Essas informações permitem compreender que, depois de divorciadas, as mulheres casam menos que os homens, confirmando o crescimento das famílias monoparentais femininas. Além disso, confirmam também o crescimento das famílias reconstruídas no Brasil, mas não informam sobre as uniões informais e/ou estáveis (IBGE, Síntese dos indicadores Sociais, 2009).

As informações sobre o recasamento no Brasil estão vinculadas aos dados sobre as separações e os divórcios. Em 2007, as separações judiciais totalizaram 91.743 casos, com um crescimento proporcional de 2,2% em relação a 1997. Os divórcios totalizaram 152.291 casos em 2007, demonstrando um crescimento proporcional de 31,5% em relação ao ano de 1997, dado equivalente ao número de casamentos formalizados. A maior parte dos casais que formalizaram a dissolução definitiva dos seus casamentos tinha filhos maiores de idade (38,8%) ou não tinha filhos (31,1%); apenas 22% dos casais tinham filhos menores e 8,1% tinham filhos maiores e menores. Além disso, em 89,2% dos divórcios concedidos no Brasil, a responsabilidade pela guarda dos filhos menores foi concedida às mulheres. Esses dados também permitem entender o crescimento das famílias reconstruídas – embora ainda não sejam objeto das instituições oficiais de pesquisa demográfica – e também ajudam a compreender a formação de uma parcela das famílias monoparentais sob responsabilidade feminina.

O movimento demográfico contribui de forma marcante para as mudanças nas famílias brasileiras. Em 2007, a PNAD revelou que, no Brasil, existem quase vinte milhões de idosos, correspondendo a 10,5% da população. Na região

Nordeste, a porcentagem é de 9,8% e, no Maranhão, alcançou 8,5%. No Brasil, os idosos situados na faixa etária de 60 a 69 anos representam 5,8 da população idosa no país; os da faixa de 70 a 79 anos atingem 3,3%; e os de 80 anos ou mais atingem um percentual menor, de 1,4% dos idosos. No período de 1997 a 2007, o crescimento relativo da população brasileira foi de 21,6%, enquanto o da população idosa apresentou um incremento superior: de 47% para 60 anos ou mais e de 86% para 80 anos ou mais (IBGE, 2008).

A longevidade da população é explicada por um conjunto de vários fatores interligados: aumento da esperança de vida ao nascer; avanço da Medicina, da tecnologia médico-hospitalar e da produção de novos medicamentos; melhoria nas condições gerais de vida, como o acesso aos serviços de saúde, habitação, saneamento completo e nível de renda. Desde meados do século passado, os brasileiros ganharam, em média, mais 25 anos de expectativa de vida.

Segundo Camarano e Kanso (2009, p.17), o processo de envelhecimento da população é muito mais complexo do que as mudanças na estrutura etária da população. Ele é ocasionado, sobretudo, pela queda das taxas de fecundidade e mortalidade infantil, que leva a uma redução na proporção da população jovem e a um conseqüente aumento na proporção da população idosa, resultando num processo conhecido como “envelhecimento pela base”. Além disso, a diminuição da mortalidade nas idades mais avançadas contribui para o crescimento na taxa de idosos e para a sua sobrevivência por períodos mais longos, de modo que a porcentagem de idosos também sofre alterações, ou seja, a população idosa continua envelhecendo. A longevidade das pessoas produz mudanças significativas no ciclo vital do conjunto das pessoas da família contribui para a redefinição na configuração familiar e aumenta as necessidades de proteção social

Para a compreensão da relação entre famílias e idosos, merece destaque significativo o fato de, no ano de 2007, do total das famílias brasileiras, 33,2% terem na sua composição pelo menos uma pessoa idosa. Destacando desse conjunto apenas as famílias com laços de parentesco, o percentual de famílias com presença de idosos sobe para 48,4%. Isso significa a ampliação das possibilidades de convivência entre duas ou três gerações na mesma família, visto que, no Brasil, em 2007, 64,9% dos idosos eram pessoas de referência da família e 20,1% estavam na condição de cônjuges. Significa também que a noção de “ninho vazio”, ou seja,

idosos ou casais de idosos morando sozinhos, sem a presença dos filhos, também está sofrendo mudanças, no sentido da redução. A vida mais longa dos idosos implica também novas necessidades e desafios familiares: cuidados referentes ao adoecimento e à manutenção da saúde; apoio às novas necessidades advindas das vulnerabilidades específicas dos idosos; mudanças nos papéis que envolvem todos os componentes de uma mesma família; aprendizado sobre o envelhecimento, na convivência e no respeito aos direitos dos idosos.

No geral, o envelhecimento acarreta o agravamento das vulnerabilidades relacionadas à saúde, ou seja, um processo de adoecimento que provoca perdas físicas, mentais, cognitivas e sociais, variando de acordo com as condições sociais e econômicas, com o sexo, a idade, a cultura e a história de vida. Esse agravamento provoca necessidades específicas na população idosa, exigindo das famílias mais mobilização de recursos, apoio, solidariedade e cuidados na vida diária. Nas camadas mais empobrecidas, essas necessidades, principalmente quando os idosos são dependentes, doentes crônicos ou com deficiência, produzem uma sobrecarga maior para a família e, por conseguinte, exigem maior proteção social do Estado, não apenas para com os idosos, mas também para a sua família, através de políticas públicas direcionadas ao envelhecimento.

No entanto, diante das condições de vida de milhares de famílias brasileiras, no que diz respeito à provisão material, muitas vezes os idosos é que são os protetores de suas famílias. Os dados do IBGE/PNAD revelam que a maioria dos idosos brasileiros é de aposentados e/ou pensionistas: 76,1% no país, 77,9% no Nordeste e 83% no Maranhão. Para a maioria das famílias brasileiras, a contribuição dos idosos com a renda mensal domiciliar representa uma fonte de provisão significativa ou, em grande parte dos casos, a contribuição mais importante. No Brasil, 53% dos idosos contribuem com mais de 50% ou até 90% da sua renda. Na região Nordeste, onde o nível de pobreza é mais elevado, os idosos que contribuem com essa taxa de suas rendas para a manutenção da família representam um percentual de 63% dos idosos. No Maranhão, onde o nível de indigência e pobreza é ainda maior, os idosos que contribuem para a provisão familiar com essa mesma taxa de renda (50% ou até 90% de suas aposentadorias e pensões) representam 58,6% dos idosos. Portanto, podemos afirmar que, no Maranhão, quase 60% das famílias pobres dependem das aposentadorias e/ou pensões de idosos.

Ao longo deste capítulo, mostramos a diversidade de configurações sociofamiliares no Brasil, associadas às condições de renda das famílias. Isso permitiu compreender o retrato da pobreza, da extrema pobreza e da desigualdade social existentes entre as famílias brasileiras, tanto no que se refere às diferenças regionais, incluindo o estado do Maranhão, quanto no que concerne às diferentes configurações sociofamiliares. A abordagem que construímos permitiu a elucidação da persistência da desigualdade social, a partir do critério da renda *per capita* das famílias, apesar das iniciativas no campo das políticas sociais, a exemplo dos programas de transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres, realizados pelo governo brasileiro ao longo dos últimos anos.

A persistência da desigualdade entre as famílias brasileiras ocorre principalmente no Nordeste e no estado do Maranhão, se comparadas com as do Brasil e as do Sudeste. Portanto, as famílias nordestinas e maranhenses estão cada vez mais expostas aos riscos que a pobreza, a extrema pobreza e as diversas vulnerabilidades sociais produzem sobre as famílias. As condições de vida da maioria das famílias, nordestinas e maranhenses, comprovam a necessidade de proteção social de todas as políticas públicas, por parte do Estado e em caráter de urgência, no sentido de evitar um agravamento maior dessa situação.

As condições socioeconômicas dos indivíduos e das famílias brasileiras, as vulnerabilidades e as situações de risco pessoal e social requisitam também - em caráter de urgência e emergência -, o direito à proteção da Política de Assistência Social, como um imperativo ético-político na perspectiva do atendimento de suas demandas, com a garantia do acesso aos direitos socioassistenciais, serviços e benefícios da Política. Também é fundamentalmente urgente, a construção de condições que possibilite a inserção das pessoas adultas da família no mercado de trabalho, para que a família possa - com renda resultante do seu trabalho e com autonomia -, prover a satisfação das necessidades humanas de todos os integrantes do grupo familiar, dentro dos parâmetros de uma vida digna.



## **5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FAMÍLIA: ENTRE A TRADIÇÃO ASSISTENCIALISTA E A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS**

A proteção da Política de Assistência Social, como parte do conjunto da proteção social, não pode ser compreendida sem se considerar o seu oposto, ou seja, aquilo que torna necessária a sua existência para os indivíduos e os grupos familiares. Nesse sentido, a proteção social de assistência social tem como justificativa e base ético-política: a desigualdade social, expressa nas condições econômicas, sociais e culturais da maioria das famílias brasileiras, que sobrevive em situação de pobreza, de extrema pobreza, de exclusão social e na incerteza da provisão de suas necessidades sociais básicas, imprescindíveis para sua reprodução social. A esse conjunto de situações, na contramão dos direitos e da proteção social, misturam-se também as condições de vulnerabilidade, de risco social e de violação de direitos das famílias e seus integrantes, ampliando as exigências, cada vez mais perceptíveis e urgentes, por medidas de proteção social do Estado. As respostas da Política de Assistência Social a essas situações se configuram como direitos de proteção social e devem ser efetivadas através dos seus programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais.

Compreender a Política de Assistência Social na perspectiva dos direitos implica reconhecer que, desde a Constituição Federal de 1988 e da LOAS, em 1993, a assistência social brasileira alcançou significativo avanço jurídico-conceitual na proteção social às famílias, indivíduos e grupos que dela necessitam. Porém, ao mesmo tempo, supõe reconhecer as contradições que perpassam essa política pública e as limitações que ela enfrenta para garantir a proteção de assistência social, pelo menos em conformidade com direitos definidos legalmente. Neste capítulo, ao abordarmos a Política de Assistência Social sob essa perspectiva, procuramos analisar três dimensões que consideramos fundamentais para sua compreensão: a sua especificidade e/ou particularidade, que a destaca do conjunto das outras políticas públicas; o significado e a importância da intersetorialidade como estratégia política e metodológica para garantir a efetividade dos direitos socioassistenciais; e a descentralização político-administrativa, abordando a sua concepção teórica, mas também o seu processo de construção, desde a

implementação inicial do sistema descentralizado e participativo até o novo modelo de gestão, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### **5.1 Imperativos ético-políticos para a afirmação do direito das famílias à proteção social da Política de Assistência Social**

Na sociedade moderna, pela primeira vez na história, a igualdade, a liberdade e a cidadania são reconhecidas como princípios emancipatórios da vida social. E, sendo assim, a desigualdade e a exclusão não têm legitimidade reconhecida, mas só podem ser justificadas como exceções ou incidentes no processo da vida social. Para Santos (2006, p. 280), a desigualdade e a exclusão são dois sistemas de pertença hierarquizada, mas são bastante diferenciados. No sistema de desigualdade, as pessoas pertencem à sociedade, mas através de uma integração subordinada. No sistema de exclusão, pelo contrário, o sistema de hierarquia é dominado pelo princípio da segregação, de modo que o pertencimento ocorre pela forma como se processa a exclusão, para baixo ou para fora. Tanto a desigualdade quanto a exclusão, como sistemas de hierarquização social, são tipos ideais, mas, na prática, os grupos sociais, as famílias e as pessoas podem ser inseridas nos dois sistemas, de modo simultâneo e em combinações complexas.

Na sociedade capitalista, a relação capital / trabalho passou a ser o grande princípio da integração social, porém assentada na desigualdade e na exploração. A desigualdade é um fenômeno socioeconômico, mas a exclusão é um fenômeno social e cultural, resultante de um processo histórico através do qual uma cultura impõe um discurso como verdade absoluta, interpondo fronteiras e limites que justificam grandes fraturas, rejeições e segregações, criando o interdito e ao mesmo tempo estabelecendo a sua rejeição. Assim, a exclusão estabelece limites e critérios para uma normalização, para além da qual resta apenas a transgressão pela via do interdito social, de modo que os grupos sociais, inclusive famílias, rotuladas como fora da normalidade padronizada, são segregadas. Através de normas jurídicas, são criados dispositivos de normalização que simultaneamente são desqualificadores e qualificadores, sendo que a desqualificação do interdito consolida a exclusão. Com base nesse entendimento, Santos (2006, p. 281) afirma

que “na base da exclusão está uma pertença que se afirma pela não pertença, um modo específico de dominar a dissidência”.

De acordo com Santos (2006, p. 283), no mundo capitalista foram construídos socialmente dois eixos orientados pelos princípios da hierarquização social: o socioeconômico e o cultural, nos quais sempre se misturam o princípio da desigualdade e da exclusão / segregação. O sistema de desigualdade tem como base o paradoxo essencial da igualdade, visto que o contrato de trabalho é formulado entre homens livres e iguais, de modo que seu grau extremo é a escravidão. Por outro lado, o sistema de exclusão está baseado essencialmente na negação das diferenças, e seu grau extremo é o extermínio. As práticas sociais, as ideologias e as atitudes combinam a desigualdade e a exclusão, a pertença subordinada e a rejeição ao interdito. Um sistema de desigualdade pode estar, no limite, articulado a um sistema de exclusão.

Relacionado com a exclusão social, o debate cultural sobre o que é diferente aparece como ameaça ao que está estabelecido e, por isso, não deve ser aprovado, mas mantido a uma distância segura, no sentido da manutenção da coesão social. As diferenças, compreendidas em bases preconceituosas e transformadas em ameaças, provocam o surgimento do medo, que pode ser transformado em atitudes discriminatórias efetivadas através de várias formas de exclusão social, como a segregação do convívio social e privações diversas. Na discriminação e na segregação, não existe o sentido de alteridade, do respeito às pessoas que são diferentes da maioria considerada “normal”. A diferença abre a possibilidade da distinção e da classificação de indivíduos, grupos e famílias, entre aqueles que devem ser negados e os que podem ser aceitos. Segundo Santos (1995, p. 24), a igualdade deve ser buscada sempre que a diferença inferiorizar as pessoas, ao mesmo tempo em que deve ser mantida quando a igualdade descaracterizar o ser humano como pessoa.

A compreensão sobre a desigualdade exige a relação entre igualdade e desigualdade, porque cada um dos termos permite apreender o significado do outro. Independentemente do plano em que são abordadas – social, cultural, econômico ou político – e dos espaços em que se efetivam – nas relações de trabalho, de raça / etnia, de gênero, de geração ou nas relações sociofamiliares –, entre igualdade e desigualdade sempre existe uma correlação direta. “O que os distingue e os

diferencia são os conteúdos e significados que lhes são atribuídos, o que por sua vez impõe as formas de sua superação ou sedimentação” (SCHWARTZ; NOGUEIRA, 2000, p. 95). A igualdade está relacionada ao significado dos direitos sociais, mas também relacionada à garantia de liberdades civis e políticas, implícitas na concepção de cidadania. Na lógica dos direitos sociais, “a liberdade é exercida pela sua vinculação com a igualdade, porque tem a função de garantir a todos os homens o acesso às mínimas condições materiais de vida” (COUTO, 2006, p. 51).

No contexto atual, a globalização econômica e o neoliberalismo provocam impactos devastadores sobre o sistema de desigualdade social. No geral, “o impacto consiste na metamorfose do sistema de desigualdade social em um sistema de exclusão” (SANTOS, 2006, p. 297). Mais do que isso, o sistema de desigualdade está se transformando num duplo sistema de exclusão, visto que a integração hierarquizada se realiza fundamentalmente através do trabalho e, com o aumento do desemprego estrutural e a crise da proteção social, essa integração também foi precarizada. O trabalho passou a definir mais as situações de exclusão social<sup>61</sup> do que as de desigualdade, visto que, com as mudanças nas relações de trabalho, este deixou de ser garantia contra a vulnerabilidade social:

O trabalho perde eficácia como mecanismo de integração num sistema de desigualdade para passar a ser um mecanismo de reinserção, num sistema de exclusão. Deixa de ter virtualidades para gerar redistribuição e passa a ser uma forma precária de reinserção sempre à beira de deslizar para formas ainda mais graves de exclusão (SANTOS, 2006, p. 298).

A discussão de Santos (2006) sobre a desigualdade, a exclusão social e a reconfiguração do trabalho no novo contexto societário guarda aproximações e complementações com as contribuições de Robert Castel sobre a exclusão, a desfiliação e a vulnerabilidade social. Ao discutir a questão da exclusão, Castel (1997) afirma que o uso do termo “exclusão” é impreciso e utilizado em diversos sentidos, podendo designar um número imenso de situações diferentes e acabando por encobrir a especificidade de cada uma destas, ao impedir a condução de investigações precisas sobre os conteúdos que cada uma pretende abranger. De

---

<sup>61</sup> A *exclusão social* é uma construção teórica que antecedeu a formulação do conceito de vulnerabilidade social. Antes, a exclusão social era uma categoria de referência que permitia compreender as situações sociais limites da população em condição de pobreza, segregação e marginalidade social, geralmente associada aos espaços urbanos periféricos, das favelas e das palafitas, desprovidas dos serviços essenciais das políticas sociais. Os estudos sobre as condições de vida na exclusão social favoreceram o surgimento de movimentos sociais e as reivindicações por serviços públicos, fazendo ampliar o acesso aos direitos para essas populações, inclusive influenciando na formulação de políticas sociais estatais.

imediatamente, a exclusão remete à qualificação puramente negativa, designando falta ou ausência, mas sem esclarecer no que concretamente consiste essa ausência ou de onde ela provém. Isso ocorre porque os traços constitutivos essenciais das situações de exclusão não se explicam por si mesmas, mas ela “ocorre efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais”, que são resultados de trajetórias diferentes (CASTEL, 1997, p. 16-19).

Castel (1997, p. 20) considera também que falar da exclusão conduz a autonomizar situações-limite que só tem sentido quando colocadas num processo. Atualmente, a exclusão nomeia situações que traduzem uma degradação relacionada a uma posição anterior na sociedade salarial<sup>62</sup>. Existem zonas diferentes da vida social, dependendo da estabilidade na relação de trabalho e da solidez das redes de sociabilidade. Os excluídos povoam as zonas mais periféricas da vida social, caracterizada pela perda do trabalho e pelo isolamento.

Mas, o ponto essencial a destacar é que hoje é impossível traçar fronteiras nítidas entre essas zonas. Sujeitos integrados tornam-se vulneráveis, particularmente em razão da precarização das relações de trabalho, e as vulnerabilidades oscilam cotidianamente para aquilo que chamamos de “exclusão”. A tarefa da sociologia consiste em analisar os fatores que precedem a exclusão, para medir os riscos da fratura social [...] Como situações-limites, se inscrevem num *continuum* de posições que interrogam a coesão do conjunto da sociedade (CASTEL, 1997, p. 21-22).

O que está em questão não é mais destacar as situações de exclusão, mas sim reconstruir, compreender a lógica entre inclusão e exclusão. Para Castel (1997, p. 25-30), focalizar a atenção apenas nas situações de exclusão representa o risco de uma armadilha. A partir dos anos de 1980, desenvolveu-se um discurso duplo: um que celebra o mercado, com seu sistema próprio de interesses; e outro que ressalta um esforço de proteção com as situações extremas que resultam desse sistema. Acontece, porém, que existe uma enorme dificuldade em conciliar as exigências do mercado com a manutenção de um mínimo de proteção social. Essa dificuldade impõe a necessidade de buscar novas intervenções para as novas situações de exclusão social, com finalidades preventivas, no sentido de eliminar as

---

<sup>62</sup> Uma *sociedade salarial* é, sobretudo, uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no trabalho salariado, ou seja, não somente sua renda, mas também seu *status*, sua proteção, sua identidade. A sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade social ligada ao trabalho, e não mais somente à propriedade e ao patrimônio, quando ser protegido era ter bens. Somente quando se era proprietário se estava garantido contra os principais riscos da existência social, da doença, dos acidentes, da velhice desamparada. Fora da propriedade, restavam apenas as ações assistenciais (CASTEL, 1997, p. 169-170).

vulnerabilidades, mas, ao mesmo tempo, continuar agindo, através de medidas reparadoras, sobre as situações de exclusão degradadas pelas rupturas anteriores. No entanto, Intervir sobre os efeitos da dissociação social parece ser mais fácil, porque pode ser realizado de um modo técnico, enquanto controlar os processos que os acionam exige decisões e práticas políticas.

As contradições geradas pelo capitalismo entre a esfera do desenvolvimento econômico e a social constituem as fontes do aumento no número de “excluídos sociais”, visto que estes foram e são resultado de vários processos sociais anteriores de inclusão social. E, sendo assim, as reações à exclusão constituem o inatingível dos sistemas econômicos, pois, embora tentem negá-los, fazem parte deles, participam do conjunto dos seus efeitos, como expressão das suas contradições. Por isso, no mesmo sentido que Castel (1997), Martins (1997, p. 16) esclarece que a exclusão se apresenta como categoria extremamente vaga, no sentido de ser imprecisa e vazia, substituindo a ideia sociológica de processos de exclusão integrativa ou modos de marginalização. Por isso,

[...] rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, não se dão fora dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder (MARTINS, 1997, p. 14).

Dessa forma, Castel (1997, p. 24-26) prefere não utilizar o termo “exclusão”, apresentando como alternativa o termo “desfiliação” para designar a fase final do processo, que faz os indivíduos e suas famílias passarem da zona da integração social para a de vulnerabilidade ou então, pior ainda – oscilar da vulnerabilidade para a inexistência social. Falar de desfiliação não significa confirmar uma ruptura, mas reconstruir um percurso considerando as condições anteriores que tenham sido desfeitas ou fragilizadas. O sentido na noção de “desfiliação” pertence ao mesmo campo semântico de “dissociação” ou “invalidação” em relação ao trabalho, como suporte privilegiado de inscrição na estrutura social. Nessa lógica, uma relação de trabalho estável e sólida caracteriza uma área de integração, demarcando uma forte correlação com a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção aos indivíduos e suas famílias diante das incertezas da existência. Inversamente, a ausência de participação em qualquer trabalho produtivo e o isolamento relacional produz efeitos negativos em direção à desfiliação.

A discussão sobre a exclusão / desfiliação parte da degradação na relação de trabalho e na proteção social, mas, sendo essa relação central para a vida social, acreditamos que ela não se assenta exclusivamente na dimensão do trabalho. Ou seja, a partir da desfiliação do trabalho, outras formas de exclusão, invalidação, risco e vulnerabilidade são impingidas não apenas ao trabalhador, mas também ao seu grupo familiar. Elas surgem a partir da dimensão do trabalho, pela ausência de trabalho estável e de salário regular. A desfiliação penetra nas múltiplas dimensões da vida social, fazendo-se diversa e, por diversas ordens, devastando os direitos construídos e alterando as relações e interações sociais, inclusive no interior das famílias. A partir do estado de desfiliação, as necessidades sociais das famílias poderão não ser mais providas com a mesma qualidade de antes, limitando-se ao básico e tornando as demais necessidades mais difíceis de ser satisfeitas. Ao mesmo tempo, instaura-se também a insegurança, a incerteza, a desesperança, prejudicando a qualidade de vida do grupo familiar e podendo, inclusive, alterar o conteúdo e a qualidade dos vínculos sociofamiliares.

No Brasil, a discussão teórica sobre a desfiliação sugere uma discussão particularizada, visto que a nossa realidade é diferenciada da realidade francesa analisada por Castel. O crescimento do desemprego estrutural em vários ramos da economia, como informa Pochmann (2004), indica que apenas uma parcela de trabalhadores brasileiros teve a oportunidade de acesso ao trabalho estável, com salários regulares e proteção social garantida, por algum período de tempo. Sempre existiu no Brasil uma massa sobrando da população em idade ativa que nunca esteve “filiada” ao trabalho formal, permanecendo à procura de qualquer trabalho ou em situação de desalento, por não ter mais esperança de inserção no mercado de trabalho formal. Essas pessoas, no geral provedoras ou co-provedoras de suas famílias, não tiveram acesso ao trabalho, à regularidade salarial, nem à inserção na proteção trabalhista e previdenciária<sup>63</sup>. Assim, a realidade das famílias brasileiras confirma que o liberalismo não conseguiu realizar sua promessa: aplicar ao conjunto da sociedade os princípios da autonomia individual e da igualdade de direitos:

---

<sup>63</sup> De acordo com o IBGE/PNAD, o nível de ocupação, que mede a proporção de pessoas ocupadas no universo da população em idade ativa, no ano de 2007, foi de 57%. As maiores participações no total de pessoas ocupadas foram observadas nos grupos etários entre 30 e 39 anos e entre 40 e 49 anos, com 24,1% e 21,3%, respectivamente. Um dado muito grave para a proteção social é que, dos trabalhadores ocupados, apenas 50,6% contribuem com o Instituto de Previdência Social. No Maranhão, mais de 75% dos trabalhadores ocupados não contribuem com a Previdência Social, perdendo apenas para o estado do Piauí, onde apenas 24,4% contribuem (IBGE/PNAD, 2008).

Uma sociedade não pode fundar-se exclusivamente num conjunto de relações contratuais entre indivíduos livres e iguais, pois assim ela exclui todos aqueles, e em primeiro lugar a maioria dos trabalhadores, cujas condições de vida não podem garantir a independência social necessária para entrar em paridade numa ordem contratual (CASTEL, 2005, p, 41).

O termo “desfiliação” não explica a realidade da grande parcela da população brasileira que nunca esteve inserida numa relação de trabalho anterior. Não estamos falando de “desfiliaados”, mas de pais e mães de famílias que não tiveram acesso à escolarização formal, à formação profissional, nem condições estruturais para trabalhar por conta própria, a não ser em atividades degradantes e menos rentáveis, visto que não têm outra perspectiva de vida. No geral, trabalham na informalidade, com períodos sem nenhum trabalho que gere renda, com trabalhos provisórios e precarizados. Vivendo nessas condições, tais indivíduos e famílias não estão inseridos em nenhum seguro social que lhes garanta a segurança de uma vida digna nas situações de maior vulnerabilidade social, como na velhice, na doença, nos acidentes ou na morte do/a provedor/a da família. Para as famílias que sobrevivem assim, a proteção social está limitada ao campo da Política de Assistência Social, a qual não tem condições estruturais e políticas suficientes para reverter as condições sociais em que vivem. Essa possível reversão dependeria de decisões políticas governamentais e macroeconômicas.

Nesse entendimento, não apenas a “desfiliação”, no sentido explicitado por Castel, mas também a vulnerabilidade social permite compreender melhor o processo de fragilização das possibilidades que as pessoas e os grupos familiares das camadas mais empobrecidas enfrentam para garantir a sua inclusão social na dinâmica da vida societária. Para Castel (2001, p. 24), a vulnerabilidade social é uma zona intermediária e instável, que conjuga a inserção, a não inserção ou a precarização nas relações de trabalho com a fragilidade da sociabilidade mais próxima, no âmbito das relações familiares e comunitárias. Nessa sociabilidade, que deveria garantir o suporte de uma rede de proteção social pode não efetivar essa garantia, visto que podem ocorrer diversas situações de vulnerabilidade social no âmbito do núcleo familiar, na relação de parentesco ou na vizinhança. Quando ocorre uma crise econômica, provocando a ampliação do desemprego e da pobreza, “a zona de vulnerabilidade se dilata, avança sobre a da integração e alimenta a desfiliação” (CASTEL, 2001, p. 24), ampliando os efeitos devastadores sobre as zonas de vulnerabilidade no âmbito da sociabilidade mais próxima.



Os processos que fazem os indivíduos transitarem de uma zona para outra, passando da integração à vulnerabilidade ou deslizando da vulnerabilidade para a invalidação social, estão relacionados com a mobilidade descendente, pois são significativas as relações existentes entre precariedade econômica e instabilidade social, mesmo sem negar a possibilidade de um fluxo ascendente de mobilidade. A zona de vulnerabilidade ocupa uma posição estratégica, de modo que o seu controle ou a sua redução permite a estabilidade da estrutura social: “A zona de vulnerabilidade alimenta as turbulências que fragilizam as situações conquistadas e desfazem os estatutos assegurados” (CASTEL, 2001, p. 25). Sendo assim, a vulnerabilidade não é temporária, mas sim um vagalhão secular que marcou a condição popular com o selo da incerteza e, mais amiúde, com o do infortúnio.

Para Francisco de Oliveira (1995), ilusoriamente, os grupos vulneráveis aparecem de forma imediata como de fácil identificação e definição, o que não é totalmente incorreto, mas é insuficiente. Os grupos sociais e/ou subconjuntos da população que podem ser definidos como vulneráveis são aqueles situados na linha de pobreza<sup>64</sup> ou abaixo dela, ou seja, os indigentes. Assim, “sem qualquer dúvida, todos os ‘indigentes’ são vulneráveis, mas nem todos os vulneráveis são indigentes” (OLIVEIRA, 1995, p. 9). A vulnerabilidade social não pode ser restrita à dimensão econômica, porque seria incompleta, mas nessa dimensão todos os grupos sociais mais vulneráveis na sociedade brasileira se encontram representados. A camada dos empobrecidos representa a maior parte da população vulnerável, visto que, além da condição de pobreza e indigência, as famílias dessas camadas sociais também são aquelas que sofrem mais discriminação: negros, indígenas, mulheres, nordestinos, trabalhadores rurais, crianças e adolescentes em situação de rua, pessoas com deficiência, usuários de drogas, profissionais do sexo, etc.

---

<sup>64</sup> Nos estudos sobre pobreza, existem várias metodologias para avaliar o grau de pobreza, assim como vários critérios para definição de linhas de pobreza. As principais linhas de pobreza utilizadas atualmente no Brasil são: as linhas baseadas nas frações do salário mínimo (distinção entre pobres, com renda *per capita* inferior a ½ salário; e indigentes, com ¼ do salário mínimo); as linhas baseadas na estrutura do consumo de alimentos básicos (na condição de indigentes, miseráveis ou extremamente pobres estão as pessoas cuja renda é insuficiente para comprar os alimentos básicos aos preços vigentes; e os pobres estão acima dos indigentes, no geral com o dobro da renda da extrema pobreza, podendo, portanto, comprar uma cesta mínima de alimentos para o consumo); e a linha de pobreza do Banco Mundial, baseada no gasto do valor de U\$1,00 por dia (na condição de pobreza absoluta, estão as pessoas com rendimento inferior a um dólar por dia; em situação de miséria, aquelas com U\$1,25 ao dia; e na de pobreza, aquelas que ganham apenas U\$2,00 ao dia) (ROCHA, 2005, p. 9-25).

A dimensão econômica deve ser compreendida como a base material para a explicação do enquadramento mais amplo dos grupos populacionais na vulnerabilidade social. Porém, é insuficiente e incompleta, porque não especifica as razões pelas quais pessoas e grupos ingressam no campo da vulnerabilidade. Por não conseguir estabelecer essa especificidade, permanece a esperança de que ela possa ser resolvida ou atenuada apenas no âmbito da dimensão econômica – apesar da fundamental importância desse fator –, mas “não clarifica o processo pelo qual precisamente se constrói esse amplo universal que é a vulnerabilidade” (OLIVEIRA, 1995, p. 9). A vulnerabilidade social deve ser compreendida pelo seu caráter multidimensional, associado a uma diversidade de modalidades de desvantagem social, tais como: fragilidade, dependência, preconceito, discriminação e circunstâncias de risco social e pessoal, que indicam possibilidades de perdas, agravamento de situações desfavoráveis, redução de oportunidades, etc.

No geral, a compreensão da vulnerabilidade social está associada à noção de risco social, visto que, em toda condição de vulnerabilidade, o risco social está presente. A incerteza é um componente essencial da vida humana, assim como a exposição aos perigos, as fatalidades, as dificuldades imprevistas, as ameaças, as decisões relativas ao futuro. Portanto, viver implica uma contínua situação de risco. A concepção de risco está relacionada diretamente com a ideia de probabilidade de ocorrência de eventos futuros, numa situação nem sempre passível de controle. Segundo Hillesheim e Cruz (2008, p. 193), a concepção de risco guarda uma ambiguidade: incorpora a noção de incerteza, podendo apresentar resultados favoráveis, na forma de ganhos e acertos, ou desfavoráveis, como perdas e danos em diferentes dimensões da vida. Implica, ao mesmo tempo, oportunidades, mesmo que configuradas somente na possibilidade de se evitar a perda. Os riscos sociais, no conjunto das vulnerabilidades, indica maior possibilidade de prevenção e controle, no sentido da redução de perdas e danos para famílias e indivíduos. Nesse sentido, essa compreensão contribui para justificar a importância da proteção social e, em especial, a proteção da Política de Assistência Social.

A vulnerabilidade social não se refere apenas às condições de renda ou à posse de bens materiais. Segundo Abramovay (2002, p. 29), ela se situa como um resultado negativo entre a disponibilidade dos recursos materiais de indivíduos e grupos e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que

provêm do Estado, do mercado e da sociedade. O resultado disso se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e a mobilidade de indivíduos e grupos familiares. Essa noção de vulnerabilidade permite entender como e por que diferentes grupos familiares e seus integrantes, apesar de suas potencialidades, são mais suscetíveis a processos que atentam contra suas possibilidades de ascensão a melhores níveis de bem-estar, fazendo-os permanecer na insegurança, na instabilidade e em situação de necessidades sociais diversas

A vulnerabilidade assim compreendida traduz a situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis de lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida de determinados atores sociais (ABRAMOVAY, 2002, p. 30).

Para Oliveira (1995), a compreensão da vulnerabilidade social está vinculada diretamente às práticas discriminatórias, de modo que os grupos sociais vulneráveis não são distinguidos do conjunto da sociedade pelos atributos que portam: “Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo, discriminados, pela ação de outros agentes sociais” (OLIVEIRA, 1995, p. 9). Isso significa que pessoas e grupos são vulneráveis, não por escolha própria, mas pela ação de outrem. Numa sociedade complexa, muitas situações de vulnerabilidade cultural têm origem nas discriminações sociais, pois o preconceito e as ações discriminatórias produzem um mecanismo complexo de desvantagem social sobre pessoas, famílias e grupos, a exemplo de fatores de fragilização de pertencimento social, como a discriminação etária, étnica, de gênero, por deficiência ou por orientação sexual.

As vulnerabilidades sociais podem reduzir o acesso de famílias e seus integrantes às estratégias acesso aos direitos sociais, à provisão das necessidades básicas e à construção da autonomia. A vulnerabilidade familiar pode ser resultante de fatores degradantes, como: situação de pobreza e indigência; baixo nível de escolaridade e informação; ausência de formação profissional e dificuldade de acesso ao trabalho remunerado; *inserção excludente* em trabalhos precarizados, degradantes, ilícitos e informais; insegurança de renda para a provisão familiar. A vulnerabilidade, no entanto, não é estática: ela pode ser alterada em seu conteúdo e sua forma, assim como na sua temporalidade, podendo tornar-se permanente, esporádica ou deixar de existir, a partir da superação dos fatores vulnerabilizantes.

No âmbito das relações familiares, sem desconsiderar suas relações com o contexto mais amplo, podem ser vivenciadas várias situações de vulnerabilidade social, tais como: adolescentes suscetíveis às armadilhas dos atos infracionais, ao uso de substâncias psicoativas, à gravidez precoce e às doenças sexualmente transmissíveis; crianças e adolescentes expostos a diversos tipos de violência, negação e violação de direitos; pessoas idosas, no geral portadoras de doenças crônicas e sem renda própria; pessoas com deficiências que demandam mais apoio e cuidados; fragilidade nos vínculos de afetividade e de solidariedade familiar; adolescentes, crianças e jovens com perda de referência familiar; exacerbação do individualismo associado à fragilização do sentido coletivo de família; etc. Outras situações de vulnerabilidade social podem ser geradas pela forma como as pessoas, devido ao processo de construção de suas subjetividades, lidam com as perdas, os conflitos, a morte, as separações e as rupturas relacionais. Assim, *o estado de vulnerabilidade social é uma circunstância da condição humana.*

A vulnerabilidade perpassa todas as camadas sociais, visto que todas as famílias experimentam alguma situação de vulnerabilidade social. No entanto, a profunda desigualdade social entre as famílias produz, necessariamente, uma diferenciação no modo como cada família e seus integrantes experimentam e enfrentam as situações de vulnerabilidade, mas não no conteúdo da vulnerabilidade vivenciada em cada família, a exemplo das situações de abuso sexual e violência doméstica. Assim, situações similares de vulnerabilidade social – pessoas com deficiência ou idosos com doenças crônicas, por exemplo – não se traduzem no mesmo grau de fragilidade para todas as famílias, pois dependem das condições socioeconômicas das famílias: se conseguem prover as necessidades básicas mais urgentes; ou se precisam recorrer à proteção social do Estado.

Entendemos, portanto, que a situação de vulnerabilidade de famílias, indivíduos ou grupos não deve ser dissociada das condições socioeconômicas, mas as duas situações devem servir de referência ou ponto de partida para as ações de proteção social no âmbito do Estado e na Política de Assistência Social. Conforme explicitamos no capítulo três dessa tese, a maioria das famílias brasileiras vive em situação de pobreza ou extrema pobreza, o que justifica a urgência de ações governamentais para possibilitar a satisfação das necessidades básicas, materiais e imateriais, em nível compatível com a condição de dignidade humana. Isso significa

que a proteção social deve intervir tanto no âmbito das relações econômicas, para a redução das desigualdades sociais, quanto nas múltiplas dimensões das vulnerabilidades e riscos sociais que essas famílias vivenciam, na perspectiva de possibilitar o enfrentamento e a superação do estado de vulnerabilidade.

Outra justificativa de fundamental importância para a proteção social às famílias e aos indivíduos implica a compreensão da categoria *necessidades sociais* e da forma como ela permite apreender a realidade da vida dos indivíduos e das famílias. Desse modo, essa categoria serve para fundamentar a definição de direitos sociais e a elaboração de medidas de proteção social no âmbito do Estado e das diversas políticas. A relação entre as necessidades e os direitos sociais está no núcleo de muitos problemas e discussões que se produzem na atualidade. Assim, *necessidades sociais* e bem-estar estão indissoluvelmente ligados no discurso político e moral, e especialmente na prática das políticas sociais no âmbito governamental. Segundo Pisón (1998, p. 160), “não há serviços sociais sem a delimitação daquelas *necessidades sociais* a serem satisfeitas”.

Agnes Heller (1986) desenvolveu estudos sobre necessidades sociais tomando por base as principais obras de Karl Marx, através das quais descobriu que existe uma relação direta entre mercadorias e necessidades. Isso porque a mercadoria existe para satisfazer as necessidades humanas, ou seja, a satisfação de necessidades constitui uma condição básica para a existência de qualquer mercadoria. As mercadorias só são produzidas através do trabalho porque existem homens e suas famílias que precisam delas para satisfazer suas necessidades. As necessidades humanas, portanto, precisam de “coisas” objetivas, na forma de mercadorias, para que a sua satisfação possa ser garantida (HELLER, 1986, p. 21).

Para Heller (1986, p. 43), o homem e os objetos de suas necessidades estão em constante correlação, porque toda necessidade se refere a algum objeto material ou a alguma atividade concreta. A necessidade e seu objeto são duas dimensões de um mesmo conjunto: os objetos fazem existir as necessidades e as necessidades fazem existir os objetos. Em *A ideologia alemã*, Marx e Engels também pensavam desse mesmo modo, quando afirmavam que o primeiro fato histórico é a produção dos meios necessários para a satisfação das necessidades humanas. Nessa direção, Doyal e Gough (1991, p. 45) sustentam que “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas,

têm necessidades básicas comuns”. Baseados nessa convicção, os autores afirmam que há um consenso moral, perfeitamente detectável em diferentes visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana digna só ocorrerá se certas necessidades fundamentais e comuns a todos forem atendidas.

As necessidades sociais guardam relação estreita com o trabalho, visto que, através dele, são produzidos os objetos materiais a provisão das necessidades humanas. Sendo assim, o lugar que os homens ocupam no seio da divisão social do trabalho determina a estrutura das suas necessidades ou ao menos seus limites, ou seja, de acordo com as suas condições sociais. Portanto, os objetos produzidos em sociedade não são acessados igualmente por todos. As necessidades sociais são objetivas e imprescindíveis, porque são destinadas à manutenção das condições da vida humana, uma vez que, sem a sua satisfação, o homem não pode sobreviver. Todas as pessoas precisam de alimentação, moradia, vestuário, à higiene, etc. (HELLER, 1986, p. 31), na forma objetiva de materiais para essa provisão, porém elas não acessam igualmente esses bens. Mas, as necessidades variam de acordo com cada época, com as condições naturais de cada lugar e com a cultura.

Sendo o homem um ser social, o atendimento das suas necessidades não pode ser limitado a sua natureza biológica. Todos os homens também têm necessidades imateriais e subjetivas, referentes ao âmbito psicológico, espiritual e também ético-político. As necessidades imateriais são diversas, mas guardam uma dimensão ético-política: a liberdade de participar da vida social e no âmbito político-organizativos construindo relações democráticas justas e igualitárias; e o direito de participar e propor melhorias concretas nos espaços da vida coletiva. As necessidades subjetivas também podem ser sentidas nas relações sociofamiliares e no campo da afetividade, tais como: convivência familiar com respeito aos direitos a cada um dos familiares; o estabelecimento de vínculos afetivos e da construção de referências familiares protetivas; o acesso à informações que contribuam com o processo de socialização de crianças e adolescentes, no sentido da orientação e acompanhamento na condução da vida, nas suas múltiplas dimensões.

Destacamos, até aqui, as categorias que consideramos mais relevantes para justificar a necessidade de garantia, pelo Estado (através das políticas públicas e, mais especificamente, da Política de Assistência Social), de proteção social aos indivíduos e às famílias brasileiras. No nosso entendimento, as bases éticas e

políticas da proteção social às famílias estão assentadas em algumas categorias fundamentais: desigualdade, desfiliação, exclusão social, necessidades sociais, insegurança e instabilidade social, vulnerabilidade e riscos sociais. A apreensão da realidade a partir dessas categorias permite explicitar que a maioria das famílias vivencia uma condição socioeconômica numa lógica contrária à dos direitos e da proteção social, expressa também pela ausência de dignidade humana, pelo preconceito e pela discriminação. Essa condição social produz e reproduz um complexo de desvantagens e fragilidades para as famílias, ampliando e acirrando suas dificuldades e limites para proteger seus integrantes. Como consequência, as famílias precisam de maior proteção social por parte do Estado.

## **5.2 A proteção social como fator de justiça e de igualdade social**

Buscaremos, a partir de agora, elementos para a compreensão da proteção social. A formação de sistemas de proteção social se efetiva a partir da ação pública, quando objetiva resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos produzidos pela sociedade e principalmente pela relação entre capital e trabalho sobre famílias, grupos e indivíduos, como: doença, velhice, invalidez, morte, pobreza, privações, desemprego, diversas vulnerabilidades sociais resultantes das condições de renda, gênero, escolaridade, etc. A proteção social se constitui como resposta do Estado aos movimentos sociais, a partir das lutas pela inclusão de suas demandas na agenda pública e das pressões políticas que exercem sobre as organizações governamentais. Na atualidade, um dos traços mais marcantes da proteção social está no papel do Estado, ou seja, o exercício da proteção social se constitui como função legal e legítima do Estado, socialmente assumida como atribuição do poder público. A proteção social, conquistada pela sociedade e assumida pelo Estado, se institucionaliza e ganha forma concreta através de intervenção das políticas estatais de caráter social, a exemplo das políticas de saúde, educação, de habitação e da Política de Assistência Social.

As políticas sociais resultam de contraditórios e complexos processos de luta dos movimentos sociais pela conquista de direitos. São construídas por dentro dos conflitos estabelecidos entre os interesses dos movimentos sociais e de outros grupos sociais com interesses divergentes, também comprometidos com as suas

propostas. Nesse processo, os direitos conquistados passam a ser reconhecidos oficialmente no âmbito do Estado sob a forma de medidas de proteção social, que podem ser estruturadas em programas, projetos, benefícios e serviços diversos.

Segundo Montaño (1997, p. 105), as políticas sociais têm duas funções básicas: uma social e outra política. A primeira implica o atendimento das necessidades sociais, configurando-se nos serviços sociais e assistenciais, como educação, saúde pública e serviços assistenciais. Na função política, estão a redução e a institucionalização da manifestação dos conflitos sociais, assim como a imposição da aceitação da legitimidade do Estado pelas camadas empobrecidas. Portanto, a compreensão das políticas sociais exige uma análise das contradições presentes no âmbito do Estado e da sociedade, como também das particularidades de que essas contradições se revestem no âmbito das políticas sociais. Tal compreensão é fundamental para explicar o seu surgimento e o seu processo de construção, no qual as políticas sociais incorporam as características presentes em cada contexto societário: históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais.

Anteriormente, a proteção mobilizava a família, a comunidade, as entidades religiosas e as organizações filantrópicas, mas o Estado não se responsabilizava pela proteção social. No final do século XIX e início do século XX, o Estado passou a assumir as funções clássicas da proteção social, através da intervenção institucional. Com o avanço da industrialização e da urbanização, ampliaram-se as dificuldades e a situação de pobreza das famílias devidas aos riscos clássicos que impediam os trabalhadores de continuar trabalhando e recebendo salários, o que provocou demandas por proteção social. Assim, a proteção social pode ser definida como um conjunto de garantias estreitamente vinculadas ao avanço das lutas por direitos sociais, mas de responsabilidade pública e estatalmente reguladas, que devem assegurar serviços, benefícios e atenções especializadas, com vistas ao enfrentamento da pobreza e à redução de privações sociais, vulnerabilidades e riscos sociais de indivíduos e grupos familiares.

No curso da história da humanidade, a proteção social tem sido construída à medida que as necessidades de provisão, cuidados, defesa contra dificuldades, limitações, carências individuais e familiares vão sendo expostas na sociedade. As circunstâncias imprevisíveis da existência humana, como a doença, os acidentes, a invalidez, a velhice e a incapacidade para o trabalho, exigem da



família e da sociedade medidas de proteção social. Desse modo, o objeto da proteção social são as diversas necessidades básicas, materiais e imateriais, intrínsecas à condição humana e, portanto, presentes no grupo familiar.

Essas necessidades podem ser satisfeitas pela intervenção de instituições públicas, no âmbito do Estado, ou através de organizações privadas. Para Di Giovanni (1998, p. 13), a existência da proteção social no âmbito do Estado não impede a permanência de formas privadas de proteção social: com base em relações mercantis; fundadas em vínculos tradicionais, como as famílias; ou através de organizações filantrópicas vinculadas a igrejas ou a outras instituições. A família, por ser a primeira instituição social presente na vida das pessoas estabelece vínculos essenciais e, por razões de compromisso moral e afetivo, busca a garantia de proteção aos seus membros, tornando-se, portanto, fonte primária de satisfação das necessidades humanas, materiais e imateriais. A família comporta indivíduos com necessidades, vulnerabilidades e riscos sociais diversos, ao mesmo tempo em que deve possibilitar a reprodução social dos seus integrantes. Porém, parte significativa das famílias brasileiras - devido às suas condições socioeconômicas de pobreza e extrema pobreza, bem como às vulnerabilidades diversas daí decorrentes - não têm condições de garantir a sua própria proteção social. Resulta disso que as famílias, para poderem garantir a proteção social aos seus integrantes, precisam antes ser objeto de proteção social por parte do Estado, através do conjunto das políticas sociais e, em especial, da Política de Assistência Social.

Nas situações em que os provedores da família estão inseridos no mercado formal de trabalho, o acesso à proteção no âmbito do seguro social tem garantia obrigatória, determinada por lei. É através do seguro social que o Estado proporciona proteção ao trabalhador, concebida como uma propriedade social acessada primordialmente a partir do estatuto do trabalho. A propriedade social significa o direito à proteção social e a garantia do seu acesso, num sentido equivalente às proteções anteriormente proporcionadas apenas pela propriedade privada. Para Castel (2005, p. 33), a condição salarial do trabalhador garante a disposição de uma base de recursos e garantias sobre a qual o trabalhador pode se apoiar para controlar o presente e dispor de meios para planejar o futuro. Essas garantias protetivas se efetivam através de aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, auxílio em casos de acidente de trabalho e/ou doença, etc. O Estado

social se desenvolveu concomitantemente à expansão das proteções sociais, de modo que estabeleceu os benefícios, mas como uma compensação de riscos.

Numa sociedade com reduzida proteção social, como a brasileira, pessoas e famílias vivem sob ameaça permanente, na incerteza, sem poder controlar o presente nem planejar um futuro melhor. A insuficiente proteção social condiciona a vida familiar a um estado de insegurança, exigindo uma luta constante pela sobrevivência. A precária proteção social age sobre a família como um princípio de desmoralização e dissociação social, de modo que impregna toda a vida cotidiana, dissolvendo os vínculos sociais e minando as estruturas psíquicas dos indivíduos (CASTEL, 2005, p. 30-31). A família fica impossibilitada de construir experiências exitosas em direção a novos patamares de vida e de desenvolver suas potencialidades, visto não ter garantia da provisão de suas necessidades básicas nem deter em si mesma, o poder de proteger nem garantir a sua autoproteção. A busca pela garantia da proteção social, portanto, deve ser um imperativo que todas as famílias devem perseguir para viver com dignidade em sociedade.

Dessa forma, são as necessidades sociais das famílias desprotegidas da relação contratual pelo trabalho que mais solicitam a proteção social, principalmente da Política de Assistência Social. Segundo Viana e Levcovitz (2005, p. 15), foram “as relações de dependência geradas pela desigualdade social que produziram ao longo do tempo os conceitos e tipos mais significativos de política social e o conceito de proteção social”. Trata-se de uma dependência que tem origem na desigualdade social criada socialmente pelos homens, mas experimentada pela maioria dos indivíduos e das famílias, numa lógica delineada pela diferenciação e pelo desnivelamento entre condições de provisão e necessidades, mascarados pela naturalização e pela ideologia meritocrática. Desde as épocas mais remotas, foi devido aos processos de diferenciação social e a divisão social do trabalho que as instituições políticas e religiosas se impuseram a incumbência de desenvolver as mais variadas formas de proteção social. Assim, podemos afirmar que:

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperiosa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 17).

Para Euzéby (2004, p. 11), “a proteção social é inegavelmente um fator de justiça e, neste sentido, é também um fator de paz”. A ideia de justiça está vinculada à origem e ao desenvolvimento dos sistemas de proteção, visto que influenciou a base das primeiras garantias sociais. Depois da publicação da obra de John Rawls intitulada *A theory of Justice*, desenvolveu-se uma diversidade de teorias de justiça social, todas elas com o objetivo de determinar “o conjunto de princípios que regem a definição e a *distribuição equitativa* dos direitos e deveres entre os membros da sociedade” (RAWLS, 1993, p. 29). O objetivo primeiro da justiça é a estrutura de base da sociedade, ou seja, “a forma pela qual as instituições sociais mais importantes repartem os direitos e deveres fundamentais e determinam a distribuição das vantagens obtidas através da cooperação social” (RAWLS, 1993, p. 33). As instituições de proteção social devem garantir o respeito ao *princípio de justa igualdade de oportunidades*, buscando beneficiar os menos favorecidos pelo sistema econômico. Assim, a proteção social tem por missão:

[...] beneficiar aos menos protegidos pela eficácia do sistema econômico, ampliar o leque de possibilidades oferecidas aos indivíduos no curso de suas vidas, *favorecer a igualdade de chances*, reduzir ou apagar as desigualdades ligadas a fatores negativos que reduzem as potencialidades ('capabilidades') de certos indivíduos e, assim, contribuir para a realização do bem-estar individual e do bem-estar coletivo (EUZÉBY, 2004, p. 22).

As famílias são diferentes em suas circunstâncias sociais, nas condições econômicas, no nível cultural e educacional, na situação de dependência ou de autonomia, nos valores e princípios éticos e morais, nas necessidades sociais que são mais importantes e urgentes, nas situações de vulnerabilidade social. Dagnino (2004, p. 114) esclarece que “a diferença emerge como reivindicação na medida em que ela determina a desigualdade”. A afirmação da diferença está ligada à reivindicação do direito de que ela possa ser vivida sem tratamento desigual ou discriminação. Assim, “o direito à diferença especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade” (DAGNINO, 2004, p. 114). Portanto, a proteção social não deve ter como parâmetro a mesma medida, de forma estritamente igualitária, como se todos tivessem as mesmas necessidades sociais, mas precisa considerar as diferenças existentes entre os indivíduos e entre as famílias, assim como as especificidades que essas condições produzem em termos de demandas por proteção social.

Com base nos princípios de justiça, Euzéby (2004, p. 11) esclarece que a proteção social se sustenta mediante justificativas que fazem parte do plano ético. A

justiça social significa a promoção e a garantia do conjunto dos direitos humanos e sua indivisibilidade. Sendo assim, a proteção social pode ser entendida como um pilar da justiça social, por duas razões: porque faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais; e porque participa dos outros direitos dos homens, como os civis e os políticos. A proteção social, portanto, não deve ser considerada como uma simples concessão dos Estados, visto que está inscrita amplamente nos quadros da consciência universal, "como expressão total dos valores vinculados à dignidade humana [...] A proteção social faz parte dos direitos do homem, e nessa condição ela é um objetivo comum a toda a humanidade" (EUZÉBY, 2004, p. 28).

Para os defensores do Estado neoliberal, a proteção social deve ser situada no âmbito do privado, de modo que suas fontes "naturais" são a família, a comunidade e o mercado, onde produtos e serviços podem ser comprados. Eles são radicalmente opostos aos ideais de universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, visto que estão centrados na desmercantilização e na solidariedade social (LAURELL, 1997, p. 163). A intervenção do Estado deve se limitar à garantia de ações focalizadas para aliviar a pobreza e produzir serviços que as organizações privadas não têm interesse em produzir. Para o acesso aos serviços e benefícios dos programas públicos, as pessoas e famílias devem comprovar a condição de indigência, para não motivar o desinteresse pelo trabalho.

Segundo Richard Titmuss (1981, p. 28), a política social diz respeito a princípios que orientam ações dirigidas à promoção de mudanças, quer em situações sociais, práticas, condutas ou comportamentos. Significa que a concepção de política social só ganha sentido quando utilizada numa perspectiva ético-política, influenciando numa realidade concreta - marcada pela desigualdade e pela desproteção social -, objetivando a construção de mudanças, a garantia de proteção social e de condições dignas de vida. A política social se refere a um conjunto de ações governamentais visando atender as necessidades sociais individuais e familiares que não podem ser resolvidas no âmbito da iniciativa privada ou da própria família. A política social requer esforço organizado e pactuado, deliberações coletivas, regidas por princípios de justiça social, que deve ser amparada por uma legislação garantidora de direitos. Segundo Pereira (1996, p. 130) "o direito que fundamenta a política pública é um direito coletivo e não individual e, por isso, refuta, por princípio, o individualismo possessivo pregado pelo neoliberalismo".

As políticas sociais são qualificadas de *políticas públicas* quando contemplam o compromisso do Estado e também a participação da sociedade nos espaços de controle social, desde a formulação da agenda até a avaliação da política específica. A forma *política pública* se constitui numa modalidade particular de intervenção estatal dirigida à proteção social, fundada num conjunto de formas variadas de interação com a sociedade. As políticas públicas envolvem a existência de interesses em conflito, entre atores individuais e coletivos, e correlações de forças entre esses interesses, produzindo múltiplas articulações e acordos sobre as formas de enfrentamento das questões sociais e deliberações das políticas sociais. Abreu (1993, p. 8) esclarece que as políticas públicas dizem respeito “às mediações das inter-relações entre os diversos atores sociais e políticos presentes no processo histórico-social, em suas múltiplas dimensões, econômica, política e cultural”.

Por *ser pública*, a política pública não é propriamente estatal e muito menos privada. Ela tem objetivos a atingir que ultrapassam os limites do Estado e dos coletivos sociais, como também dos indivíduos. Por isso, Pereira (2008, p. 174) afirma que “o termo *público* que a qualifica como *política* tem um intrínseco sentido de *universalidade* e *totalidade*”. Logo, o caráter público da política não é monopólio do Estado, visto que está assentado na sua legitimidade democrática e não se reduz ao poder que emana dos governos. Porém, toda política pública compromete o Estado na garantia de direitos, mas também compromete a sociedade na defesa da institucionalidade legal e da integridade dessa política. Sua construção e efetivação exigem a constituição da esfera pública, concebida como espaço de todos, onde todos têm liberdade para participar de forma autônoma, política e crítica. As políticas públicas são construídas num espaço de inter-relação entre Estado e sociedade, um campo de conflitos e negociações no qual demandas diferenciadas se entrecruzam e medidas da política são deliberadas, validando interesses de atores individuais e coletivos, “baseados em parâmetros públicos que reinventam a política no reconhecimento dos direitos que afetam a vida de todos” (TELLES, 1994, p. 12).

Sendo assim, a política pública não expressa a defesa dos interesses exclusivos do mercado ou dos grupos dominantes, visto que agrega interesses diferenciados e/ou contraditórios. Os diversos profissionais que atuam nos campos específicos do conhecimento e na estrutura das políticas públicas podem estar a serviço de ideologias diferentes. Entretanto, não existe efetivação dos direitos

sociais sem a garantia de políticas públicas implementadas pelo Estado, visto que ele deve ser o garantidor dos direitos sociais: “Esta é a sua função precípua, não passível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria” (DRAIBE, 2005, p. 32). A proteção social se torna efetiva quando garante direitos, reduz desigualdades, enfrenta vulnerabilidades sociais e proporciona equidade de oportunidades. As políticas públicas dependem também da capacidade do Estado de responder às demandas sociais, de formalizar os direitos de cidadania e da existência de uma cultura política compatível com tais princípios.

Essa compreensão de política pública está estreitamente vinculada à concepção de Estado contraditório na sociedade capitalista. O Estado é um fenômeno concreto, construído socialmente pelos homens e historicamente determinado por um processo complexo de relações econômicas, sociais, culturais e políticas, dinâmicas e contraditórias, situadas no espaço territorial de uma determinada nação. Assim, a dinâmica do Estado decorre de dois movimentos contraditórios, interno e externo. Externamente, diferentes forças econômicas e políticas, em constante conflito, pressionam o Estado pela defesa de interesses divergentes. Internamente, ocorre o mesmo movimento, possibilitando o confronto de interesses e a disputa pelo poder no campo da estrutura estatal e das instituições que materializam as políticas públicas. Pereira (2008, p. 144-145) afirma que o Estado exerce uma relação dialética com a sociedade, permitindo que forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam, produzindo resultados que atendem aos interesses de forças distintas presentes na sociedade. Sendo assim, o Estado comporta, simultaneamente, antagonismos e reciprocidades, visto que, para ele, a sociedade é, ao mesmo tempo, oposição e complementação.

É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes, de modo que assume diferentes responsabilidades, inclusive atendendo a interesses e reivindicações discordantes, buscando legitimação e fortalecimento das suas bases de sustentação (IANNI, 1986, p. 112). O Estado tem como atribuição principal administrar esses interesses, mas sem neutralidade. Apesar de ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente comprometido com a classe dominante, o Estado detém uma autonomia relativa. Por isso, ele realiza ações de proteção social

direcionadas para as camadas mais empobrecidas e subalternizadas, dependendo das pressões sobre ele e de acordo com o seu interesse de legitimação:

O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior, como que resolvesse pela sua simples existência, e à distância, as contradições de classe. Bem ao contrário, é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado (POULANTZAS, 1985, p. 152-153).

A partir do exposto, compreendemos a proteção social da Política de Assistência Social como política pública e na perspectiva dos direitos. Porém, por fazer parte da dinâmica da sociedade e da estrutura do Estado, contém e expressa interesses contraditórios em seu processo de construção e desenvolvimento. As justificativas ético-políticas para a proteção efetivada pela Política de Assistência Social estão assentadas na precarização das condições sociais de vida das famílias brasileiras: na desigualdade social, na situação de pobreza e extrema pobreza e nas diversas condições de vulnerabilidade e risco social que limitam a reprodução social. É a partir desse entendimento que discutiremos a Política de Assistência Social, o significado do seu avanço jurídico-conceitual, como direito do cidadão e dever do Estado, mas também as suas contradições e limites para garantir a proteção social às famílias dentro dos padrões de dignidade humana.

### **5.3 A Política de Assistência Social na perspectiva dos direitos: avanço jurídico-conceitual e limites na proteção social às famílias**

No Brasil, desde o início de sua formação sócio-histórica, no período colonial, até a primeira metade da década de 1980, a assistência social passou por várias concepções, mas sem alcançar o patamar de política pública e de direito social instituído. Ela era compreendida e desenvolvida como ajuda aos necessitados, com forte componente religioso e caritativo, configurando-se como benevolência ao próximo, filantropia, favor, medida higienizadora, de solidariedade e, depois, como objeto de barganha política. A ajuda assistencial era destinada a segmentos populacionais considerados pobres, sem recursos, destituídos de propriedades e/ou sem condições de trabalhar: mendigos, órfãos, mulheres grávidas e viúvas, pessoas idosas, com deficiência e doentes. A assistência era prestada através de auxílio-funeral, auxílio-natalidade, tratamento asilar, alimentação, alfabetização de adultos, assistência médica e social, trabalhos manuais e outras

medidas de proteção. Os promotores das ações assistenciais eram os proprietários de terras, fazendeiros ou senhores de engenho, organizações privadas de caráter filantrópico e caritativo, mas principalmente e por muito mais tempo, a Igreja Católica, através de suas ações caritativas, como orfanatos, escolas, casas de saúde, abrigos, inclusive a Santa Casa de Misericórdia e a Roda dos Enjeitados.

A partir de 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o Estado passou a ter ingerência sobre a assistência social, embora ainda assumida totalmente pelas organizações privadas. A partir de 1942, com a criação da LBA, o Estado passou a assumir a assistência social às famílias brasileiras de forma mais direta, mas continuando a apoiar, incentivar, orientar e subsidiar as organizações privadas de assistência. Depois, com a criação do MPAS, em 1974, e do SINPAS, em 1977, a assistência social avançou ao nível da gestão estatal. Passou, então, a integrar a Secretaria de Assistência Social do MPAS, junto com a *assistência ao menor* realizada pela FUNABEM, aproximando-se, dessa forma, do caráter de política social. Embora a LBA, nesse novo contexto institucional, apregoasse no seu discurso oficial um caráter mais profissional e técnico-científico que antes, ainda predominava, na concepção e nas práticas dos gestores e profissionais, o modelo assistencialista e clientelista que inspirou sua criação.

O significado de assistencialismo é distinto do sentido de assistência e de assistência social. A assistência é uma proteção que ocorre nas relações informais familiares, de parentesco, compadrio e/ou vizinhança, mas também através de regulamentações estatais que asseguram direitos assistenciais. Numa dimensão mais ampla das relações sociais, a assistência decorre da solidariedade social e da responsabilidade estatal, e, portanto, antes de quaisquer outras qualificações, ela é essencialmente social. A assistência social pode garantir provisões de diversos tipos de bens, serviços e benefícios, à medida que são exigidas do Estado e asseguradas por lei como direitos. Mas, ela não é exclusividade da Política de Assistência Social.

Para Sposati (1995, p. 5), “várias políticas públicas podem ter a presença da assistência ou a função programática assistencial”. Por exemplo: na educação, a merenda escolar, o livro didático e o transporte para o estudante; na saúde, medicamentos, órteses e próteses; e na agricultura, subsídios para a produção e instrumentos de trabalho. Segundo Carvalho (2000, p. 151) os componentes assistenciais incorporados no interior de cada política social setorial, “desde que



pretenda incluir os segmentos mais pauperizados, comporta *uma fatia assistencial* como mecanismo de distribuição de bens e serviços às camadas excluídas”.

O assistencialismo, por sua vez, situa-se na contramão do direito e da provisão da assistência social como proteção social. Contrapõe-se à necessidade de proteção social como parâmetro de justiça e dignidade humana. A forma de acesso aos bens e serviços ocorre através da doação revestida de favor ou benesse. Supõe sempre a existência de um doador e de alguém necessitado que receba. A pessoa que recebe é transformada em dependente, agradecida, devedora de favor e, por não se compreender como sujeito de direitos, passa também a se considerar um incapacitado. No assistencialismo, portanto, existe sempre um sujeito, público ou privado, e um sujeitado: “O sujeito age como se fosse ele o proprietário de um bem que distribui, dada sua *bondade*, a alguém, e ganha o reconhecimento e a *dívida de favor* por essa prática” (SPOSATI, 1995, p. 5). Assim, o assistencialismo expressa uma visão de mundo conservadora e uma prática benemerente entranhada no modo elitista de fazer política no Brasil. Está presente nas instituições do Estado, mas também aparece nas ações de organizações privadas e filantrópicas.

A filantropia é um tema polêmico e controverso, que acompanha o processo histórico de construção da assistência social no Brasil. Desde os primórdios até as novas formas de filantropia empresarial, no contexto neoliberal, existe uma confusão entre assistência e filantropia, reforçada pelas formas estatais de apoiar e subsidiar organizações privadas e filantrópicas, resultando na incapacidade de distinguir as relações entre o público e o privado, no âmbito da assistência social brasileira. Para Faleiros (1997, p. 8), a filantropia, como espaço da ação privada, voluntária e clientelista, “surge na relação entre grupos ou classes dominantes e dominadas como doação do supérfluo dos ricos aos pobres, tratando-se, pois, de uma relação de poder através da doação”. Dessa forma, a filantropia está vinculada ao domínio das motivações particulares, ao dever moral da ajuda. A assistência social, ao contrário, está inserida no domínio daquilo que é público, concebida na lógica da garantia de direitos sociais, e não do favor.

A LBA, como organização responsável pela assistência social no âmbito do Estado brasileiro, foi historicamente identificada com a institucionalização do assistencialismo e referenciada pelo *primeiro-damismo*. Porém, como instituição social, também comporta em sua configuração o princípio da contradição. Nos

últimos anos de existência, muitos profissionais do Serviço Social passaram a desenvolver críticas à concepção de assistência predominante, contrapondo-se à condução de práticas assistencialistas e à consequente vinculação a interesses políticos, chegando a participar da construção do movimento que redimensionou a concepção e a prática da Assistência Social, para a perspectiva dos direitos, que culminou no processo de discussão e aprovação do texto da LOAS. Destacaram-se, nesse movimento, os profissionais do Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), os quais, durante as décadas de 1980 e 1990 - articulados ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a organizações não-governamentais e à Igreja Católica - assumiram papel de destaque em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, na elaboração e na aprovação do ECA.

Nos anos de 1980, a partir do processo de redemocratização da sociedade e da atuação dos movimentos sociais na luta por direitos sociais, ocorreu uma intensa mobilização da sociedade pela Assembleia Nacional Constituinte, e depois pelas propostas de emendas populares ao Congresso Constituinte. Essas propostas eram relacionadas às demandas mais relevantes de vários segmentos populacionais e de áreas de políticas sociais específicas: meio ambiente; criança e adolescente; idosos; saúde; educação; assistência social; e previdência social. De fundamental importância foram, também, as propostas sobre: a responsabilização do Estado com as políticas sociais; a descentralização político-administrativa; e a participação da sociedade no controle social dessas políticas, incorporadas ao debate sobre a importância da definição da seguridade social brasileira. Com a promulgação da Constituição Federal e com as regulamentações complementares específicas, essas propostas passaram a ser definidas como diretrizes para as políticas públicas e, dentre estas, a Política de Assistência Social.

Ao longo do processo de construção do sistema brasileiro de proteção social, a Constituição Federal de 1988, nos termos do seu artigo 194, foi a primeira a instituir a assistência social como direito social e como política pública, inscrita na Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência Social. Assentada também no artigo 203 da Constituição Federal, “a assistência social será prestada a *quem dela precisar*, independente da contribuição à seguridade social”. Isso significa que a Política de Assistência Social não é dirigida a população em geral, mas apenas aos indivíduos e famílias que não tem condições de garantir a proteção social aos seus

integrantes, por não ter recursos para adquirir no mercado as provisões e serviços de que necessitam. Nos termos constitucionais, o direito à Política de Assistência Social não depende de contribuição, como na Previdência Social, pois não se configura como um seguro social, porém tem caráter distributivo. Apesar do significativo avanço jurídico-conceitual, ao impor critérios para o acesso – “*a quem dela precisar*” –, a Constituição Federal explicita e antecipa o sentido de focalização presente na Política de Assistência Social, mesmo antes da aprovação da LOAS.

As discussões em torno da elaboração do texto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e da luta pela sua aprovação representaram um intenso processo de disputa política, desde a promulgação da Carta Magna. Distintas forças sociais estavam em confronto na defesa de projetos políticos divergentes<sup>65</sup>, em torno das propostas para formulação do texto da lei, nem sempre passíveis de consenso. De um lado, vários atores sociais da sociedade civil participaram das propostas e discussões para a definição do texto da LOAS: representantes do Movimento pela Ética na Política; da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG); centrais sindicais e sindicatos; o Conselho Federal de Serviço Social (CEFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS); organizações filantrópicas; e trabalhadores da assistência social<sup>66</sup>. De outro lado, segundo Almeida (1994, p. 45), participaram desse debate representantes de organizações

---

<sup>65</sup> A partir da Constituição Federal de 1988, vários Projetos de Lei sobre a LOAS foram apresentados por diferentes deputados no período entre 1989 e 1992. Apresentaram Projetos de Lei, em 1989: a Universidade Nacional de Brasília (UNB) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Entretanto, a realização do Primeiro Seminário Nacional de Assistência Social, em Brasília, em 1991, por iniciativa de diferentes atores sociais, criou a “Comissão pela LOAS”, cujos trabalhos resultaram num documento que serviu de subsídio para um novo Projeto de Lei, o de n.º 3.154, encampado pelo deputado Eduardo Jorge. O ministro de Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães Júnior, posicionou-se somente em abril de 1993. Nessa época, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em estreita parceria com a FLBA, o SESC e o SESI, promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da LOAS, tendo como base o Projeto de Lei n.º 3. Num Seminário Nacional sobre a Construção da LOAS, o referido projeto foi aprovado e depois encaminhado ao MBES. Em seguida, foi apresentado, em julho de 1993, ao Congresso Nacional e encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família. Após a apresentação e um processo de intensa discussão e negociação de várias propostas e emendas, com a participação de vários atores sociais, a LOAS foi aprovada em setembro de 1993 pela Câmara de Deputados e, em novembro do mesmo ano, pelo Senado. A LOAS foi sancionada pelo presidente Itamar Franco, em dezembro de 1993, sem o consenso dos órgãos gestores quanto ao reordenamento ou à extinção das instituições da Assistência Social no Brasil. Ver AGUIAR, C. Alberto M. (FUNDAP, s/d) .

<sup>66</sup> Participaram profissionais da LBA, através da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), destacando-se aqueles que questionavam as concepções e práticas assistencialistas da instituição, assim como os trabalhadores da FUNABEM, que se contrapunham à doutrina da situação irregular e ao autoritarismo repressivo contra “menores” que imperava nas ações das FEBEM nos Estados brasileiros.

privadas e do poder público: do Ministério de Ação Social (MAS) e, depois, do Ministério do Bem-Estar Social (MBES); do Congresso Nacional, com parlamentares de diversos partidos políticos, dentre os quais se destacaram os integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados; das universidades, com destaque para a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e para a Universidade Nacional de Brasília (UNB); as Frentes Estaduais de Dirigentes Públicos de Assistência Social; e o Conselho Nacional de Seguridade Social.

Os atores sociais - vinculados a concepção de Assistência Social na perspectiva dos direitos - presentes nesse movimento se articularam e apresentaram reivindicações significativas para a assistência social, tendo como proposta central a mudança na concepção de assistência social, no sentido de ultrapassar o modelo assistencialista e clientelista. Protelada por cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com seu Projeto de Lei vetado integralmente pelo presidente Fernando Collor, a Lei Orgânica da Assistência Social foi sancionada pelo presidente Itamar Franco, em 7 de dezembro de 1993, e passou a regulamentar a Política de Assistência Social numa nova perspectiva: foi instituída como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, a LOAS representa o marco histórico-político e jurídico mais significativo da Política de Assistência Social brasileira. Embora essa conquista não garanta a efetividade da responsabilidade do Estado com a proteção social, a LOAS representa um acordo jurídico-político no âmbito da esfera pública, a partir do qual as demandas das famílias deverão ser incorporadas como direitos pela Política de Assistência Social.

Compreender a assistência social, nessa perspectiva, supõe entender a conquista dos direitos sociais pelo paradigma do movimento histórico, e não pela doutrina do *jusnaturalismo*<sup>67</sup>. Segundo Couto (2006, p. 34), nesse paradigma, a ideia central é de que os direitos são resultado do movimento histórico da sociedade, no contexto em que são demandados, discutidos e conquistados, correspondendo a um homem concreto e às suas necessidades básicas e fundamentais. Assim, os direitos são delimitados pelas condições sócio-históricas, econômicas e culturais de uma determinada sociedade. Eles são produtos inacabados, construídos pelos homens e

---

<sup>67</sup> Para a doutrina filosófica do *jusnaturalismo*, os direitos são inerentes à condição humana, ou seja, aprioristicamente, os homens são detentores de direitos, porque possuem a condição de seres humanos. É a natureza humana, portanto, que justifica a garantia desses direitos. Assim, cabe ao Estado reconhecer os direitos dos homens e assegurá-los, mas nunca de violá-los (COUTO, 2006).

passíveis de revogação e redefinição, de modo que novos direitos poderão ser conquistados. Bobbio (1992, p. 32) esclarece: “os direitos do homem são direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”. Portanto, o direito das famílias à Política de Assistência Social foi construído, em seu processo e conteúdo, como um direito social.

O reconhecimento dos direitos sociais<sup>68</sup> só se tornou possível a partir de condições objetivas para a sua construção: com a consolidação do capitalismo e a evidência da relação contraditória entre os interesses do capital e as demandas dos trabalhadores, foram criadas as condições objetivas para o surgimento das lutas dos trabalhadores em prol do reconhecimento de suas reivindicações como direitos. Os direitos sociais são baseados no ideal de igualdade, visto que decorrem do reconhecimento das desigualdades sociais geradas pela sociedade capitalista. Eles buscam promover a igualdade entre os homens no acesso aos bens socialmente produzidos e se expressam pelo direito de todos a uma vida digna, com acesso a cultura, educação, saúde, trabalho, moradia, previdência, assistência social, etc. Sendo assim, os direitos sociais se materializam por meio das políticas públicas, no âmbito da responsabilidade do Estado, e sua concretização depende da intervenção deste, visto que a sua garantia depende das condições econômicas, da base fiscal estatal e dos processos de negociação e decisão políticas.

Embora tenha como horizonte a igualdade entre os homens, os direitos sociais devem ser considerados como unidade com duas dimensões: uma comum e outra específica. A primeira dimensão é comum a todos os homens e diz respeito à provisão das necessidades básicas fundamentais. A outra dimensão acrescenta a satisfação de outras necessidades que não são comuns a todos, mas diferenciadas, visto que os homens podem apresentar necessidades específicas vinculadas às suas diferenças, que solicitam direitos sociais também diferenciados. Desse modo, os direitos sociais, assim como os civis e os políticos<sup>69</sup>, “são de natureza coletiva,

---

<sup>68</sup> Segundo Marshall (1967, p. 63-71), o surgimento dos direitos na sociedade remete à sua trajetória de conquista ao longo da história da humanidade. De modo geral sem uma evolução linear no tempo e de forma diferenciada em cada país, os direitos foram conquistados seguindo certa pontuação cronológica: os direitos civis foram conquistados no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no século XX.

<sup>69</sup> Segundo Marshall (1967, p. 69-71), os direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual: o direito à vida; à liberdade de pensamento e à fé; de ir e vir; à propriedade privada; à liberdade de

mas de titularidade individual” (COUTO, 2006, p. 48). Portanto, eles não se referem ao homem de forma geral, mas ao homem concreto e ao mesmo tempo particular. O fundamento central dos direitos sociais são as necessidades sociais dos homens reais, que se caracterizam por serem básicas, objetivas, universais e históricas, mas também se apresentam como subjetivas e particulares.

Para compreender os direitos sociais, é necessário apreender a relação entre esses direitos e a liberdade e também entre eles e o ideal de igualdade. Por muito tempo, sob o domínio dos ideais liberais, a negação dos direitos sociais foi justificada “em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade” (BOBBIO, 1992, p. 22), pelo entendimento de que eles resultariam no aniquilamento do direito à liberdade, valor básico dos direitos civis e políticos. Por isso, foi necessário defender a liberdade de possuir propriedades, de acumular bens materiais e, inclusive, de ser proprietário de seu próprio trabalho, para que o homem pudesse experimentar a condição de trabalhador livre. No contexto da sociedade capitalista, quando a desigualdade se tornou mais evidente e os movimentos político-organizativos passaram a reivindicar direitos sociais ainda não reconhecidos, a liberdade passou a ser exercida pela sua vinculação com o ideal de igualdade e com a noção de dignidade humana. Na lógica dos direitos sociais, “sem uma mínima igualdade material, sem as mínimas possibilidades de acesso à saúde, ao alimento, etc., não é possível o exercício da liberdade individual” (PISÓN, 1998, p. 77).

Segundo Pereira (2002, p. 34), entre direitos individuais e direitos sociais existe uma relação de difícil compatibilidade. Os primeiros, também denominados de *fundamentais*, referem-se às liberdades burguesas, pessoais, políticas e econômicas, representando a manutenção de uma sociedade burguesa separada do Estado. Os direitos sociais, ao contrário, “representam a via por meio da qual a sociedade penetra no Estado, procurando: conhecê-lo, controlá-lo e interferir na sua estrutura administrativa, nos seus processos de legitimação e regulação, nas suas prioridades e objetivos” (PEREIRA, 2002, p. 34). Só quando as expressões da questão social ganharam maior visibilidade, denunciando as condições de vida nos

---

imprensa; e também à justiça e à igualdade perante a lei. Aos direitos civis foram agregados os direitos políticos: o de votar e ser votado; e o de participar do exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política. No período de sua conquista, tanto os direitos civis quanto os políticos se referiam apenas aos homens livres e proprietários, e não a toda a humanidade.

limites da degradação da dignidade humana, foi possível a sua incorporação na agenda governamental como *questão de direitos*. Assim, os direitos são expressão de um patamar de sociabilidade, assim como a construção das políticas públicas.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os políticos. Porém, as mudanças no mundo do trabalho, o agravamento da precarização das condições de vida das famílias brasileiras e as medidas de ajuste neoliberal assumidas pelo Estado demoliram direitos que, embora limitados e com pouca efetividade, compensavam algumas assimetrias nas relações de trabalho. O que passou a existir, a partir de então, foi uma “brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões e, nesse caso, falar de direitos sociais seria falar de sua impotência em alterar a ordem do mundo [...] seria também falar de uma perda” (TELLES, 2006, p. 174). A ideia de impotência para alterar as desigualdades e as injustiças sociais pode constituir uma armadilha para travar a ousadia dos movimentos sociais na luta por direitos. Pode fazer silenciar a denúncia e fortalecer a convicção de que a desigualdade social, a pobreza e a indignação são processos inexoráveis, que não podem ser exterminados, mas apenas atenuados com pequenas mudanças.

A desregulamentação dos direitos sociais e a retomada dos direitos individuais, civis e políticos adquire proeminência no Estado neoliberal, embora essa relação entre tipos de direitos e tipos de Estados<sup>70</sup> não ocorra de forma linear, de modo aprisionado e limitado a cada período histórico. No Brasil, como nunca tivemos um Estado social, o Estado neoliberal não consegue garantir a efetividade dos direitos sociais da forma como estão estabelecidos na Carta Magna de 1988. Porém, objetivando a sua legitimação política e ideológica, o Estado cria, regula e realiza programas sociais com ações emergenciais para a população mais empobrecida. É a partir dessa apreensão de direitos sociais situados dentro do

---

<sup>70</sup> Na construção dos direitos sociais e na sua afirmação por meio de um aparato jurídico, tem relevância a relação dos direitos com o papel do Estado, que se altera em cada contexto sócio-histórico. De modo geral, cada um dos tipos de direitos está associado a uma tipologia de Estado. A presença dos direitos civis no Estado liberal foi fundamental para a contraposição à presença reguladora do Estado. Depois, a conquista dos direitos políticos garantiu a liberdade de participar e intervir no Estado. A existência dos direitos sociais exige a presença do Estado social para serem garantidos legalmente e efetivados.

Estado capitalista e de orientação neoliberal, que compreendemos a Política de Assistência Social brasileira. Ela contém as contradições da sociedade e do Estado, ao mesmo tempo em que as reproduz e as expressa na sua estrutura organizacional e nas formas de operacionalizar seus programas, projetos, serviços e benefícios.

A Política de Assistência Social, portanto, se configura numa lógica contraditória: como inovação conceitual e avanço na perspectiva dos direitos sociais; e também como continuidade de postulados anteriores. Apesar do esforço para produzir uma cultura de direitos na área da Assistência Social, com práticas coerentes, inovadoras e orientadas pelo respeito à dignidade humana das famílias usuárias da política, ainda persistem heranças históricas constitutivas da cultura política baseada no assistencialismo e no clientelismo na área da assistência social brasileira, por parte de gestores e profissionais dessa política.

Dois fatores são fundamentais para demonstrar a importância cada vez maior da Política de Assistência Social como direito social para enormes parcelas da sociedade brasileira. No primeiro fator, destacamos o avanço internacional das discussões sobre os direitos humanos, associadas às expressões das contradições entre capital e trabalho, que exigem mais do que a proteção vinculada ao seguro social. Para a maioria dos indivíduos que têm acesso ao trabalho formal – embora nas formas mais precarizadas – e às limitadas garantias sociais, parece não ser suficiente para atender as necessidades das suas famílias, demonstrando que essa parcela da população também precisa da assistência social. No segundo fator, destacamos as mudanças no mundo do trabalho, que acarretaram um aumento do desemprego e da informalidade, provocando a perda das garantias trabalhistas, de modo que, sem alternativas, os trabalhadores passam a buscar atendimento na Política de Assistência Social. Essas mudanças nas condições de vida das famílias provocam um alargamento do número de famílias e indivíduos, que antes não precisava, mas que passaram a precisar dessa Política.

Nos objetivos da LOAS, está definido que a Política de Assistência Social deve garantir o atendimento às necessidades básicas do seu público destinatário, “visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos *mínimos sociais*, ao provimento das condições para atender as contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (LOAS, 1993, Art. 1º, § Único). A finalidade de *enfrentar a pobreza* também representa um avanço significativo na concepção da política, visto



que expressa o reconhecimento público e estatal da sua perspectiva de alterar a situação de pobreza das famílias, considerada incoerente com as concepções de justiça social e dignidade humana. Assim, as famílias pobres e extremamente pobres conquistaram o direito de ser protegidas pela Política de Assistência Social, que deve garantir medidas para *enfrentar* a pobreza, inclusive garantindo a provisão das necessidades básicas das famílias e dos indivíduos. Entretanto, como a LOAS não esclarece o significado de *necessidades básicas* nem de *mínimos sociais*, muitos debates e controvérsias<sup>71</sup> foram realizados sobre o tema.

Na Política de Assistência Social, o significado de necessidades básicas e da importância da sua provisão para as famílias, nas diversas formas de atendimento, deve ser compreendido como parâmetro fundamental da concepção de assistência social como direito. A partir do primeiro artigo da LOAS, a noção de necessidades sociais está intimamente relacionada à nova perspectiva da Assistência Social, como política pública defensora e afiançadora de direitos sociais, e, portanto, deve indicar o significado e o conteúdo da política, bem como a metodologia orientadora das suas práticas dos profissionais. O atendimento das necessidades básicas das famílias constitui um fator essencial da proteção social de assistência social e um dos indicadores fundamentais para verificação da *centralidade na família* na Política de Assistência Social. A base desse entendimento está no fato de que as famílias que precisam da Assistência Social são aquelas que não possuem as condições objetivas e subjetivas, mínimas e necessárias, para garantir a provisão familiar dentro de um padrão de vida digna.

Nessa lógica, todas as ações, programas, projetos, serviços e benefícios da Política de Assistência Social *devem ser voltados para a garantia do atendimento das necessidades básicas das famílias*, devendo, porém, ter como referência fundamental os padrões de dignidade humana. As necessidades humanas básicas devem ser pensadas num sentido objetivo e subjetivo, oriundas das condições

---

<sup>71</sup> Com a intenção de aprofundar a concepção de *mínimos sociais*, a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) do MPAS realizou seminários, debates, oficinas, elaboração e publicação de textos com a participação de vários estudiosos, inclusive com assessoria da FUNDAÇÃO, culminando numa publicação intitulada *Mínimos sociais: questões, conceitos e opções estratégicas*, em 1999. Dentre os autores que mais contribuíram para o debate sobre a concepção de *mínimos sociais* e *necessidades básicas*, destacamos: Aldaíza SPOSATI, com o texto *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*, publicado na Revista Serviço Social e Sociedade, número 55, de 1997; e Potyara PEREIRA, com o livro *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*, publicado pela Editora Cortez, em 2000.

socioeconômicas e das vulnerabilidades sociais presentes na vida das pessoas, das famílias e dos grupos sociais. É nesse sentido que entendemos o direito à garantia do atendimento às necessidades básicas explícito nos objetivos da Política de Assistência Social. A proteção dessa Política deve abarcar, necessariamente, a provisão material para a reprodução social, mas também deve oferecer formas de apoio para o fortalecimento e/ou restabelecimento dos vínculos familiares, visto que eles são a base das relações mais significativas entre as pessoas de uma família.

A ideia de que as famílias têm capacidade de proteger e cuidar de seus membros, independentemente de suas condições objetivas de vida e de suas vicissitudes familiares, está profundamente entranhada na sociedade e influencia diretamente a prática dos profissionais da assistência social. Essa noção está vinculada à idealização de que toda família é protetora, ao mesmo tempo em que está associada à ideia do senso comum de que família normal é aquela que protege e de que família anormal é a que não protege. Embora ciente de que não existem famílias totalmente auto-suficientes nem totalmente dependentes, Mioto (2003, p. 184) afirma que essa noção sobre a capacidade de proteção das famílias “alimenta o estabelecimento de uma distinção básica entre famílias capazes e famílias incapazes, mais capazes ou menos incapazes”. No pensamento do senso comum, a família capaz de proteger está inserida no trabalho e pode adquirir bens no mercado. As famílias consideradas incapazes, ao contrário, não conseguem trabalho e não conseguem desempenhar a atribuição de proteção aos seus membros, passando, portanto, a ser dependentes da proteção social do Estado.

No texto da LOAS, encontra-se explícita a intencionalidade de *enfrentar* a pobreza, visto que a lei não avançou para a ideia da *superação*, pois exigiria uma autonomia absoluta do Estado e das políticas sociais para defender os interesses das camadas empobrecidas, em detrimento dos interesses dos grupos dominantes. A não existência dessa autonomia, e sim da sua forma relativa e dependente da *correlação de forças políticas*, demonstra os limites das políticas sociais para a garantia de direitos. Nenhuma política social no Estado brasileiro tem condições políticas para promover alterações estruturais na sociedade capitalista, capazes de *superar* as condições de pobreza das famílias brasileiras. Tais políticas não conseguem reverter as mudanças no mundo do trabalho, nem eliminar os seus

impactos, como o desemprego, a precarização e a informalização do trabalho, a ampliação da pobreza e o aprofundamento da desigualdade social.

Dentre essas políticas, a assistência social somente pode ter seu significado explicado no conjunto e a partir das relações, historicamente assimétricas, entre as camadas populares e os grupos dominantes, embora estes representem uma minoria de famílias. Nessas relações, a assistência social “cumprir uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade, e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio, neutralizando as tensões existentes nesta relação” (YAZBEK, 1999, p. 53).

Como política contraditória, a assistência social também pode ser um espaço de articulação das pressões dos movimentos pela ampliação do atendimento de suas necessidades, adquirindo a forma de demandas sociais. Porém, o processo de disputa política na sociedade capitalista, demarcado pela *correlação de forças*, não se traduz de forma igualitária e/ou democrática, mas na reprodução da desigualdade, visto que geralmente são os grupos dominantes que acumulam mais vitórias, fazendo prevalecer os seus interesses. Sendo assim, apesar das notáveis conquistas na trajetória das lutas dos movimentos por direitos sociais, a força política das camadas empobrecidas não é equivalente à força contrária, de modo que a tendência mais forte ainda é a da reprodução da desigualdade social.

Apesar de ser considerada a política *mais essencialmente* identificada com o *social*, a Política de Assistência Social apenas consegue atenuar os efeitos do capitalismo e das medidas de ajuste neoliberal na realidade das famílias. Entretanto, busca aparentar uma imagem menos perversa dos impactos dessas medidas sobre as famílias, através da oferta de programas assistenciais de caráter emergencial, focalizados e seletivos. A reversão do processo de precarização das condições de vida e de vulnerabilidade social das famílias exige profundas modificações na regulamentação das políticas públicas, assim como na estrutura organizativa do Estado brasileiro. Portanto, do ponto de vista conceitual, não podemos deslocar a compreensão da Assistência Social do âmbito estrutural da sociedade capitalista, pois, segundo Yasbek (1999, p. 53), a lógica que fundamenta a assistência “não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta”.

Com a LOAS, as mudanças no âmbito político e jurídico-institucional exigem alterações radicais na forma de conceber e efetivar a Política de Assistência

Social junto às famílias. Nessa nova perspectiva, a concepção de que a família e seus integrantes são sujeitos de direitos deve orientar todas as ações da Política, destacando: a definição e liberação de recursos para a garantia de seus programas, projetos, serviços e benefícios; a divulgação sobre os direitos socioassistenciais e as condições para acessá-los; a definição e articulação de estratégias para a garantia da efetivação da intersetorialidade entre as outras políticas sociais; a capacitação dos profissionais nas temáticas específicas da Assistência Social; e a definição de metodologias e práticas que favoreçam o acesso das famílias e dos indivíduos aos direitos sociais e socioassistenciais, garantindo o respeito à sua dignidade. Portanto, a prática de gestores e profissionais da Política de Assistência Social junto às famílias usuárias deve se fundamentar *no direito à efetivação dos direitos*, e não apenas no *direito instituído formalmente*, apesar de sua inegável importância, desde sua agenda na esfera pública até a sua conquista legal.

Na Política de Assistência Social, como nas demais políticas públicas, as relações sociais também são permeadas por conflitos, que produzem dificuldades institucionais para a efetivação da garantia de direitos, mas, ao mesmo tempo, também contribuem no processo de construção e formulação dessa política. Em cada nível de gestão e de pactuação, nas instâncias de controle social e nas instituições que materializam as ações da Política existe um processo de disputa entre forças políticas - no campo do conhecimento, das relações políticas e de poder institucional, assim como das decisões sobre os recursos e sobre os processos de condução da Política - de modo que não existe um consenso definitivo entre os atores sociais envolvidos. No processo de construção da Política de Assistência Social, em determinados contextos, as forças políticas em disputa instituem um acordo temporário até que outros processos políticos exijam novas negociações e definições, no desenho da Política e, inclusive, no âmbito jurídico-institucional.

Está definido na LOAS, que a Política de Assistência Social deve ser “realizada através de um conjunto integrado de ações de *iniciativa pública e da sociedade*, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Art. 1º, LOAS, 1993). O destaque para as ações de iniciativa da *sociedade* diz respeito às organizações privadas de assistência social e/ou filantrópicas. Isso significa que resquícios da regulamentação e das subvenções do CNSS junto às organizações de assistência social ainda permanecem, porém *transvestidas de organizações*

*conveniadas*. A maioria dessas organizações<sup>72</sup>, apesar dos subsídios financeiros que recebem e da participação em atividades de capacitação, não tem condições de desenvolver a assistência social na perspectiva dos direitos. Essas organizações não dispõem de estrutura adequada nem suporte teórico-técnico para o exercício das atribuições da Política de Assistência Social. Salvo algumas, de inegável relevância para a conquista e defesa de direitos, essas organizações *conveniadas* favorecem práticas assistencialistas e fortalecem a ideologia amenizadora das tensões sociais, porém sem a garantia de direitos efetivos.

Aspecto fundamental nessa discussão é a necessidade de avaliação da diretriz da LOAS referente à primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, com comando único em cada esfera de governo. A partir da segunda metade dos anos de 1990, ocorreu uma proliferação de entidades filantrópicas, motivada, sobretudo pelo mecanismo da publicização da Reforma do Estado, sob a denominação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), como condição para que essas entidades passassem a receber recursos públicos para desenvolver ações socioassistenciais. Segundo Ferreira (1999, p. 72), “o movimento crescente que vem sendo percebido é o da transferência, sob a designação de co-responsabilidade, das ações governamentais para as entidades assistenciais não-governamentais”. Entretanto, a distinção da organização de assistência social, pelo caráter privado e filantrópico e/ou caritativo, não impede que seus representantes possam negar sua herança histórica e se definir como parceiros na exigência do cumprimento dos direitos sociais.

Como as outras políticas sociais, a de Assistência Social, situada na lógica do Estado capitalista, contempla interesses diversos e caracteriza-se por duas funções contraditórias: como ampliação das bases de legitimação do Estado e de seu poder político de controle social, atuando como mecanismo de estabilização das relações sociais; e, ao mesmo tempo, para os segmentos subalternizados, a Política

---

<sup>72</sup> Com a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, a certificação das entidades de assistência não serão mais realizadas junto ao CNAS, mas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de sua jurisdição e funcionamento. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações assistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, aos usuários e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação, observados os dispositivos da LOAS. As entidades de assistência social são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

se constitui como um espaço de reconhecimento de direitos, de possibilidades de acessar serviços e recursos para a provisão das necessidades sociais básicas. A Política de Assistência Social garante alguns benefícios socioassistenciais, como o BPC, o Programa Bolsa Família e os Benefícios Eventuais, a uma parte das famílias que se enquadram nos critérios para acesso aos benefícios. Porém, a transferência de recursos, através desses benefícios, consegue apenas a redução da situação de extrema pobreza, no limite da sobrevivência do grupo familiar, distante dos padrões de dignidade humana e de uma condição de cidadania.

A condição de cidadania exige mais do que sobrevivência nos limites da reprodução humana. A cidadania não pode ser limitada a conquistas legais ou ao acesso a direitos anteriormente instituídos, mas inclui a criação ou a invenção de novos direitos. Para Dagnino (2004, p. 108), a nova cidadania pressupõe o processo de “constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento”. A difusão de uma *cultura de direitos* mostra a necessidade de alargamento do âmbito da nova cidadania, cujo significado e importância não se esgotam com a definição legal de um conjunto de direitos instituídos, a exemplo dos benefícios da Política de Assistência Social. A cidadania se constitui como *novas formas de sociabilidade*, através das quais sejam construídas relações sociais mais igualitárias, num processo de constituição de cidadãos, como sujeitos ativos na vida social. Supõe o aprendizado da sociedade para a convivência com esses cidadãos, entendendo-se que a cidadania deve transcender a reivindicação de inclusão num direito anteriormente definido e alcançar outro patamar: o do *direito de participar efetivamente da definição dos direitos* e inventar uma nova sociedade, com igualdade e justiça.

Sem negar as inovações conceituais e os avanços em relação à trajetória anterior, o texto da LOAS também carrega -, na sua definição e dos objetivos -, uma lógica subsumida dos direitos, nos limites da preservação da natureza humana, quando afirma a provisão dos *mínimos sociais para garantir o atendimento das necessidades básicas*. Na sua maioria, o público da Política é definido a partir do critério da pobreza e da extrema pobreza, de modo que a exigência da igualdade e da justiça - basilares para a efetivação dos direitos sociais e da proteção social - parece se esgotar na garantia de que as famílias possam acessar *os mínimos vitais* imprescindíveis para a sobrevivência, ou seja, a alimentação. Dessa forma, levada

para o terreno das necessidades vitais, as noções de justiça e igualdade são desfiguradas, pelo modo peculiar de alojar a pobreza no terreno da natureza:

É uma noção pré-social de igualdade, pois remetida a algo como as leis naturais da vida e da morte, esse pressuposto e suposto do qual depende a vida em sociedade, mas que ainda não configura propriamente uma vida social. [...] É uma definição de igualdade e de justiça que não constrói a figura do cidadão. Mas sim a figura do pobre: figura desenhada em negativo, pela sua própria carência, despojada de dimensão ética (TELLES, 2006, p. 189-190).

A definição desse direito na LOAS, mesmo nos limites da sobrevivência, não implica, necessariamente, sua efetivação para a maioria das famílias brasileiras. O caráter contraditório do Estado brasileiro permite que os direitos conquistados nessa Política, expressem mais a regulação do que a efetivação. Evaldo Vieira (2007, p. 59) analisando a relação entre políticas públicas e direitos sociais, afirma: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisto” Se os direitos sociais estão inscritos apenas nos textos das leis, permanecem ainda no campo do ideal, não se materializam. A Assistência Social deve ser configurada como direito social, não apenas pelo reconhecimento público da legitimidade das demandas familiares, como a noção de “um direito a ter direitos” – na expressão de Dagnino (2004, p. 107) –, mas principalmente quando garante o direito à efetivação dos direitos instituídos legalmente na LOAS.

### 5.3.1 A especificidade e/ou particularidade da Política de Assistência Social

As discussões sobre a Política de Assistência Social, no que diz respeito às suas atribuições, limites, função ideológica e vinculação histórica com a extrema pobreza, remetem ao debate, entre estudiosos e profissionais, sobre a especificidade da assistência social como política pública. Duas posições são demarcadas: para a primeira, a Política de Assistência Social *tem um conteúdo específico*, configurando-se como uma política setorial; para a segunda, ela *não tem especificidade* nem conteúdo próprio e, portanto, não se constitui numa política setorializada, mas sim uma política particular, com conteúdo complexo e abrangente. Outros debates questionam se a Assistência Social constitui ou não uma política pública, por considerar que ela tem pouca expressividade e limitada capacidade política para promover alterações nas situações de desigualdade e

pobreza. Nesse ponto de vista, a Assistência Social não se caracterizaria como uma política pública, mas sim como uma contraposição ao seu significado. As polêmicas sobre esse debate não permitem consenso, indicando que os estudiosos têm concepções diferenciadas sobre a Política de Assistência Social. Analisamos aqui as contribuições de duas estudiosas: Potyara Pereira e Aldaíza Sposati<sup>73</sup>.

Para Pereira (2004, p. 54-59), no conjunto complexo e indissociável das necessidades e demandas sociais, o critério de classificação das demais políticas - ou seja, um recorte identificado com objetos específicos, como a educação, a saúde e a habitação - não deve ser adotado para a Política de Assistência Social. É que esta não tem um objeto específico, visto que a sua particularidade é diferenciada, em razão de o seu conteúdo ser dotado de maior complexidade. Para a autora, o recorte da assistência social é mais abrangente, pois “o escopo da assistência é o social, e não *um aspecto desse social* [...] nesse escopo cabem todos os recortes ou setores das outras políticas, já que ele é por *natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial*” (Id. Ibid., p. 58). A natureza da assistência social, expressa no adjetivo *social* que a qualifica, é mais complexa e abrangente, de modo que considerá-la como política setorial, com conteúdo próprio e especificidade, pode descaracterizá-la como política pública. Pereira (2004, p. 61) acrescenta que a verdadeira identidade da Política de Assistência Social tem fundamento na sua definição como “uma política social particular, sem ceder à razão tecnocrática e denominá-la de setorial”. Entretanto, a autora considera que a assistência social é a política mais apta a estabelecer interfaces com as demais políticas, tendo em vista a universalização do atendimento das necessidades sociais no seu conjunto.

Para Sposati (2004, p. 33), a inclusão da assistência social como um campo específico na seguridade social brasileira decorreu mais de uma decisão política: o que não se constituía como seguro social, decorrente de contribuições prévias, e o que deveria ser da Assistência Social, não contributiva. A definição de uma área específica da assistência social não resultaram de um amplo pacto social brasileiro em torno da assistência social. Nas discussões iniciais, não foi acordado que a assistência social geraria novas responsabilidades públicas para com a

---

<sup>73</sup> As contribuições das duas autoras citadas acima, na forma de artigos produzidos individualmente sobre o debate da especificidade da Política de Assistência Social, estão publicadas na Revista Serviço Social e Sociedade, de nº 77, de março de 2004.



população não incluída na relação formal de trabalho. Não houve uma decisão política pelo alargamento da proteção social, configurando-se como proteção à vida e à cidadania, na perspectiva da justiça social, visto que, naquele contexto, a hegemonia sobre a seguridade social estava com o seguro social.

A assistência social foi configurada mais como um campo de heranças institucionais que transformou a renda mensal vitalícia do campo da Previdência para o da assistência social. Seu conteúdo foi traduzido em apenas dois artigos constitucionais (artigo 203 e 204), cuja exegese não está polemizada no campo do direito e da justiça de modo a configurar claramente os direitos e as obrigações que produz. Em decorrência disto é mais usual caracterizar a assistência social como dever do Estado e direito da população, sem ter claro e específico no que consistem tais deveres ou tais direitos (SPOSATI, 2004, p. 33-34).

No processo de construção da Política de Assistência Social, a exigência da ruptura com o conservadorismo e o assistencialismo, que historicamente demarcou o modo de gestão dessa política no Brasil, tem contribuído para que ela seja relegada e/ou retardada, como campo específico da política social. Por conta dessas heranças históricas, Sposati (2004, p. 34) afirma que existe uma relutância em afirmar a assistência social no campo dos direitos, principalmente porque para o senso comum, a “assistência social é puro e mero assistencialismo”. Para os defensores dessa visão, “afirmar a assistência social como política significaria favorecer a acumulação do capital”, mascarando as contradições da sociedade através de uma estratégia de consenso e subordinação. Tal compreensão nega o movimento histórico e contraditório da sociedade, visto que, na relação entre Estado, mercado e sociedade, está presente o caráter ideológico, mas também ocorre o movimento de luta e a conquista de direitos sociais.

A partir dessas referências, Sposati (2004, p. 40) considera que, no Brasil, a especificidade da Política de Assistência Social “traz inflexões ao entendimento internacional onde essa área é predominantemente entendida como aquela que opera as políticas de transferência de renda”. Para a autora, a particularidade da gestão da assistência social está assentada na sua “construção constitucional como seguridade social, gerida por um sistema único descentralizado e participativo de decisão e controle social”, o qual deve ser concebido num novo paradigma: como política de proteção social. A autora faz referência às mudanças instituídas na gestão da Política a partir do SUAS, resgatando os níveis de proteção social (básica e especial) e as seguranças previstas na PNAS/2004, mas não penetra no conteúdo próprio da especificidade da assistência social. Sposati (2004, p. 36) considera que

“estabelecer a particularidade / especificidade dessa política é condição nodal para soldar o paradigma do direito na assistência social”. Relaciona a especificidade da assistência social com a nova tendência da transferência de renda e com definição jurídico-constitucional dessa Política. Desse modo, o posicionamento da autora não parece claramente definido, mas difuso e impreciso.

Pereira (1996, p. 32-38) contribui na análise da concepção da assistência para além das definições legais. Para a autora, a tradição conceitual da assistência social prioriza a sua apreensão não por seu conteúdo e sua substância, com base na dinâmica da realidade em que ela se constitui e se processa, mas pelas suas manifestações mais gerais e aparentes, sem uma perspectiva crítica necessária à atividade teórico-conceitual. Essa tradição produz uma imprecisão conceitual através de dois equívocos, que passamos a explicitar. No primeiro equívoco, a definição da assistência social é construída com base nas suas funções e no espaço institucional onde ela é sistematizada. Nesse equívoco, a assistência social é concebida a partir das suas diversas funções e das atividades que realiza em cada programa ou projeto, levando a um pragmatismo metodológico de “conceituá-la pelos seus efeitos e não pelas suas determinações fundamentais [...] a assistência social passa a ser prisioneira de um raciocínio circular e teleológico, que nunca diz o que ela é, mas o que se propõe a ser” (PEREIRA, 1996, p. 34).

O segundo equívoco da imprecisão conceitual consiste em compreender a assistência social pelo seu lugar institucional de elaboração. Por ser a assistência social formalizada, sistematizada, orçada e avaliada no âmbito do Estado, incorre-se na dedução de que ela é originada nesse espaço. Partindo dessa compreensão, “a assistência social é considerada, essencialmente, uma atividade público-estatal, pois o *público* e o *estatal* são sinônimos nessa concepção” (PEREIRA, 1996, p. 35. Com base nesse equívoco, a assistência social passa a ser conceituada pelo “caráter *legal* e *institucional* que a sua vinculação com o Estado sugere” (1996, p. 36), e acaba por confundir a sua dimensão formal com a sua essência real.

A dinâmica real do processo de construção da política social e, em particular, da assistência social, revela peculiaridades que extrapolam os parâmetros funcionais, legais e institucionais. [...] Por isso, a conceituação da assistência social, a partir de sua função ou do seu lugar de elaboração, torna-se inconsistente por não fazer menção às contradições internas ao fenômeno e nem às ações privadas que se entrecruzam com as medidas estatais no processo de sua formação (PEREIRA, 1996, p. 36).

Na sociedade capitalista, a assistência social, assim como as outras políticas sociais, resulta da problematização sobre a produção e a reprodução das desigualdades sociais, das situações de pobreza, caracterizando uma condição de injustiça social experimentada pela maioria das famílias brasileiras. Resulta também da participação de movimentos político-organizativos pela conquista de direitos, mas também de outros grupos sociais com interesses diferentes. Embora originada, em última instância, a partir da contradição entre capital e trabalho, a partir da qual são geradas as desigualdades sociais, a assistência social “se expressa formal e ideologicamente como medida reguladora dessa desigualdade [...] concebida como uma condição para a administração dessa tensão, mediada pelo Estado” (PEREIRA, 1996, p. 44). Nessa dinâmica, a presença da Política de Assistência Social, no conjunto das políticas sociais, indica uma consideração pela perspectiva da proteção social, visto que ela constitui um canal essencial, no âmbito do Estado, para as famílias empobrecidas buscarem a provisão de suas necessidades básicas.

Devido às condições sociais do público da Política de Assistência Social, segmentos profissionais ligados às políticas públicas identificam a Política de Assistência Social com as condições sociais dos seus destinatários. A partir dessa identificação passam a compreender essa Política como secundária, supletiva, coadjuvante e complementar em relação às outras políticas sociais. Com essa percepção, ganhou força uma das ideias correntes mais generalizadas: a de que “a missão dessa política é a oferta de proteções compensatórias, emergenciais ou, ainda, a organizadora de demandas a serem satisfeitas pelas demais políticas” (CARVALHO, 2000, p. 149). Apesar da definição formal do seu público, a Política de Assistência Social se distancia de parte significativa das famílias brasileiras em condição de pobreza e direciona seu atendimento, prioritariamente, aos segmentos populacionais em extrema pobreza e com mais situações de vulnerabilidade social, as quais *justificam o merecimento* das ações socioassistenciais.

No desenho de programas direcionados ao enfrentamento da pobreza, a Política de Assistência Social, a partir de seus critérios de inserção, tem assumido a perspectiva da seletividade e da focalização negativa, em detrimento do princípio da universalização. Para Boschetti (2001, p. 56), essa orientação difere do sentido de estabelecer prioridades na Política, mas, no geral é assim justificada. Estabelecer prioridades não significa excluir, restringir o campo de ação ou construir estratégias

para reduzir o universo, mas sim definir quais são as situações e quem são os usuários a ser atendidos primeiramente, sem negar o direito de atendimento aos outros, ou seja, *dar preferência a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito*. Por ser temporária, a prioridade deve ser superada, porque visa realizar o direito de todos. A Política de Assistência Social deveria priorizar a perspectiva da universalização dos direitos socioassistenciais a todos que precisam dela.

Segundo esse entendimento, definir prioridades não significa seguir a direção da seletividade. Segundo Boschetti (2001, p. 57), “a seletividade rege-se pela intenção de eleger e selecionar, optar, definir quem deve passar pela peneira ou pelo crivo”. Significa estabelecer um conjunto de regras e critérios para definir quem vai ter acesso a um programa, benefício ou ações socioassistenciais, ou seja, averiguar e escolher, dentro de um conjunto de famílias e indivíduos em situações de pobreza e vulnerabilidade muito próximas ou similares, quais serão incluídos e selecionados como beneficiários. A seletividade não tem por objetivo estabelecer estratégias para ampliar o acesso de famílias e indivíduos aos direitos, mas, pelo contrário, persegue a intenção de criar formas para restringir o acesso aos direitos. Portanto, a seletividade se esgota nos seus critérios de “menor elegibilidade”.

A focalização, por sua vez, não pode ser entendida no mesmo sentido da seletividade. Ela significa voltar a atenção para as situações e famílias que se quer destacar, evidenciar, colocar em foco e, desse modo, “focalizar não é restringir o acesso aos direitos, mas, no universo atendido, diferenciar aquelas situações que mais necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades” (BOSCHETTI, 2001, p. 57). Nesse sentido, a focalização pode ser associada à universalização. Ela, porém, pode ser negativa: quando não contribui para reduzir as desigualdades, mas o seu destaque dentre as situações é seletivo, restringindo e reduzindo o acesso de famílias e indivíduos aos direitos. Quando a focalização é associada à seletividade produz uma tensão, não apenas no campo teórico da Política de Assistência Social, mas também entre os profissionais e as famílias usuárias, em torno dos critérios de elegibilidade. Nessa tensão, os mesmos critérios que incluem famílias e indivíduos também os excluem, ou seja, determinam quais famílias e indivíduos, mesmo em condição pobreza, não serão atendidos.

A focalização, como princípio ordenador das políticas públicas, está situada numa instância instrumental e política, relacionada aos limites dos fundos

públicos e à parcela insignificante dos recursos destinados à assistência social<sup>74</sup>. Trata-se de uma estratégia política para afirmar que a seletividade é a única forma possível de possibilitar a inclusão de algumas famílias e indivíduos. Assim, a racionalidade é empregada para legitimar a escolha através dos critérios de menor elegibilidade, tentando fazer crer que essa “não é uma opção política dentre outras, mas um ditame da razão e uma necessidade” (BAUMAN, 2000, p. 35).

A defesa da focalização seletiva na Política de Assistência Social reside na constatação dos limites estruturais do próprio Estado, justificados no âmbito da reforma do Estado, pela insuficiência de recursos para a Assistência Social. Com isso, fortalece o postulado da ineficiência do Estado na área social e busca novos modelos de solidariedade social que possibilitem a redução da sua responsabilidade como provedor dos direitos sociais básicos. Para Cohn (1999, p. 188), a tradução imediata desse ideário se expressa “num processo social de naturalização da pobreza”, ou seja, sendo inevitável, a pobreza seria considerada normal e aceitável. Sendo assim, os poucos recursos estatais existentes devem, portanto, ser cada vez mais direcionados aos segmentos mais pobres da população, para atenuar a pobreza e não para superá-la. Isso produz duas consequências imediatas:

A distância cada vez maior entre as instâncias política e social, fazendo com que a questão social da pobreza se traduza em diagnósticos de natureza técnica, equacionados pelos limites da possibilidade econômico-financeira do Estado; e a segmentação no interior da própria área social em políticas não só focalizadas em termos de determinados grupos sociais a que são dirigidas, como focalizadas no interior dos próprios setores a que estão vinculados (COHN, 1999, p. 189).

Na Política de Assistência Social, o estabelecimento da focalização, no sentido da seletividade do acesso aos direitos, supõe necessariamente que as famílias comprovem sua situação de extrema pobreza e também sejam submetidas à verificação dessa situação (testes de meios) pelos profissionais da política. Dessa forma, apesar de a LOAS ter como princípio o respeito à dignidade do cidadão e afirmar a contraposição a qualquer comprovação vexatória de necessidade, parece que, para ter direito aos benefícios assistenciais, as famílias e os indivíduos passam por restrições nos direitos inerentes à condição de cidadania, como uma medida punitiva, embora de ordem simbólica. Para Fleury (1995, p. 44), essa situação

---

<sup>74</sup> De acordo com o IPEA, no ano de 2005, o Brasil destinou 12,7% do PIB para a seguridade social. Para a Política de Assistência Social, foram destinados apenas 0,09% do PIB, incluindo os custos com o Programa Bolsa Família (IPEA, 2007, p. 275).

significa “uma relação de *cidadania invertida*, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo mesmo motivo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão”.

As famílias e indivíduos que precisam da Política, em sua maioria, não participam como sujeitos ativos na sociedade e estão distanciados do processo político de definição dos direitos sociais. Nos termos de Dagnino (2004, p. 108-109) essa participação indicaria uma vivência na condição *de uma nova cidadania*. Na Política de Assistência Social a discussão sobre a cidadania remete à contribuição de Potyara Pereira (1996) quando classifica a Assistência Social em duas perspectivas. A primeira é definida como sendo de *stricto sensu*, ou seja, uma ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada para reduzir carências graves das famílias que não foram assumidas pelas políticas socioeconômicas e setoriais. Trata-se de uma ação assistemática, direcionada aos aparentes problemas individuais de pessoas submetidas à situação de pobreza absoluta ou de extrema pobreza, cuja sobrevivência está ameaçada ou em níveis profundos de deterioração. Nessas condições, a assistência social está na contramão do conteúdo dos direitos sociais, configurando-se como ação eventual e incerta, inserida numa lógica da emergência e da improvisação (PEREIRA, 1996, p. 50).

Segundo a autora em tela, na segunda perspectiva a assistência social é definida como *lato sensu*, apontando para a inclusão social, visto que busca realizar a articulação das diferentes políticas sociais. A autora afirma que a assistência social “é *genérica na atenção e específica nos destinatários*”, uma vez que o atendimento das diferentes necessidades das famílias e indivíduos exige a efetivação das demais políticas sociais. Por isso, Pereira (1996, p. 54) afirma que “a assistência social, por sua natureza e finalidade, não é propriamente uma ação complementar às demais políticas, mas o seu elo orgânico de ligação”. Para a autora, essa Política é direta e organicamente vinculada à intersectorialidade, visto que ela é a única política com condições de estabelecer os vínculos necessários para a articulação com as outras políticas. Desse modo, sem a intersectorialidade, a Assistência Social perde o sentido e a efetividade de seus objetivos, porém, mesmo que venham a ser concretizados, poderão ampliar a capacidade de proteção social estatal, mas não esgotarão o significado nem a especificidade da Política de Assistência Social.

Entendemos que a *demarcação da diferença* da Política de Assistência Social em relação às outras políticas sociais, resguardando o seu significado e a sua particularidade, é a *extensão e o nível de profundidade do seu caráter contraditório* na sociedade capitalista, que se expressa de várias formas: pela sua condição de política pública; na caracterização dos seus destinatários; na complexidade dos objetos / situações sociais com os quais trabalha; e nos limites da sua capacidade de produzir mudanças significativas na vida dos usuários.

A proteção da Política de Assistência Social se tornou necessária, historicamente, a partir das contradições fundamentais da sociedade entre capital e trabalho, bem como do agravamento das diversas expressões dessas contradições na vida das famílias e dos indivíduos. Produz a negação de um conjunto de direitos sociais que tornam as condições de vida das famílias incompatíveis com os padrões de dignidade humana. Essa situação de negação de direitos fragiliza as famílias e impõe limites na sua capacidade de proteção social, visto que aprofunda e cria novas situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Portanto, o caráter contraditório da Política de Assistência Social também se expressa no desafio de garantir o atendimento integral necessidades sociais e proteção social

### 5.3.2 A intersetorialidade na Política de Assistência Social

No campo das políticas públicas e das organizações institucionais que as materializam, a intersetorialidade deve ser compreendida como uma expressão originária da noção de *transdisciplinaridade*, tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico e das disciplinas que dela se ocupam. O significado dessa categoria tem raízes fincadas na *teoria da complexidade*, que envolve a compreensão da realidade como diversidade e a necessidade de superação da fragmentação do conhecimento. Essa fragmentação resultou do paradigma da disjunção e da redução, sob o qual algumas disciplinas nasceram e construindo os seus saberes de modo bastante isolado, demarcando campos específicos de conteúdos. Dessa forma, cada disciplina se apropriou de um determinado objeto de estudo e, de modo separado, criou conhecimentos e linguagens específicos, constituindo corporações de caráter setorial (INOJOSA, 2001, p. 102-103). Nesse processo, as políticas sociais se apropriam e reconstróem esses conhecimentos, a

partir dos quais produzem processos, metodologias e práticas profissionais voltadas para as necessidades humanas, mas também de forma fragmentada.

A vida humana se efetiva numa diversidade articulada, de modo que não deveria ser possível sua separação em setores fragmentados. Isso significa que, de maneira isolada, os campos de conhecimento e as políticas sociais “são incapazes de captar *o que está tecido em conjunto*” (INOJOSA, 2001, p. 103). As necessidades dos indivíduos e dos grupos familiares são diversificadas, mas, ao mesmo tempo, integradas, de modo que precisam de várias provisões e atenções diferenciadas que se complementem num mesmo conjunto articulado de satisfações, dando coerência à sua integralidade. Essas ideias são fundantes do paradigma da complexidade, o qual constitui a base da transdisciplinaridade. Assim, quando a complexidade é transportada para o campo das políticas sociais, no âmbito de suas organizações institucionais e práticas profissionais, imprime-lhes uma nova dinâmica, configurada na intersectorialidade. No geral, nas organizações das políticas sociais, as pessoas e/ou as famílias não são atendidas na sua integralidade - mas sim, como se fossem fatiadas nas suas necessidades -, na mesma lógica da setorialização das políticas, de modo que precisam recorrer a várias políticas sociais e organizações.

A intersectorialidade não significa juntar organizações de uma política, programas e projetos dentro de uma mesma política ou de políticas diferentes, de forma eventual e mecanicista. Ao contrário disso, a intersectorialidade constitui uma nova forma de compreender e desenvolver o atendimento às famílias e aos indivíduos numa perspectiva integral. A intersectorialidade pode ser definida como “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105). Se constitui também a partir de critérios territoriais, eixos temáticos, segmentos etários, gêneros, coletivos por situações de vulnerabilidade social, etc. A existência de um esforço coordenado, no sentido de articulação e complementaridade, para a realização de ações dentro um programa ou projeto, de uma ou mais políticas sociais, amplia as possibilidades de alcançar resultados mais efetivos, satisfatórios e qualitativos.

A definição de que a Política de Assistência Social deve ser realizada “de forma integrada às demais políticas” (LOAS, art. 1º, § único) fortalece a concepção de que a Assistência Social, para ser efetivada como direito, precisa ampliar as



possibilidades de inserção das famílias também nas outras políticas sociais. A intersectorialidade é um dos conteúdos dessa Política mais utilizados como argumento para justificar a possibilidade e os limites de efetividade de suas ações e junto às famílias e aos indivíduos. Portanto, o atendimento às necessidades das famílias, de modo integral, não pode ser realizado apenas no âmbito da Assistência Social, mas deve alcançar a complementaridade com as outras políticas sociais. As múltiplas necessidades da família impõem a responsabilização da Política de Assistência Social pela articulação e efetivação da intersectorialidade, na perspectiva dos direitos sociais do seu público usuário, em todas as políticas sociais.

A perspectiva da intersectorialidade na Política de Assistência Social precisa, necessariamente, de decisões políticas no âmbito da gestão da Política de Assistência Social e com os gestores das outras políticas, nos diferentes níveis de governo. Portanto, devem ser criadas condições para possibilitar o convencimento dos gestores dessa Política sobre a importância de definir estratégias de articulação com as outras políticas para a efetivação da intersectorialidade. Essa articulação necessita expressar, no campo formal e entre os órgãos gestores, a deliberação de estratégias políticas e de ações articuladas e complementares dirigidas para um público comum. Deve possibilitar aos profissionais condições para desenvolver práticas e metodologias inovadoras na perspectiva da garantia da intersectorialidade e da efetividade dos direitos das famílias, nas várias de políticas sociais.

A intersectorialidade, porém, não eliminaria a necessidade de cada política social, realizar o seu planejamento e as suas ações na particularidade de sua política, porque ela não elimina os objetos específicos das políticas sociais. Ela requer mais do que articulação e gestão cooperativa entre as políticas sociais e entre as respectivas organizações setoriais, mas deve fazer parte de uma nova cultura política da gestão das políticas públicas. A intersectorialidade se efetiva:

[...] além das estruturas setoriais e especializadas, a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos nas organizações, o que exige conhecimento, articulação estratégica e capacidade relacional. A perspectiva da intersectorialidade se materializa em diferentes âmbitos, no nível decisório, no campo dos arranjos institucionais e no das práticas operativas e metodologias de trabalho (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 19).

Na Política de Assistência Social, a perspectiva da intersectorialidade precisa ser compreendida e estabelecida como estratégia teórico-metodológica por todos os profissionais que a executam. Nessa política, a intersectorialidade deve ser

definida em duas dimensões complementares: externamente, na relação com as outras políticas sociais, seus programas e projetos voltados para o mesmo público que precisa da assistência social; e internamente, no espaço da própria política de assistência, entre as ações da proteção social básica e da proteção especial, de média e alta complexidade, entre suas coordenações administrativas, seus programas, projetos, serviços e benefícios. Através da intersetorialidade, as ações da assistência social dirigidas a uma mesma família ou indivíduo devem ser complementadas com atenções e provisões da Política de Assistência Social e de outras políticas, respeitando a sua integralidade, atendendo ao conjunto de suas necessidades, materiais e imateriais, comuns e diferenciadas.

### 5.3.3 A descentralização na Política de Assistência Social e no âmbito do SUAS

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou um redesenho no seu sistema federativo, com o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, no caminho da descentralização. Porém, durante a maior parte da história do Brasil, a herança histórica tem sido de um Estado fortemente centralizado, com a criação e a distribuição de recursos determinados no nível central de governo. Segundo Arretche (1996, p. 51), a gestão da federação brasileira, além de marcada pelo autoritarismo, era politicamente centralizada, fortemente burocratizada, com concentração de poder decisório no Executivo federal. Esse quadro favoreceu o surgimento do movimento pela descentralização, que visava alterar as tradicionais formas de organização da intervenção estatal e das relações entre a estrutura do Estado e a sociedade, como parte do processo de luta pela redemocratização do país.

A existência de uma federação comporta pelo menos duas condições: as heterogeneidades de cunho territorial, socioeconômico, étnico, linguístico, cultural e político; e um discurso e uma prática nos quais, apesar das diferenças, se defende a “unidade na diversidade”, resguardando a autonomia e a integridade territorial dos estados subnacionais. A coexistência dessas condições é essencial para que um pacto federativo seja estabelecido e regulamentado, e possa orientar um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros (ABRÚCIO, 2005, p. 73). Os Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, em que o

governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições. Cada governo local está resguardado pelo princípio da soberania, visto que são atores políticos autônomos, com capacidade para desenvolver suas próprias políticas. Para Almeida (2005, p. 52), do ponto de vista das relações governamentais, a federação brasileira é “um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados”.

No contexto da luta pela redemocratização no Brasil, a descentralização era sinônimo de democracia e devolução da autonomia usurpada pelos governos militares. No entusiasmo oposicionista do período, predominava a suposição de que “a descentralização era condição para o aumento da participação e ambas compunham uma utopia democrática cujo horizonte remoto era o autogoverno dos cidadãos” (ALMEIDA, 1995, p. 91). Assim, formou-se um consenso e, segundo Arretche (1996, p. 44), *um mito* de que formas descentralizadas de serviços públicos fortaleceriam a democracia e ampliariam a participação e o controle social, de tal modo que possibilitariam a universalização do acesso aos serviços das políticas sociais e uma maior eficiência dos serviços públicos à população.

Nesse entendimento, uma reforma do Estado que abarcasse a descentralização “viabilizaria a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (ARRETCHÉ, 1996, p. 44). Porém, a descentralização não é um tema exclusivo dos grupos de esquerda, mas outros setores de direita ou dos neoliberais, também a defendem, a partir de diferentes perspectivas e interesses distintos.

Na direção contrária às expectativas sobre a descentralização, foi criada uma visão negativa a respeito das formas centralizadas de governo, ou seja, a centralização passou a ser associada às formas não democráticas de decisões, às gestões autoritárias, à ausência de transparência, à impossibilidade de controle social e à ineficácia das políticas públicas. Porém, tanto as expectativas positivas sobre a descentralização quanto a visão negativa sobre as formas centralizadas implicariam um esvaziamento das funções do nível central de governo. Segundo Arretche (1996, p. 49), essa ideia se constitui em mais um dos *mitos* sobre a descentralização, porque, apesar do aparente paradoxo, o seu processo de desenvolvimento no Brasil “tem evidenciado que o eventual sucesso de medidas

descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do poder decisório do governo central”.

A descentralização deve ser compreendida no seu contexto social e histórico, inclusive a partir das condições econômicas e políticas que permitiram aos sujeitos formular uma proposta relativa a ele e garantir a sua implementação (STEIN, 1997, p. 79.) A descentralização é entendida como um processo de deslocamento dos centros decisórios através de uma distribuição de poder, que pressupõe “uma redistribuição dos espaços de exercício de poder, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos” (UGA, 1991, p. 97). De maneira diferente, a desconcentração não alcança os níveis desejados de descentralização na tomada de decisões, visto que se limita à delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, num processo de dispersão físico-territorial que não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório:

Definem-se, assim, como processo de descentralização as tentativas de redistribuição de recursos, espaço de decisão, competências, atribuições e responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica [...] que pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. [...] esse processo não é, em si mesmo, um mecanismo positivo ou negativo de reordenamento de relações políticas, econômicas, sociais, institucionais e territoriais. É somente uma noção descritiva de um processo técnico-político dinâmico e historicamente determinado (SILVA, 1995, p. 17).

No contexto de um estado federativo, a descentralização das políticas sociais é também resultado de um complexo processo de barganha política, da capacidade de negociação e cooperação entre os diferentes níveis de governo e, portanto, entre os distintos interesses dos sujeitos políticos. No Brasil, o jogo principal do processo de descentralização das políticas sociais não está colocado apenas no limite dos diferentes interesses dos sujeitos políticos, mas na contradição que ela expressa no conjunto das relações econômicas e políticas no âmbito do capitalismo. De um lado, a descentralização faz parte dos traços comuns que configuram as estratégias neoliberais de desestruturação dos serviços públicos, das reformas administrativas do Estado, chamadas por seus mentores de “modernização do setor público”. Por outro lado, expressa os anseios dos movimentos sociais pela redemocratização, na contraposição ao autoritarismo, nas lutas por autonomia político-administrativa, pela universalização das políticas sociais, pela participação

social e pelo controle social – enfim, por novas relações sociais, mais democráticas e menos assimétricas, nos espaços de poder no âmbito do Estado.

No novo contexto da gestão pública, a descentralização deve ser articulada com a intersetorialidade, visto que o objetivo é a promoção da proteção social, melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (MENICUCCI, 2002, p. 45). Essa articulação possibilita que as metas das políticas setoriais não sejam mais elaboradas a partir de demandas genéricas, mas da identificação de necessidades concretas e em determinados espaços territoriais. A articulação entre territorialização e intersetorialidade favorece a identificação de famílias e populações em condições e vulnerabilidades sociais similares, o que demonstra a necessidade de intervenções mais articuladas entre as políticas de proteção social que desenvolvem ações no mesmo espaço territorial e com as mesmas famílias. Uma descentralização a partir de recortes territoriais deve fazer parte do planejamento e anteceder as ações da Política de Assistência Social, na perspectiva de alcançar resultados mais integrados e promover impactos mais favoráveis sobre as condições de vida das famílias.

A descentralização político-administrativa foi instituída pela Constituição Federal de 1988, significando um novo desenho político-institucional da federação brasileira. No Brasil a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Os municípios e os estados brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, regidos por Constituição e por Lei Orgânica próprias, respectivamente, bem como por outras leis que adotarem, mas garantindo a observância dos princípios da Constituição Federal (Art. 18, 25 e 29). Com a descentralização, também foi assegurada maior autonomia financeira – através da autoridade tributária e da redistribuição dos recursos fiscais – aos estados e municípios, do mesmo modo como novas responsabilidades também foram atribuídas a esses entes federados no campo das políticas públicas.

Somente depois da promulgação da LOAS algumas alterações referentes à regulamentação da Assistência Social puderam ser formuladas. De imediato, o antigo CNSS foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), acumulando atribuições de controle social no âmbito nacional e, dentre essas, antigas funções do CNSS, como a regulação da prestação de serviços assistenciais pelas organizações públicas e privadas. Com a LOAS, a Política de Assistência

Social passou ser organizada com base em três diretrizes: a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação social da população na formulação da política e no controle social das suas ações; e o Estado passou a ser maior responsável pela condução da Política de Assistência Social, assumindo a forma de comando único, em cada esfera de governo (LOAS, art. 5º). Essas diretrizes expressam o processo de construção de relações mais democráticas entre Estado e sociedade no Brasil, desde a década de 1980, fundamentais para a construção da esfera pública.

As principais regulamentações sobre a Política de Assistência Social, desde a aprovação da LOAS até o ano de 2003, foram estabelecidas em três documentos fundamentais para a política no período: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas (NOB), de 1997 e de 1998. A primeira NOB, de 1997, definia regulamentações sobre o Sistema Descentralizado e Participativo da Política, de modo que apresentou o significado do referido sistema e explicitou a concepção de descentralização da Política de Assistência Social que passou a nortear o processo de descentralização na Política. A NOB/97 ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, mas não definiu as delimitações dessas responsabilidades. Mesmo assim, o modelo de gestão foi baseado nas relações intergovernamentais, como estratégia para redefinir o papel do Estado no campo da Assistência Social.

Nesse modelo, foram definidos dois níveis de gestão da Política de Assistência Social: o estadual e o municipal. A gestão estadual tinha como função: coordenar e apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas, projetos e benefícios; e executar programas e projetos de caráter regional e complementar. A gestão municipal, por sua vez, tinha como responsabilidade a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais da política no âmbito do município. Os recursos da Política eram repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), assim como do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

De acordo com a NOB/97, as ações de assistência social, nos três níveis de governo, devem ser realizadas de forma articulada, complementar e cooperativa. Nesse período, a implantação desse sistema nos municípios brasileiros, além de ter sido definida como meta a ser alcançada, também se constituiu num reordenamento

na assistência social, que pressuponha uma nova concepção e um novo desenho institucional da política, implicando processos de decisão política, participação e controle social. Isso significa que, no âmbito federal, nos estados e nos municípios, as ações da Política somente poderiam ser efetivadas mediante a existência de uma gestão descentralizada e participativa, responsável pela formulação, coordenação e execução de todas as suas ações, no âmbito de suas respectivas jurisdições.

Nos municípios, o reconhecimento da descentralização da Política de Assistência Social representa a habilitação para assumir a responsabilidade pela formalização da gestão na área de abrangência. Para isso, cada município deveria cumprir algumas condições básicas, quais sejam: a institucionalização e o funcionamento regular de Conselhos Municipais de Assistência Social; a criação de Fundos Municipais de Assistência Social com comprovação de recursos próprios neles alocados; a elaboração dos Planos de Assistência Social definindo ações, prioridades e metas; uma estrutura institucional para funcionamento do órgão gestor da Política de Assistência Social no município; e a implantação de um sistema de avaliação e monitoramento das ações, prevista no plano.

Nos Estados, os órgãos gestores da Política de Assistência assumiram, dentre outras atribuições: a coordenação do processo de planejamento e da organização do que se convencionou chamar de *Sistema Descentralizado e Participativo*, com realização de várias ações direcionadas à implementação da descentralização da Política nos seus municípios. Desse modo, a descentralização da Política de Assistência Social tem nos municípios seu principal foco de atenção e meta a ser alcançada. Portanto, a partir da NOB/97, o processo de descentralização nos municípios passou a constituir, naquele período, parte significativa da própria *construção* da Política de Assistência Social brasileira.

A NOB/98 ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98), explicitou a diferenciação sobre o financiamento dos programas, serviços e projetos e ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social. Essa normativa definiu destinatários, funções da assistência social, estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política, os quais foram incorporados ao texto da PNAS/98 meses depois, com pequenas alterações. A referida norma criou também espaços de negociação e pactuação – as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e definiu suas

competências –, para a discussão sobre os aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo. Essa normativa também estabeleceu critérios para o financiamento do BPC, dos Programas, Projetos e dos Serviços da Política de Assistência Social existentes naquele período.

A NOB/98 explicitou as competências dos gestores federais, estaduais e municipais com mais clareza na definição de atribuições, considerando a capacidade de poder e de recursos das unidades federativas, naquele contexto de construção da Política. O gestor federal ficou responsável pela coordenação geral do sistema, o que pressupõe, dentre outras atribuições: o co-financiamento da Política de Assistência Social; a transferência de recursos para os fundos estaduais e municipais; o assessoramento técnico aos estados e municípios na formulação, gestão e avaliação das ações da política; e o desenvolvimento de ações de combate à pobreza no âmbito nacional. Essas mudanças na Política de Assistência Social buscavam acompanhar as orientações definidas pela Constituição Federal de 1988 sobre a descentralização político-administrativa na federação brasileira.

Sabe-se que é no território dos municípios que as demandas da Política de Assistência Social acontecem, onde são experimentadas as situações de pobreza, exclusão e vulnerabilidade social, onde as pessoas vivem e constroem suas histórias. Mas não é seguro afirmar que, ocorrendo a descentralização, automaticamente acontecerá a efetiva participação da população nos conselhos e nas outras formas de controle social. A descentralização político-administrativa, por si só, não assegura que parcelas da população tenham condições de: fiscalizar as ações dos órgãos gestores, exercendo o controle orçamentário, financeiro e da sua efetivação; contribuir nos processos de formulação, monitoramento e avaliação das ações da política, exercendo autonomia nos processos decisórios. A efetividade do controle social da sociedade civil e da população usuária, na Política de Assistência Social, assim como a universalização do acesso, não ocorre devido ao nível da unidade federada onde a política social acontece, ou seja, nos municípios. Desde a promulgação da Constituição e da LOAS, a universalização dos direitos sociais e o controle social sobre a Política de Assistência Social têm se constituído mais como um desafio a ser alcançado do que como ação efetiva.

A compreensão do controle social passa pelas relações complexas entre Estado e capital. No capitalismo, o controle social é uma necessidade inerente ao



movimento de acumulação do capital, cuja função de controle social adquiriu “o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural funcional, segundo critérios de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição” (MÉSZÁROS, 1993, p. 32). O capitalismo se apresenta como uma estrutura totalizante de controle da sociedade, a que nada nem ninguém deve se contrapor, mas apenas aceitar, sob pena de perecer. Assim, o sistema de controle do capital engendra e dirige a atividade produtiva e toda a prática social, não para a satisfação das necessidades humanas, mas para as suas necessidades particulares de contínua e ampliada reprodução (ABREU, 2002, p. 128).

No âmbito das práticas sociais, o Estado não representa apenas uma instância complexa de controle, mas, por ser dotado de estrutura jurídico-política e ideológica, pode representar a expressão totalizante do domínio das relações capitalistas sobre o conjunto da sociedade. Ele também pode, pelo movimento contraditório da sociedade, submeter-se à luta pela construção do dissenso à ordem instituída, o que exige novas relações de hegemonia, nas quais os segmentos excluídos e vulnerabilizados possam ser compreendidos como sujeitos de direitos, com participação no processo de definição das políticas sociais e econômicas. Esse movimento corrobora a compreensão do processo de mudanças nas relações entre Estado e sociedade e das conquistas no âmbito das políticas sociais, como a participação da sociedade no controle social sobre as políticas públicas.

Os Conselhos de Assistência Social instituídos nos três níveis de governo expressam um novo padrão de relações entre Estado e sociedade: uma nova esfera social pública ou pública não estatal. Os conselhos são mais um espaço de disputa, negociação e articulação de propostas vinculadas a interesses diferenciados, dos movimentos sociais e de outros segmentos da sociedade, dentre os quais o poder público, presente nos órgãos gestores. Não são espaços neutros e/ou de permanente harmonia entre seus pares: são espaços públicos permeados por conflitos, contradições e relações de poder, mas devem ser abertos ao debate sobre os temas e questões referentes à construção e a efetivação da Política. Em tese, os Conselhos de Assistência Social são dotados de um grande potencial de transformação política, porque participam do processo de formulação das ações de Assistência Social, da fiscalização, do monitoramento e da avaliação dessas ações, com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos socioassistenciais.

Os Conselhos de Assistência Social estão inseridos numa dinâmica societária repleta de desigualdades sociais e desafios. Mas eles emergem como sinais de construção de novas práticas sociais, representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de seus interesses e dos direitos reivindicados, contribuindo para a “consolidação de espaços públicos democráticos” (TELLES, 1994, p. 8), nos quais os direitos constituem novos parâmetros para o reordenamento da sociedade. Entretanto, os conselhos são espaços contraditórios, repletos de limitações e ambiguidades, o que dificulta a autonomia dos conselheiros, dependendo da correlação de forças, no âmbito interno do conselho e na estrutura de poder da Política no município. Dentre outras questões, a autonomia dos conselheiros depende dos níveis de informação e conhecimento sobre a realidade dos segmentos populacionais empobrecidos e vulnerabilizados, da capacidade de articulação, organização e mobilização da sociedade civil, assim como do compromisso dos conselheiros com a proteção social.

A participação e o exercício do controle social não se efetivam apenas através dos conselhos, mas também através das Conferências de Assistência Social, nos três níveis de governo. Essas instâncias, além de propiciarem espaço para a discussão sobre as temáticas mais significativas para o avanço do processo de construção da Política, são legitimadas por sua competência deliberativa, visto que devem avaliar o desenvolvimento da Política e definir diretrizes para o seu aperfeiçoamento como política pública. Os órgãos gestores devem trabalhar na perspectiva de incluir as propostas das conferências nos seus Planos de Assistência Social. As Conferências são mais amplas e abertas do que os conselhos, visto que possibilitam a participação dos diferentes segmentos de trabalhadores e da sociedade em geral, inclusive representação dos indivíduos e das famílias usuárias. Esta última participação vem constituindo mais um desafio da política, visto que historicamente tem sido inexistente e/ou inexpressiva.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou pelo reordenamento da descentralização e da gestão da Política, através de um novo modelo de gestão para todo o território nacional: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2004, foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social, que indicou as bases estruturantes e os parâmetros de funcionamento do SUAS. Em 2005, o SUAS foi instituído formalmente através da

Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que retomou e atualizou a NOB/97 e a NOB/98. O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que constitui um novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da PNAS/2004 e tem por função a gestão do conteúdo da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (NOB/SUAS, 2005, p. 86). A partir dessas redefinições, o processo de descentralização da Política de Assistência Social, agora regulado pela NOB/SUAS de 2005, passa a ser orientado também pela territorialização, como um dos eixos estruturantes da gestão do SUAS.

A NOB/SUAS aborda vários temas sobre a nova forma de gestão da Política de Assistência Social, tais como: os tipos de gestão de cada instância de governo (dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União), com divisão de suas competências e responsabilidades; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle – os espaços de articulação, pactuação e deliberação – e a relação entre elas no interior da Política; a nova relação da Política com as organizações privadas de Assistência Social; os principais instrumentos de gestão; a forma de gestão financeira. No âmbito do SUAS, os municípios brasileiros foram organizados em três níveis de gestão: inicial, básica ou plena, mas também podem não ser habilitados ou perder a habilitação da sua gestão no SUAS.

Na gestão inicial, estão os municípios que não se habilitaram à gestão plena ou à básica, os quais devem institucionalizar e fazer funcionar efetivamente Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social. As suas principais responsabilidades com a política são: inserir as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social no Cadastro Único, conforme critérios do Programa Bolsa Família; e municiar e atualizar as suas informações do município no SUAS. Os municípios da gestão básica assumem a gestão da proteção social básica e devem prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Na gestão plena, os municípios assumem total responsabilidade pela proteção social básica e pela especial, prevenindo as situações de risco e protegendo contra as situações de violação de direitos. Nos municípios não habilitados, a gestão dos recursos federais destinados às ações continuadas de assistência social fica sob a responsabilidade do gestor estadual.

TABELA 09 – Total de municípios habilitados no SUAS, por níveis de gestão inicial, básica e plena, por região e no Brasil, no período de 2005 a dezembro de 2008

REGIÕES	TOTAL DE MUNICÍPIOS	NÍVEIS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS							
		Inicial	%	Básica	%	Plena	%	Não Habil	%
NORTE	449	52	11,6	384	85,5	13	2,9	0	0,0
NORDESTE	1.794	42	2,3	1.680	93,6	66	12,0	6	0,3
C. OESTE	465	36	7,7	373	80,2	56	12,0	0	0,0
SUDESTE	1.668	390	23,4	1.108	66,4	166	10,0	4	0,2
SUL	1.188	202	17,0	870	73,2	87	7,3	29	2,4
<b>BRASIL</b>	<b>5.564</b>	<b>722</b>	<b>13,0</b>	<b>4.415</b>	<b>79,3</b>	<b>388</b>	<b>7,0</b>	<b>39</b>	<b>0,7</b>

FONTE: MDS / Departamento de Gestão do SUAS. Elaboração da autora.

Conforme a tabela (09) acima, do total dos municípios brasileiros, desde o ano de 2005, quando foi aprovada a NOB/SUAS, até 2010, 13% estão habilitados na gestão inicial, 7% estão na gestão plena e apenas 0,7% dos municípios não estão habilitados no sistema para desenvolver as ações da Política de Assistência Social. A grande maioria, ou seja, 79,3% dos municípios estão habilitados na gestão básica. A região Nordeste, que concentra o maior número de municípios no Brasil, apresenta o menor percentual de municípios habilitados na gestão inicial, com 2,3%, e, ao mesmo tempo, o maior percentual na gestão básica, com 93,6%, além de um dos maiores percentuais de municípios (12%) habilitados na gestão plena. Essa informação pode ser justificada pelos indicadores sociais da região, que mostram as precárias condições sociais de vida das famílias, justificando a necessidade mais acentuada de proteção social, principalmente da proteção básica.

De acordo com a NOB/SUAS, o número mínimo de CRAS a ser implantado em cada município depende do porte de cada município e da sua taxa de vulnerabilidade municipal. Na mesma lógica, as dimensões do território de abrangência de cada CRAS são definidas a partir de um número máximo de famílias referenciadas que vivem no território respectivo, mas considerando também a taxa de vulnerabilidade das famílias desse território. Esses critérios para definição do número de CRAS nos municípios são utilizados para fins de partilha de recursos da União, através do MDS, com os municípios brasileiros.

No quadro (02), a seguir, observamos que o recorte populacional para a diferenciação dos portes dos municípios brasileiros, por ser muito amplo em cada

tipo de porte, pode acarretar graves problemas de ordem política e financeira para a Política de Assistência Social. No estado do Maranhão, por exemplo, os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar – que são pequenos e situados na periferia da capital -, são considerados de porte médio e inclusos no mesmo tipo de porte de Imperatriz, considerada a segunda maior cidade do estado. Essas disparidades ocorrem devido as diferenças de população, entre os números iniciais e finais de cada tipo de porte. Desse modo, as dificuldades financeiras para custear a implantação e o funcionamento dos CRAS podem ser agravadas, dependendo das relações políticas e da capacidade de negociação e pactuação do gestor municipal no âmbito da CIB. Sendo assim, o maior prejuízo recai sobre as famílias que precisam das ações da Política, que devem ser desenvolvidas nos CRAS.

QUADRO 02 – Número mínimo de CRAS para cada município brasileiro, de acordo com o porte do município, número de habitantes e de famílias referenciados

<b>PORTE DO MUNICÍPIO</b>	<b>NÚMERO DE HABITANTES POR MUNICÍPIO</b>	<b>NÚMERO MÍNIMO DE CRAS</b>	<b>NÚMERO DE FAMÍLIAS REFERENCIADAS</b>
Pequeno Porte I	Até 20.000 habitantes - 5.000 famílias	1 CRAS	Para até 2.500 famílias
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000 habitantes De 5.000 a 10.000 famílias	1 CRAS	Para até 3.500 famílias
Médio Porte	De 50.001 a 100.000 habitantes De 10.000 a 25.000 famílias	2 CRAS	Cada um CRAS Para até 5.000 famílias
Grande Porte	De 100.001 a 900.000 habitantes De 25.000 a 250mil famílias	4 CRAS	Cada um CRAS Para até 5.000 famílias
Metrópole	Mais de 900.000 habitantes Mais de 250.000 famílias	8 CRAS	Cada um CRAS Para até 5.000 famílias

FONTE: NOB/SUAS, 2005. Orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), MDS/ SNAS, 2006. Elaboração da autora.

No quadro (03) a seguir, de acordo com as informações do MDS e do Censo SUAS, verificamos a quantidade de CRAS implantados e em funcionamento no Brasil. Destacamos inicialmente a região Sudeste, que tem a maior densidade populacional do país, distribuída em quatro estados e em 1.668 municípios, porque apresenta um grande número de CRAS, tanto no ano de 2006 quanto em 2008, chegando a ser a segunda região brasileira com maior número de CRAS. A região Nordeste conseguiu implantar, no ano de 2006, um maior número de CRAS do que

o Sudeste e, dois anos depois, em 2008, implantou mais 764 CRAS. No Sudeste, no ano de 2006 foram implantados 598 CRAS, mas no ano de 2008 foram acrescentados mais 1.379. Portanto, o Sudeste é a região brasileira com maior número de CRAS e também a que apresentou maior incremento no número de CRAS no período.

No ano de 2006, um ano depois da NOB/SUAS e dois anos depois da PNAS/2004, quando foram definidos os níveis de proteção social básica e especial, assim como as estruturas organizacionais e públicas dos CRAS, os dados do conjunto das regiões brasileiras informam um número de 2.619 CRAS. Porém, dois anos depois, em 2008, ocorreu um aumento significativo, com a instalação de mais de três mil novas unidades de CRAS em todo o Brasil, totalizando um número de 5.812, um pouco maior do que o número dos municípios brasileiros (5.564). Esse aumento significa a ampliação das possibilidades da Política de Assistência Social de realizar o atendimento da população usuária na proteção social básica.

QUADRO 03 – Número de CRAS no Brasil, por regiões e pelo número de estados de cada região, nos anos de 2006 e de 2008

REGIÃO	Nº DE ESTADOS	Nº. DE CRAS	
		2006	2008
NORTE	07	261	<b>355</b>
NORDESTE	09	1.342	<b>2.106</b>
CENTRO OESTE	03	181	<b>486</b>
SUDESTE	04	598	<b>1.977</b>
SUL	03	237	<b>888</b>
<b>BRASIL</b>	<b>26</b>	<b>2.619</b>	<b>5.812</b>

FONTE: MDS/SNAS e Censo SUAS 2009. Elaboração da autora.

No quadro (04) a seguir, observa-se que o número de CREAS no Brasil é bem menor do que o número de CRAS, o que é compreensível, considerando que a maioria das famílias brasileiras em condições de pobreza necessita da proteção social básica dessa Política. Isso pode ser explicado também pelo fato de que, no período, a maioria (92,3%) dos municípios brasileiros estava habilitada nas gestões básica e inicial. Em 2006, as regiões com maior número de CREAS foram o Nordeste, o Sudeste e o Sul. Porém, em 2008, o aumento mais significativo no número de CREAS ocorreu no Sudeste, que instalou duas vezes mais unidades (104) do que o Nordeste (49). De modo geral, considerando o conjunto das regiões

brasileiras, o aumento do número de CREAS não foi tão significativo quanto o do CRAS, visto que foram instaladas apenas 212 unidades a mais do que em 2006.

QUADRO 04 – Número de CREAS no Brasil, por regiões e número de estados de cada região, nos anos de 2006 e de 2008

REGIÃO	Nº DE ESTADOS	Nº DE CREAS	
		2006	2008
NORTE	07	102	104
NORDESTE	09	344	393
CENTRO OESTE	03	126	153
SUDESTE	04	255	359
SUL	03	185	215
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>1.012</b>	<b>1.224</b>

FONTE: MDS/SNAS e Censo SUAS 2009. Elaboração da autora.

Na Política de Assistência Social e no SUAS, além dos tipos e níveis de gestão, os princípios de descentralização e participação social ganham concretude através da implantação e do fortalecimento das instâncias de articulação, pactuação e deliberação. As instâncias de articulação – geralmente denominadas de Fóruns da Sociedade Civil - são espaços de participação aberta com função propositiva, que têm a finalidade de articular conselhos e outras organizações da sociedade em torno de interesses comuns. Nos primeiros anos de implantação da LOAS, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, motivados pela necessidade de construção da Política de Assistência Social e pela garantia dos direitos definidos na LOAS, participaram ativamente das articulações, embora sem reconhecimento formal dessa instância no período. Nos anos mais recentes, os fóruns da sociedade civil têm experimentado uma crescente desmobilização ou quase inexistência.

Os espaços de deliberação, nos três níveis de gestão, são os Conselhos de Assistência Social e as Conferências, ambos os quais devem possibilitar o controle social. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, com poder de deliberação, formulação e controle sobre as ações da Política de Assistência Social. Os dados da pesquisa *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*<sup>75</sup> mostram que a dinâmica real do funcionamento

<sup>75</sup> O projeto de pesquisa *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, coordenado pela professora Evelina Dagnino, da Universidade de Campinas (UNICAMP), foi realizado durante os anos de 1999 e 2000, como parte do projeto internacional intitulado *Civil Society and Governance*, desenvolvido em

dos conselhos não tem permitido que os princípios democráticos inovadores - como: a participação na composição paritária; a resolução dos conflitos, devido à diversidade de interesses, através de um processo dialógico; e a capacidade deliberativa na formulação e no controle social - sejam efetivamente traduzidos em políticas inovadoras. Ao analisar os dados da pesquisa, Luciana Tatagiba (2002, p. 57) afirma que, apesar de a existência dos conselhos indicar uma importante vitória na luta pela democratização nos processos de decisão, muitas são as dificuldades para que esses princípios sejam efetivados nas experiências concretas:

Os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta do funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. [...] Muitas vezes a questão da paridade tem sido reduzida à sua dimensão numérica, que não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. [...] Os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade aparecem relacionados às seguintes variáveis: dificuldades dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação conselheiro-entidade; e a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções. [...] Esses motivos se expressam de forma muito diferenciada, dependendo da cultura política ou da conjuntura local (TATAGIBA, 2002, p. 55- 57).

Restam, então, as instâncias de negociação e pactuação no SUAS, ou seja, as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), nos âmbitos estadual e municipal, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), nos âmbitos federal, estadual e municipal. Essas comissões têm como objeto de discussão todos os aspectos operacionais do processo de descentralização da gestão da Política de Assistência Social. As CIB e a CIT têm a finalidade de assegurar a negociação e a pactuação entre os gestores, no sentido de tornar efetiva a descentralização e o comando único em cada esfera de governo. São pactuações políticas e de significativa importância para a assistência social, visto que têm poder de deliberação sobre questões fundamentais no processo de construção e consolidação do SUAS. Essas comissões decidem sobre: os instrumentos, os parâmetros e os mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente; a avaliação do cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal nos diferentes níveis; a habilitação e desabilitação dos municípios nos níveis de gestão do SUAS; e também sobre a definição de critérios, estratégias e procedimentos



relativos à partilha de recursos estaduais e federais destinados ao co-financiamento de ações e serviços socioassistenciais (NOB/SUAS, 2005, p. 124-125).

Dessa forma, as pactuações realizadas nas CIB e na CIT significam uma forte articulação de poder no âmbito da Política de Assistência Social e do SUAS, cujas deliberações expressam caráter legal, visto que devem ser publicadas em Diário Oficial e amplamente divulgadas. Contudo, algumas de suas pactuações são encaminhadas para o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para apreciação e/ou aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, nas matérias de sua competência. Entendemos que, diante do poder de pactuação dos gestores definido na NOB/SUAS, os Conselhos de Assistência Social se tornam fragilizados, devido ao fato de a sua capacidade de controle social se tornar ofuscada e reduzida pelas deliberações das comissões intergestoras. Apesar do discurso descentralizador e democrático do SUAS, consideramos que existe uma enorme diferenciação na capacidade de poder e de deliberação entre os gestores - articulados nas CIB e na CIT - e os Conselhos de Assistência Social, principalmente dos segmentos da sociedade civil, quando comparada à capacidade de decisão dos gestores e das condições para a operacionalização das pactuações em cada nível de governo.

## 6 QUE CENTRALIDADE? O DISCURSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A FAMÍLIA: DITOS, INTERDITOS E NÃO DITOS

Na história da proteção social brasileira, a atenção à família sempre fez parte do discurso oficial e das práticas assistenciais, privadas e governamentais, muito embora a ênfase maior tenha sido nos segmentos da família e não no grupo familiar. Desde as formas anteriores de assistência até as intervenções do Estado através do CNSS e das experiências desenvolvidas pela LBA, a assistência social foi desenvolvida junto à família, às crianças e adolescentes, aos órfãos, aos idosos, às mulheres grávidas e nutrizes, às pessoas com deficiência, aos desempregados, etc. Desse modo, a assistência social foi direcionada muito mais aos indivíduos da família em separado do que com o grupo familiar. Com as mudanças de paradigmas instituídos pela Constituição Federal e pela LOAS, elevando a Assistência Social ao patamar de uma política pública, a família passou a ter maior importância nos documentos oficiais da Política de Assistência Social.

A partir da LOAS, não apenas a família, mas também a ideia da *centralidade na família*, passaram a ser incorporadas como parte do discurso oficial da Política de Assistência Social, de modo que estão presentes nos textos: da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993; da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998; da nova Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004; da Norma Operacional Básica (NOB / SUAS), de 2005; do Plano Decenal SUAS Plano 10, de 2007; e da Nova Lei do SUAS, de 2011. Esses documentos representam o discurso oficial dos formuladores e gestores da Política de Assistência Social brasileira e expressam o conteúdo regulamentador básico, no âmbito do Estado, sobre a Assistência Social, como direito social legalmente definido. Representam também o reconhecimento político-administrativo de uma estrutura institucional no espaço governamental – a SNAS e o MDS –, com legitimidade para assegurar a existência da assistência social como objeto específico de uma política pública no âmbito da seguridade social brasileira.

O discurso oficial da Política de Assistência Social, situado no plano geral da formulação dessa política pública, pode ser compreendido como um discurso semelhante aos outros discursos vinculados aos objetos da literatura, da política, da filosofia e das ciências. Portanto, esse discurso expressa um conjunto de normas regulatórias e institucionalizadas, esboçado através de um código de linguagem

comum, para o conjunto dos sujeitos da Política de Assistência Social (destinatários, profissionais e gestores), mas não está desvinculado dos outros discursos, visto que todos e quaisquer discursos sobre um objeto de estudo e/ou intervenção social

[...] são sempre, eles próprios, categorias reflexivas, princípios de classificação, regras normativas, tipos institucionalizados: são, por sua vez, fatos de discurso que merecem ser analisados ao lado dos outros, que, com eles, mantêm, certamente, relações complexas, mas que não constituem seus caracteres intrínsecos, autóctones e universalmente reconhecíveis (FOUCAULT, 2005, p. 25).

Depois dos documentos do discurso da Política de Assistência Social considerados “mais oficiais” pela regulação legal e institucional que representam, outros foram elaborados. Porém, ao se considerar os documentos anteriores, percebe-se que seus enunciados discursivos representam certa noção de descontinuidade, visto que são dirigidos mais às estruturas de funcionamento dos CRAS e dos CREAS, para orientações técnicas das práticas dos profissionais da execução direta e gestores, do que para os regulamentos gerais da política. Destacamos dois documentos da proteção social básica: as *Orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)*, publicado em 2006, e a sua segunda versão, com o mesmo título, divulgada em 2009; e as *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS*, de 2006, também direcionado ao trabalho do CRAS. Nesses dois documentos, a família e a ideia da centralidade na família fazem parte do enunciado discursivo, ainda que com conteúdos diferenciados.

Para a proteção social especial, foram produzidos dois documentos: o *Guia de Orientação para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)*, no âmbito da média complexidade, elaborado em 2006<sup>1</sup> pela SNAS; e as *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, no âmbito da alta complexidade, mas elaborado em conjunto pelo CNAS e o CONANDA, em 2008. Esses documentos da proteção social básica e especial, denominados de *Orientações Técnicas*, são considerados *documentos guias*, visto que seus conteúdos são orientadores das ações socioassistenciais a serem desenvolvidas pelos profissionais da política nos espaços públicos dos

---

<sup>1</sup> Vale destacar que, diferentemente das *Orientações Técnicas para os CRAS* – a qual, três anos depois da primeira versão, foi atualizada e publicada –, a segunda versão das *Orientações Técnicas para o CREAS* foi publicada pela SNAS do MDS cinco anos depois, em dezembro de 2011.

CRAS, dos CREAS e das instituições de acolhimento. Neles, também a família e algumas ideias dispersas sobre a centralidade na família estão presentes.

Depois das *Orientações Técnicas*, foi aprovado, em 2009, um documento denominado *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*, identificado legalmente como uma resolução do CNAS. Esse texto expressa esclarecimentos sobre a denominação, a descrição, a padronização e a orientação sobre os serviços da proteção social básica e especial. Destacamos também outros dois documentos, publicados em 2006 e direcionados ao atendimento de crianças e adolescentes: o *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária* (PNCFC); e o *Sistema nacional de atendimento socioeducativo* (SINASE). O primeiro foi elaborado através de uma parceria entre o CONANDA e o CNAS, enquanto o segundo foi redigido pelo CONANDA e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Em ambos os documentos, a família e a ideia da centralidade na família fazem parte dos seus enunciados discursivos. Sendo assim, neste capítulo, demonstraremos porque não é mais possível falar da Política de Assistência Social sem fazer referência à família.

No quadro (05) a seguir, organizamos os documentos principais que expressam o discurso oficial da Política de Assistência Social, a partir de dois planos no âmbito do processo de formulação dessa política: o da formulação geral, referente à regulamentação legal e política e ao planejamento; e o das orientações técnicas e da padronização dos serviços socioassistenciais referentes às dimensões da proteção social básica e da proteção social especial.

QUADRO 05 - Principais documentos oficiais da Política de Assistência Social distribuídos em dois planos de discurso: a formulação geral da Política e as orientações técnicas e padronização dos serviços socioassistenciais, no período de 1993 a 2011

PLANO DA FORMULAÇÃO GERAL DA POLÍTICA	PLANO DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E PADRONIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
LOAS / 1993		
PNAS / 1988		
NOB /97 e NOB/ 98		
PNAS / 2004		
NOB/SUAS / 2005	Orientações Técnicas para os CRAS / 2006; Orientações para o Acompanhamento das Famílias do PBF /2006; Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária /2006;	Orientações Técnicas para os CREAS / 2006;  Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária /2006; Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo /2006.
PLANO DECENAL SUAS PLANO 10 / 2006	Orientações Técnicas para o CRAS / 2009;  Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais /2009.	Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes / 2008;  Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais /2009.
NOVA LEI SUAS / 2011		Orientações Técnicas para os CREAS /2011;  Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População de Rua - CREAS POP <sup>2</sup>

Fonte: MDS, SNAS, SNDH, CNAS e CONANDA. Elaboração da autora.

Nesta tese, a análise da família e da centralidade na família não se restringe ao discurso exposto nos documentos oficiais da Política de Assistência Social, visto que buscamos também compreendê-las no processo de construção do sistema brasileiro de proteção social e da Política de Assistência Social, em diferentes contextos sócio-históricos e políticos da sociedade brasileira. Neste

<sup>2</sup> Os documentos da Política de Assistência Social denominados *Orientações Técnicas para os CREAS* e *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População de Rua (CREAS-POP)* foram elaborados e publicados no site do MDS no final de dezembro de 2011. Consideramos que até o período do depósito desta tese para defesa esse documento ainda não havia se tornado de conhecimento dos profissionais da Política, e, portanto, não estão incluídos no marco temporal da nossa pesquisa, razão pela qual não serão analisados nesta tese.

capítulo, analisamos o discurso oficial da Política de Assistência Social, mostrando a forma como, ao longo do processo de sua formulação geral, na elaboração dos enunciados discursivos dos seus documentos oficiais, a família e a ideia da centralidade na família foram incorporadas ao discurso oficial: às vezes aparecendo de forma imprecisa e difusa; outras, alcançando lugar de destaque e importância; mas, outras vezes ainda, desaparecendo dos enunciados discursivos.

### 6.1 A família na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)

Na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), tem início a trajetória de destaque da família na Política de Assistência Social. Nos objetivos da política, a família aparece como público destinatário, porém mais explicitada pelos seus segmentos específicos, a partir dos grupos etários e/ou por situações de maior vulnerabilidade e risco social, como: crianças, adolescentes e idosos; mulheres em situação de maternidade; pessoas adultas não inseridas no mercado de trabalho; e pessoas com deficiência. Sendo assim, destacamos, dentre os objetivos da LOAS, aquele que consideramos mais significativo: “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, 1993, Art. 2º, Inciso I), ou seja, a proteção aos segmentos da família e ao grupo familiar.

Mais recentemente, com a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, a qual ficou conhecida como a *Nova lei do SUAS*, por alterar vários dispositivos da LOAS e da organização da Assistência Social, os objetivos da LOAS foram redefinidos, considerando as modalidades de proteção social estabelecidas no SUAS. As mudanças mais significativas consistem na redefinição dos objetivos, que passam a ser mais amplos no campo da proteção social, de modo que os objetivos anteriores da LOAS (que tinham a forma de incisos), permanecem, mas como alíneas que detalham e explicitam o significado do primeiro objetivo. Desse modo, a partir da nova lei, a Política de Assistência Social passou a ter como objetivos:

I – a proteção social visa à **garantia da vida**, à redução dos danos e à prevenção da incidência de riscos [...]; II – a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente **a capacidade protetiva das famílias** e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – **a defesa de direitos**, que visa a garantir **o pleno acesso aos direitos** no conjunto das provisões **socioassistenciais** (Lei nº 12.435, de 06/06/2011; grifos nossos).

Com esses objetivos, a perspectiva dos direitos no discurso oficial da Política de Assistência Social aparece de forma mais explícita, regulando a proteção social compreendida como *garantia da vida*. Acrescenta o objetivo da *defesa de direitos*, na perspectiva de garantir a efetividade dos direitos socioassistenciais através do pleno acesso a estes no que se refere às provisões de que as famílias, os indivíduos e os grupos necessitam. Em termos regulatórios, esses enunciados discursivos expressos nos objetivos estão definidos de acordo com a perspectiva de direitos presente no desenho formal da Política de Assistência Social. Entretanto, apenas palavras escritas não garantem efetividade de direitos enunciados, mas podem mobilizar a sociedade e o público usuário para exigir a sua garantia.

Essa mudança nos objetivos da LOAS permite também compreender uma descontinuidade em relação aos limites da formulação anterior, que se faz necessária não apenas pela demarcação temporal dos dezoito anos de LOAS, mas também pelo processo de construção de uma nova formulação da Política de Assistência Social, que possibilitou um significativo avanço político-conceitual ao longo desse período. Essa construção deve ser entendida, principalmente, como resultante das Conferências de Assistência Social, pela sua atribuição de controle social – apesar dos limites no que se refere ao poder de decisão em relação à formulação –, através do qual tem garantido espaço para a avaliação coletiva da Política e para a proposição de alterações no sentido de ampliar as condições para a efetividade da proteção social de assistência social. Assim, no que se refere aos objetivos, a Nova Lei do SUAS representa uma tentativa de explicitar as mudanças no campo fundamental da formulação da Política de Assistência Social e do SUAS: os enunciados regulatórios, conceituais, político-institucionais e organizacionais, que, ao serem incorporados ao discurso oficial da Política, passam a expressar avanços, porém nos limites desses mesmos enunciados discursivos.

As mudanças e acréscimos na LOAS a partir da Nova Lei do SUAS nos informam, que na análise de discurso de uma política pública, é necessário descobrir o ponto de inversão de um movimento regulador e contínuo, o aparecimento das rupturas dentro de uma lógica de aparente continuidade, mas também os limites de um processo, das mudanças formalmente enunciadas num discurso oficial. Nesse entendimento, a noção de descontinuidade é paradoxal, visto que “é, ao mesmo tempo, instrumento e objeto de pesquisa, delimita o campo de que é o efeito,

permite individualizar os domínios, mas só pode ser estabelecida através da comparação desses domínios” (FOUCAULT, 2005, p. 10).

O direito da família à proteção de Assistência Social no âmbito do Estado fica evidenciado quando a LOAS estabelece como uma de suas diretrizes “a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, em cada esfera de governo” (LOAS, 1993, Art. 5º, III). Essa diretriz está diretamente vinculada à descentralização político-administrativa, mas, nesta análise, destacamos a responsabilização do Estado com a proteção social, no sentido da garantia do atendimento às *necessidades básicas* das famílias, como definido no artigo primeiro da LOAS. Entretanto, esse mesmo artigo define que a Política deve prover os *mínimos sociais* para garantir o atendimento *das necessidades básicas*, expressões conceituais que indicam uma ambiguidade no interior da Política. Entendemos que a concepção de *mínimos sociais* está assentada nos limites das necessidades vitais de sobrevivência ou de reprodução da natureza corpórea, não alcançando o patamar da reprodução social em condições de dignidade humana.

Nesse entendimento, essa ambiguidade no interior da Política de Assistência Social corresponde ao conteúdo das medidas de ajuste neoliberal sobre as políticas sociais brasileiras, traçadas pelos organismos multilaterais desde os anos de 1990. Desse modo, apesar de suas inovações, instituindo a Política de Assistência Social como direito social, a LOAS favorece também que os governos desenvolvam políticas minimalistas, focalizadas e seletivas, garantindo apenas uma provisão mínima para as famílias mais empobrecidas. Portanto, essa contraposição de significados entre *mínimos sociais* e *necessidades básicas*, na essência dos objetivos da Política de Assistência Social, não favorece aos seus destinatários, ou seja, às famílias, aos indivíduos e aos grupos, a condição de uma nova cidadania. Parece muito mais favorecer que amplas parcelas de famílias continuem sobrevivendo em condições de pobreza e de extrema pobreza.

Na análise acima, pautamo-nos na categoria da *totalidade*, porque entendemos que a formulação da Política de Assistência Social, inicialmente baseada no texto da LOAS, não pode ser compreendida como se fosse uma parte desconectada das relações sociais e dos interesses diversos presentes nas relações econômicas e políticas, e, portanto, também das medidas neoliberais impostas no período e das relações internas entre governantes e congressistas, presentes no



centro do poder da federação brasileira. Significa que o enunciado discursivo da LOAS expressa o resultado de um conjunto complexo de relações. Nessa discussão, Foucault (2005, p. 11) também contribui, mostrando que um documento oficial, como peça fundamental na formulação de uma Política, faz parte de um sistema de relações que pode ser compreendido como uma rede de causalidade, permitindo mostrar como os fenômenos mantêm relações de analogia uns com os outros, apresentam símbolos comuns e experimentam um único núcleo comum central, denominados pelo autor como *estabilidades sociais* ou *permanências*. A LOAS não poderia deixar de expressar as estabilidades políticas do neoliberalismo, mas, também expressa contradições e rupturas, ao enunciar direitos socioassistenciais inovadores e inéditos na regulação da Política de Assistência Social brasileira, contrapondo-se a uma tradição assistencialista que marcava a assistência social.

Na LOAS, a família também aparece como elemento de um dos princípios fundamentais da Política de Assistência Social, ainda que de forma difusa e sem clara definição. Esse princípio se refere ao “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” (LOAS, 1993, Art. 4º, III). Porém, a própria LOAS, ao estabelecer critérios seletivos como condições para que famílias e indivíduos acessem os benefícios socioassistenciais, parece não reconhecer o princípio do *respeito à dignidade* das famílias que precisam da assistência social, visto que exige comprovações da situação de privação e necessidades, resultantes da situação de extrema pobreza, a exemplo dos critérios para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>3</sup> para idosos e pessoas com deficiência.

O BPC está assegurado pelo artigo 203 da Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993, Art. 20), que estabelece a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover o próprio sustento ou tê-lo provido por sua família. O BPC é um benefício de competência do

---

<sup>3</sup> Antes do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, a idade prevista para o acesso ao BPC, como estava definido na LOAS, era de 70 anos. Com a Lei nº 10.741, de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso e reconhece como idosa a pessoa com idade igual ou superior a 60 anos, a idade mínima para o acesso ao BPC foi alterada para 65 anos.

governo federal<sup>4</sup> concedido diretamente ao público beneficiário, como estratégia de enfrentamento da pobreza, de modo que faz parte da proteção social básica no âmbito da Política de Assistência Social e do SUAS. O beneficiário do BPC, porém, não pode acumular nenhum outro benefício no âmbito da seguridade social, como as aposentadorias ou as pensões da Previdência Social ou de outro regime (Decreto nº 6.214, de 26/09/2007, Art. 5º). Porém, uma nova regulamentação – na forma de anexo ao Decreto nº 6.214, de 2007 – ressalta que o beneficiário pode acumular o BPC com uma pensão especial de natureza indenizatória, observando o critério de renda mensal bruta familiar<sup>5</sup> (Decreto, nº 6.564, de 12/09/2008, Art. 5º).

A regulamentação do BPC estabelece critérios seletivos que dificultam ou impedem o acesso das pessoas que necessitam do benefício, principalmente quando determina que a *família incapaz* de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso “é aquela cuja renda mensal bruta dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo” (Decreto nº 6.214, 2007, Art. 4º, IV). Esse critério de renda familiar *per capita*, nos limites da condição de indigência, impede que muitas famílias acessem o BPC, mostrando que o princípio do respeito à dignidade do beneficiário, previsto na LOAS, ainda exige comprovação vexatória e nem sempre garante que a concessão dos benefícios socioassistenciais seja orientada pela noção de direitos. A comprovação das condições de renda de cada uma das pessoas da família e do requerente do benefício será averiguada pelo INSS, mediante consulta a cadastros específicos e outras estratégias, sobre a existência de registro de benefícios previdenciários, de emprego ou de renda, ou seja, uma *varredura* para comprovar se as informações prestadas são verdadeiras. Desse modo, essas orientações da Política de Assistência Social demonstram, além da *comprovação vexatória*, a característica da *focalização seletiva* para o acesso ao BPC.

---

<sup>4</sup> O INSS é o responsável pela operacionalização do BPC. Porém, compete ao MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a implementação, a coordenação-geral, a regulação, o financiamento, o monitoramento e a avaliação da prestação do benefício, sem prejuízo das iniciativas compartilhadas com estados, Distrito Federal e municípios.

<sup>5</sup> Para a renda mensal bruta familiar é considerada a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos de trabalho não assalariado, rendimentos do mercado formal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e do BPC (Art. 4º do Decreto nº 6.214, de 26/09/2007).

Entretanto, a nova regulamentação do BPC<sup>6</sup> estabelece algumas alterações significativas no que se refere à concessão do benefício (Decreto nº 6.214, 2007, Art. 18, 19 e § Único). A antiga e polêmica restrição do BPC a uma só pessoa por domicílio foi extinta, de modo que atualmente mais de uma pessoa idosa da família poderá ser credenciada para receber o benefício, desde que esteja de acordo com os critérios do BPC, ou seja, que não ultrapasse o limite de ¼ do salário mínimo na renda *per capita* familiar. Na segunda solicitação, o valor da renda da primeira pessoa, quando estiver gozando a condição de beneficiária do BPC, não entrará mais nos cálculos da renda mensal bruta familiar, para a concessão do novo benefício, desde que as duas pessoas morem numa mesma residência. Essa alteração na regulação do BPC favorece a ampliação do número de beneficiários.

A LOAS não explicitou o significado de “*convivência familiar e comunitária*”. Só depois, em 2004, com a segunda Política Nacional, é que foram apresentados alguns elementos para a sua compreensão. As discussões que resultaram na elaboração do *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (PNCFC)*, de 2006, foram iniciadas em 2004. Sua construção foi resultado de uma articulação conjunta entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. O referido plano é direcionado apenas às crianças e aos adolescentes, de modo que, para os outros segmentos da família, como as pessoas idosas e com deficiência, a “convivência familiar e comunitária” continua não esclarecida e sem um plano que oriente as ações socioassistenciais nos espaços de efetivação da Política.

A compreensão de família que aparece no texto da LOAS. No artigo sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por fazer referência à família do beneficiário, foi necessário esclarecer o entendimento de “família”, em termos de regulação do benefício na Política de Assistência Social. Inicialmente, a família era definida na LOAS (LOAS, 1993, Art. 20, §1º) como “a unidade mononuclear vivendo sob o mesmo teto cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”. Depois, esse entendimento sobre família foi alterado pela Lei nº

---

<sup>6</sup> As novas regulamentações do Benefício da Prestação Continuada (BPC) estão definidas no Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, no Decreto 6.564, de 12 de setembro de 2008, e na *Nova Lei do SUAS*, ou seja, na Lei nº 12.435, de 2011, que atualiza e altera a LOAS.

9.720, de 30/11/1998, que reconhecia como integrantes da família as pessoas que residissem no mesmo teto do requerente do benefício, porém, desde que estejam entre àquelas elencadas<sup>7</sup> como componentes da família nos Planos de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24/07/199, Art. 16).

Em 2007, esse entendimento de família na Política de Assistência Social, com vistas à identificação da composição familiar do requerente à condição de beneficiário do BPC, foi atualizado pelo Decreto 6.214, de 26/09/2007. Esse dispositivo legal estabeleceu o entendimento de família – para fins de cálculo da renda *per capita* – como um conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto: “o requerente, o cônjuge, a companheira ou companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, os irmãos não emancipados, de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválidos” (Decreto 6.214, Art. 4º, V). Desse modo, nem a LOAS nem os decretos acima mencionados esclarecem uma concepção de família, mas apenas uma possível composição por seus integrantes, além da moradia conjunta.

Mesmo assim, essa possível composição da família, formalizada na LOAS, representa um relativo avanço, porque reconhece como parte da família o companheiro e a companheira, ou seja, não impõe a obrigatoriedade do casamento formalizado no registro civil para constituir uma família. Reconhece também o irmão e o filho, de qualquer condição, ou seja, sendo consanguíneo ou adotivo, conforme regulado pelo ECA, sem distinção. Podemos afirmar, então, que na LOAS existe uma abertura para o reconhecimento de novas formas de organização familiar; porém, ela não explicita quais e, portanto, não podemos afirmar que as concepções de família estejam esclarecidas entre os profissionais e gestores da Política de Assistência Social, nem que essas concepções façam parte de uma estratégia metodológica do trabalho com famílias. Assim, também a ideia da *centralidade na família* pode não ter um significado claro, o que pode dificultar a orientação e a execução das ações da Política junto às famílias e seus integrantes.

---

<sup>7</sup> São consideradas pessoas integrantes da família: os cônjuges (companheira e companheiro); filhos de qualquer condição, menores de vinte e um anos ou inválidos; os pais; os irmãos, de qualquer condição, menores de vinte e um anos ou inválidos; a pessoa requerente do benefício, menor de vinte um ou maior de sessenta anos de idade ou inválida (Art. 16 da Lei nº 8.213, de 24/07/1991).

Nessa discussão, entendemos a LOAS como a *primeira unidade do discurso oficial da Política*, visto que, a partir da sua definição como regulamentação legal, ela se impôs como referência principal, apesar das medidas governamentais contrárias ao seu enunciado, sob a responsabilidade do presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Foucault (2005, p. 25), as primeiras unidades discursivas, como a LOAS, são apresentadas da maneira mais exata possível e são mais difíceis de ser apagadas. Porém, elas são as unidades que mais precisam ser questionadas, deixadas “*em suspenso*”. Mesmo assim, a unidade material do documento da LOAS é individualizada por si mesma, visto que marca um certo número de enunciados e significados que constroem sua delimitação na própria construção da Política. Vale ressaltar que uma unidade discursiva, a exemplo da LOAS e de outros documentos do discurso oficial que, no seu conjunto, compõem a formulação da Política de Assistência Social, não pode ser construída sem estabelecer relações complexas com outros discursos relativos a outros objetos.

A partir dessas reflexões, podemos afirmar que, no documento da LOAS, um dos limites mais marcantes que dificultam a compreensão de uma *possível centralidade na família* na Política é ausência de clareza sobre a família, apesar de aparecer, de forma dispersa, nos enunciados dos seus objetivos. Na LOAS, a família é expressa de forma difusa, nebulosa e limitada, mas esse entendimento tem base na ausência de elementos discursivos que indiquem uma compreensão da família, mais próxima da sua realidade no novo contexto societário: e as alterações que vêm ocorrendo nos padrões tradicionais de família, a partir das transformações societárias, no campo das relações econômicas, sociais e culturais; e os novos significados construídos a partir das relações de afetividade e solidariedade.

Porém, naquele contexto da construção da Política, a importância da família ainda não fora percebida pelos formuladores no patamar de importância que passou a ganhar a partir de 2004. Naquele momento, outras questões impunham-se com mais força no processo de formulação, na perspectiva da garantia dos direitos estabelecidos na LOAS: a implantação do sistema descentralizado e participativo nos municípios, e nesse, principalmente, a criação dos Conselhos de Assistência Social e a formulação dos Planos de Assistência Social; a regulamentação do BPC e as medidas para garantia da efetivação do benefício; a garantia do comando único

da Política em cada esfera de governo, que estava ameaçada pela Programa Comunidade Solidária, do governo Fernando Henrique Cardoso.

## **6.2 A centralidade na família na primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS / 1998)**

A primeira Política Nacional de Assistência Social, aprovada em dezembro de 1988, acrescenta à LOAS a ideia de centralidade na família. Em vários elementos discursivos do seu documento, a família aparece: no marco situacional, nos princípios, nos objetivos, nas diretrizes e na identificação de seus destinatários. Portanto, no enunciado da PNAS/98, ganha destaque um dos princípios mais relevantes: “a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS / SEAS, 1998, p. 66). Esse princípio representou um significativo avanço no desenho da Política Nacional, porque nela aparece como princípio orientador - pela primeira vez e - a ideia de *centralidade na família*. Esse princípio esclarece alguns elementos que aparecem na LOAS, apenas como alguns indicativos dispersos e pouco esclarecedores.

Considerando o processo de formulação da Política de Assistência Social através dos documentos discursivos oficiais e o surgimento, nesse discurso, do princípio da centralidade na família, podemos considerar, com relação ao objeto de estudo desta tese, que a PNAS/98 expressa em seu enunciado uma ruptura, a negação de uma infinita continuidade do discurso, que deveria ocorrer de forma ininterrupta e numa periodização linear. Na lógica da continuidade, a política deveria avançar no discurso corrente, da noção da atenção individualizada e fragmentada, através dos segmentos da família, da criança, do adolescente, da pessoa idosa, etc. A ruptura diz respeito às mudanças na compreensão dessa atenção, não mais direcionada aos indivíduos, mas à unidade do grupo familiar. O sujeito que formula essa inovação do discurso não é a família nem seus segmentos, na condição de público usuário da assistência social, mas alguns sujeitos que ocupam as atribuições de gestores e formuladores, assessores, etc.

*A centralidade na família* aparece na primeira PNAS/98 associada à ideia de que *a família deve ser eixo central de todas as ações da Política de Assistência Social*. Esse documento explicita que a Política deve orientar suas ações pela

*centralidade na família*, de modo que todas as ações da Política devem convergir para o grupo familiar, visando à inclusão e à proteção social de todos da família:

As famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão compõem o núcleo-alvo dos serviços assistenciais [...] Focaliza-se o grupo familiar e a comunidade como lugares naturais de proteção e inclusão social [...] **Como princípio normativo, é valorizada a implementação de serviços intersetoriais de atenção às famílias, com objetivos e processos mais ambiciosos de proteção e alteração da qualidade de vida do grupo familiar e não apenas de seus membros** (PNAS/SEAS, 1999, p. 50; grifos nossos).

Nesse momento da Política de Assistência Social, para esclarecer o significado de família, a PNAS/1998 tomou por base a Lei nº 9.533<sup>8</sup>, de 10/12/1997. Assim, foi considerada como família “a unidade nuclear eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco e que forme um grupo doméstico vivendo sob o mesmo teto, mantendo uma economia pela contribuição de seus membros” (PNAS/SEAS, 1999, p. 66). Observamos aqui, que na Política novas ideias foram acrescentadas ao entendimento de família: a unidade nuclear, laços de parentesco e a contribuição com a economia familiar, mas ainda limitado à definição de critérios legais de uma composição das famílias para acessar os benefícios.

De acordo com a compreensão de família que adotamos no primeiro capítulo desta tese, os elementos da sua concepção na PNAS/98, acima indicados, não são suficientes para esclarecer o significado de família naquele período nem no novo contexto societário. A moradia dos integrantes sob o mesmo teto e a economia comum nem sempre podem ser critérios para identificar uma família, visto que não são suficientes, assim como não devem ser critérios fechados, como padrões rígidos para estruturar uma definição, ou inclusive, para identificar quem faz parte ou não de um determinado núcleo familiar. Entendemos que o contexto da primeira PNAS/98, cinco anos após a promulgação da LOAS, e portanto, no processo de reordenação político-institucional, com base na NOB/97 e na NOB/98, também, a exemplo da LOAS, as condições conjunturais (internas, da Política de Assistência Social e externas, do Estado neoliberal) não permitiam que os formuladores da Política percebessem plenamente a importância da família para essa Política pública.

---

<sup>8</sup> A Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Sendo os recursos destinados à família e aos seus dependentes, a lei explicitou o que considerava como *família*, na perspectiva da orientação das ações dos referidos programas.

No período da vigência da PNAS/98, os programas, projetos, benefícios e ações da Política ainda eram direcionados aos segmentos, mas também indicavam a participação da família nos seus documentos oficiais. Embora o documento da PNAS/98 apresentasse em seus princípios a ideia da *centralidade na família*, até o ano de 2006, não foi formulado nenhum documento oficial que expressasse o discurso da Política sobre o seu *significado*, nem sobre o de *centralidade na família*. A elaboração de um documento orientador após a publicação da PNAS/98, que sistematizasse uma concepção de família, poderia contribuir para o desvendamento do seu significado naquele contexto societário. Poderia avançar para compreender a família como uma totalidade dinâmica e contraditória, diversa e complexa. A partir dessa referência teórica, os profissionais da Política poderiam entender e aceitar a família como ela é, e não como modelo idealizado e desvinculado das mudanças societárias. Assim, estratégias metodológicas poderiam ser construídas para orientar as práticas profissionais e garantir o respeito aos diferentes modos de viver em família, de modo que toda configuração sociofamiliar fosse respeitada nos seus direitos e no acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais.

Ao esclarecer quais são os seus destinatários, a primeira PNAS/98 segue as orientações da LOAS, de modo que a família ganha uma nova posição de destaque. A assistência social se destina àqueles que são “pertencentes a formas fragilizadas de sociabilidade familiar, comunitária e societária” (PNAS/SEAS, 1998, p. 67). ou seja, os segmentos excluídos, involuntariamente, das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade, com prioridade para indivíduos e segmentos populacionais. A Política de Assistência Social não é direcionada a qualquer família, mas àquelas que apresentam formas diversas de fragilidade na sociabilidade familiar, ou seja, situações de exclusão, vulnerabilidade e risco social, que fragilizam não apenas os integrantes da família, de modo individual, mas também o grupo familiar como um todo, gerando necessidades diversas e demandas para a Política.

Os destinatários da política são segmentos socialmente excluídos e /ou que se encontram em condições de vulnerabilidade social, como: crianças pequenas e idosos; pessoas com deficiências ou outras incapacidades; vítimas de abuso e exploração sexual infanto-juvenil; moradores de rua; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de drogas; crianças, adolescentes e idosos vítimas de



*abandono família ou* vítimas de maus tratos (PNAS /SEAS, 1999, p. 67-68). Essas condições expressam formas de vulnerabilidade e fragilidade da família, como unidade grupal e de seus segmentos específicos. Portanto, entendemos que a família pode ser considerada como a expressão maior dos usuários da Política, porque representa, no seu conjunto, o público destinatário dos programas, benefícios, serviços e ações da Política de Assistência Social.

O discurso da PNAS/98 sobre os destinatários não está desconectado do contexto social mais amplo, da realidade das famílias e da situação de pobreza e vulnerabilidade. Porém, o reconhecimento de uma realidade indesejada não significa que, no campo da intervenção social, a política tenha garantido recursos institucionais, financeiros e metodológicos que permitam aos profissionais condições de produzir alterações na vida das famílias, no sentido da proteção social que elas precisam. No quadro 05, verificamos que, após a divulgação da PNAS/98 e até 2006, não foi elaborada orientações técnicas, que explicitasse diretrizes metodológicas para a efetivação das ações socioassistenciais. Esse fato pode significar, com base em Foucault (2005), um “não-dito”, explicitado pelo silêncio, pela ausência de um enunciado discursivo complementar que pode dizer, sem utilizar uma linguagem escrita, que não havia necessidade de discutir, planejar, aprofundar conhecimentos, traçar caminhos metodológicos para desenvolver práticas com as famílias usuárias. Porém, esse “não-dito” também pode ser explicado pela correlação de forças entre duas diferentes concepções de assistência social presente no contexto: uma, pela perspectiva assistencialista; e a outra, pela conquista e defesa dos direitos sociais. Sendo assim, o embate interno pode ter impedido a elaboração de orientações no campo da metodologia, voltado para o trabalho social com família.

A família também ganhou destaque nos objetivos da PNAS/98, visto que ela esclareceu e ampliou o sentido da proteção encontrado na LOAS. Um dos seus objetivos é assegurar que as ações da assistência social sejam implantadas tendo “a família como principal referência” para o desenvolvimento integral dos seus destinatários (PNAS/SEAS, 1999, p. 70). Significa, pelo menos em nível de discurso, a reafirmação da *família como eixo central* para todas as ações da política. Esse objetivo pode ter maior força política quando analisado em conjunto com dois outros objetivos que lhe são complementares e reforçam o sentido da família como referencial: um se refere à promoção da inclusão dos destinatários da Política,

garantindo-lhes o acesso aos bens e serviços sociais básicos, com qualidade; e o outro diz respeito à contribuição da Política para a melhoria das condições de vida das populações excluídas do pleno exercício de sua cidadania.

Apesar de a LOAS afirmar, numa de suas diretrizes, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, a PNAS/98 traz a novidade das novas relações entre Estado e sociedade civil. Ou seja, apresenta uma diretriz: a “efetivação de amplos pactos entre Estado e sociedade que garantam o atendimento de *crianças, adolescentes e famílias* em estado de vulnerabilidade e exclusão social” (PNAS/SEAS, 1999, p. 71). Significa que a responsabilidade pela execução das ações da Política de Assistência Social pode ser assumida pela sociedade civil, através das suas organizações privadas de assistência social – ou entidades de assistência social –, demonstrando que, apesar das inovações da LOAS e da PNAS/98, não foram produzidas mudanças significativas nas formas anteriores de assistência social, visto que as organizações privadas assumiam e continuam assumindo a responsabilidade com as ações de assistência social, inclusive com subsídios do Estado. Dessa forma, entendemos que, na PNAS/98, existe uma continuidade dos fenômenos, no sentido de um sistema de relações existentes desde as primeiras iniciativas de assistência social, que, segundo Foucault (2005, p. 11), representa uma estabilidade social.

Outra referência à família nas diretrizes da PNAS/98 diz respeito ao “estímulo às ações que promovam *integração familiar* e comunitária, para a construção da identidade pessoal e a convivência social do destinatário da assistência social” (PNAS/SEAS, 1999, p. 72). Essa diretriz expressa a mesma lógica do marco situacional da Política, em que o grupo familiar e a comunidade são enfatizados como lugares naturais de proteção e inclusão social. Nessa lógica, a família e a comunidade são consideradas espaços cujos vínculos relacionais idealizados estão sempre permitindo e favorecendo a implementação de projetos coletivos de proteção e melhoria da qualidade de vida das famílias e indivíduos. Entendemos que para a Política, parece que a família e a comunidade não são espaços complexos e contraditórios, mas sim agrupamentos sempre harmoniosos e protetores, cujos vínculos relacionais favorecem a implementação de projetos coletivos de melhoria qualidade de vida das famílias na comunidade.

Dessa forma, fica evidenciado que o documento da PNAS/98 acrescenta à LOAS o princípio da *centralidade na família*. Embora sem os esclarecimentos necessários, a PNAS/98 representou um significativo avanço no que se refere ao lugar e à importância que a família ocupa na Política de Assistência Social. A partir da primeira PNAS, a família passou a fazer parte dos enunciados discursivos dos documentos oficiais da Política: no nível da formulação geral e da regulamentação e no nível das orientações técnicas para a gestão e as práticas profissionais. Assim, os novos programas e projetos da Política passaram a incluir nos seus documentos a importância da família e da *centralidade na família*. Destacaremos, a partir de agora e de forma sucinta, alguns programas da Política de Assistência Social, no período posterior à divulgação da PNAS/98, ressaltando a forma como, em cada desenho específico dos programas, a família adquire importância.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi criado em 1996 e desenvolvido em parceria com os estados, municípios e organizações da sociedade civil. O objetivo era eliminar o trabalho infantil em atividades perigosas, insalubres e degradantes no Brasil e garantir a frequência regular de crianças e adolescentes à escola. O PETI era destinado prioritariamente às famílias atingidas pela pobreza e pela extrema pobreza, com renda *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, com filhos de 7 a 14 anos, com um máximo de três crianças por família.

O PETI possui três eixos de atuação: concessão de uma bolsa monetária mensal, cujo valor varia conforme a área de residência da família (R\$ 25 por criança em área rural e R\$ 40 por criança em área urbana); as exigências de retirada do trabalho e permanência na escola, com jornada ampliada, ou seja, com atividades socioeducativas (culturais, esportivas e de lazer); e ações socioassistenciais junto às famílias, incluindo assistência psicológica e, mais recentemente, ações de geração de emprego e renda voltadas aos adultos das famílias. No período de 1996 a 2005, o PETI passou por um movimento de expansão praticamente contínuo, com maior expressividade a partir do ano de 2000, de modo que em 2005 atendeu mais de um milhão de crianças (IPEA, 2005, p. 97). Conforme determinação do MDS, desde 2006 os beneficiários desse programa passaram a migrar para o Programa Bolsa Família (PBF), devido à integração entre os dois programas.

Logo nos primeiros anos, o PETI começou a enfrentar um desafio: o que fazer com adolescentes que foram desligados por terem atingido o limite de 14 anos

de idade e que, por ausência de alternativas, tenderiam a retornar aos trabalhos degradantes a que foram submetidos anteriormente. Como possibilidade dar prosseguimento ao PETI, a SEAS criou, em 1999, o Programa Agente de Desenvolvimento Social e Humano, mas suas normas e diretrizes só foram definidas em junho de 2000. O Programa Agente Jovem foi direcionado preferencialmente para os egressos do PETI, mas dele também participavam jovens do Programa Bolsa Escola em situação de liberdade assistida e os desligados da escola, de modo que atingia jovens de 15 a 17 anos de idade, carentes e em situação de risco.

Os participantes do Programa Agente Jovem recebiam uma bolsa no valor de R\$ 65,00 mensais, mas condicionada à permanência na escola, ao engajamento em atividades comunitárias sob orientação pedagógica, atuando na comunidade como apoio nas áreas de saúde, meio ambiente e cidadania. Participavam também nas atividades culturais, esportivas e de lazer. De acordo com o IPEA (2005, p. 98), no ano de 2000 o Programa Agente Jovem atendeu 38 mil beneficiários; em 2004, seu público cresceu para 56 mil jovens. Em 2005, os recursos federais foram ampliados e o programa ampliou o número de seus beneficiários, atingindo um total de 112 mil jovens.

O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conhecido como *Programa Sentinela*, foi criado em 2001 pela SEAS, visando cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Implantado no âmbito da Política de Assistência Social, no que se refere à sua linha de atendimento no referido Plano de Enfrentamento, o Programa Sentinela se destinava ao atendimento social de crianças e adolescentes que sofreram violência e exploração sexual. Inicialmente, era desenvolvido através de campanhas de esclarecimento e da capacitação de profissionais, principalmente das políticas de educação, saúde, atendimento às crianças e adolescentes, turismo, segurança e justiça, cultura, esporte e lazer. A finalidade do programa era oferecer atendimento especializado, psicossocial e jurídico, às crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual.

As estratégias utilizadas pelo Programa Sentinela contemplavam a prevenção e o atendimento às vítimas de violência sexual e exploração sexual por meio de parcerias com diversos setores das políticas públicas. As ações do

Sentinela dependiam da existência de uma articulação entre vários Ministérios de Estado, organizações responsáveis pelas políticas públicas no âmbito dos estados e dos municípios e de uma rede de serviços governamentais e não governamentais. Para que o Sentinela fosse implantado, deveriam estar em pleno funcionamento nos municípios os Conselhos Tutelares (CT) e os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). De acordo com o IPEA (2005, p. 99), em 2005 o Programa Sentinela estava presente em 435 municípios dos 26 estados da federação, com uma capacidade de atendimento a dezoito mil famílias.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, dentre os programas da SEAS, destacamos o *Programa Brasil em Família*, não pelo seu alcance ou por possíveis impactos na realidade das famílias brasileiras, mas por ser um programa oficialmente direcionado à família e não a um dos seus segmentos, como a maioria dos outros, a exemplo do PETI e do Agente Jovem. Criado no ano 2000, o programa se efetivou por meio de parcerias entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, através da instalação e manutenção de *Núcleos de Apoio às Famílias* (NAF). De acordo com o documento do programa, esses núcleos deveriam somar esforços às outras ações de combate à pobreza, visando impulsionar a inclusão social de famílias de baixa renda e em condições de vulnerabilidade social.

De acordo com a SEAS, os NAF deveriam atender famílias que tinham entre seus integrantes pessoas inseridas nos programas da SEAS, tais como o Agente Jovem, o BPC, o PETI, o Sentinela e os Serviços de Ação Continuada (SAC)<sup>9</sup> de atenção à pessoa com deficiência e à pessoa idosa. Os NAF deveriam atender também as famílias de pessoas em privação de liberdade e as famílias que estivessem vivenciando situação de moradia na rua e/ou migrantes. O destaque aos NAF se justifica também porque, no seu desenho, concebido pela SEAS, aparece nas diretrizes a perspectiva de convergir e aperfeiçoar o trabalho realizado pelas instituições sociais dos municípios, “objetivando atingir o princípio da *centralidade na família*”. Para tanto, deveriam ser realizadas “ações de fortalecimento das relações

---

<sup>9</sup> São consideradas ações continuadas de assistência social aquelas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social que visem ao atendimento periódico e sucessivo à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à portadora de deficiência, bem como as relacionadas com os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes (Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004).

intrafamiliares, ou seja, com os integrantes da família, prevendo abordagens de indivíduos na estrutura familiar” (SEAS, Portaria nº 881, de 3/12/2001).

Dentre as atribuições dos NAF, destacamos: a organização e a mediação da oferta e da demanda de serviços sociais; o estímulo e a valorização do papel da mulher; o desenvolvimento de atividades socioeducativas com as famílias; a articulação e o apoio aos projetos de incentivo a unidades produtivas familiares e comunitárias; o encaminhamento aos cursos de qualificação profissional; e a manutenção de uma relação direta e dinâmica com as instituições e os serviços sociais, com incentivo à ampliação da rede social local, tanto governamental quanto privada (CARVALHO; ALMEIDA, 2003, p. 119). Não encontramos, contudo, na documentação da Política de Assistência Social ou em estudos sobre ela, informações sobre a implantação, o funcionamento, as metas alcançadas ou a avaliação de impacto das ações dos NAF sobre as famílias atendidas.

Vale ressaltar que, nos programas mencionados acima – PETI, Agente Jovem, Sentinela e Núcleos de Apoio à Família –, aparece nos respectivos documentos oficiais dos programas, nas suas diretrizes e normas, o princípio da *centralidade da família*, numa lógica que parece uma adequação a esse princípio explicitada na PNAS/98. A ideia da *centralidade na família* presente nos documentos oficiais desses programas diz respeito a várias orientações, a saber: a família deve ser considerada como alvo de atenção, e não apenas os seus membros envolvidos nos programas; os objetivos das ações socioeducativas são diversos, desde o incentivo a atividades produtivas até o fortalecimento dos vínculos familiares; as ações socioassistenciais especializadas devem ser realizadas com atendimento psicossocial, orientação e acompanhamento. Porém, a explicitação da *centralidade na família* nos documentos dos programas não é suficiente para compreender o seu significado nem para garantir a sua efetivação na prática desses programas.

Os programas acima explicitados expressam também uma tendência da Política de Assistência Social: a lógica da transferência de renda incorporada aos programas, ou seja, a concessão de bolsas monetárias legitimadas como direitos de acesso a uma renda mínima, como estratégia de enfrentamento à pobreza, independente da ocupação num trabalho ou emprego. Esse tema está relacionado às mudanças no mundo do trabalho, às imposições das medidas de ajuste neoliberal sobre as políticas sociais dos governos de países periféricos, ao desemprego, à

precarização das relações de trabalho e ao acirramento da pobreza. Entretanto, entendemos que o direito ao trabalho jamais foi resolvido na sociedade brasileira e, portanto, não parece possível de solucionar com o repasse de valores irrisórios às famílias pobres e extremamente pobres. Significa que a distribuição de *renda do não trabalho*, através das bolsas aos beneficiários, ao mesmo tempo em que se constitui uma medida de proteção social para os mais pobres, não substitui a necessidade de geração de renda a partir do acesso a um trabalho digno, como estratégia de autonomia para melhoria das condições de vida das famílias.

Não incluímos nesta discussão o BPC para o idoso e a pessoa com deficiência por considerarmos o direito à renda para aqueles que não têm condições de trabalhar. Entretanto, a centralidade na família não pode ser considerada apenas a partir do volume de recursos empregados nos programas de transferência de renda, embora estes tenham alterado a forma tradicional de repasse de bens materiais e recursos para as famílias e reduzido a situação de extrema pobreza no país. Entendemos que as bolsas monetárias repassadas para garantir as necessidades de sobrevivência mais urgentes e vitais das famílias em condições de extrema pobreza são extremamente importantes, mas não são suficientes, porque não atuam diretamente nas diversas causas que produzem e reproduzem a pobreza e a desigualdade social, como explicitado no terceiro e no quarto capítulos desta tese. Entretanto, consideramos de fundamental importância que a Política de Assistência Social priorize a efetivação de ações socioassistenciais em todos os seus programas, inclusive aqueles de transferência de renda. Essas ações devem ser fundamentadas em conteúdos socioeducativos, de caráter preventivo, de proteção social e de redução das vulnerabilidades sociais, na perspectiva da produção de mudanças significativas nas condições sociais da vida das famílias.

### **6.3 A centralidade na família na nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS / 2004) e no âmbito do SUAS**

O documento da PNAS/98 representou um fato significativo para o processo de formulação da política e ensejou muitos debates sobre a sua construção, em relação a temas diretamente relacionados às questões que perpassavam os seus elementos discursivos: análise da situação, definição dos

seus objetivos, princípios e diretrizes, assim como a delimitação dos usuários da Política. Verificamos, também, que, no documento oficial da PNAS/2004, os mesmos elementos enunciativos da PNAS/98 são retomados, embora que com algumas alterações, mas novos elementos são elaborados como parte do discurso, na perspectiva da nova estruturação e organização do SUAS.

Podemos afirmar, com base no pensamento de Foucault (2005, p. 60), que esses *elementos enunciativos* são uma descrição de uma configuração do objeto e, mais precisamente, do campo de enunciados em que os conceitos discursivos são formados e socializados, quando circulam e se fazem conhecer. Essa descrição compreende formas de sucessão em que estão situadas algumas disposições de séries enunciativas, quer seja relativas às ordens das descrições, às narrativas, aos tipos de correlação entre enunciados ou aos esquemas retóricos:

A configuração do campo enunciativo compreende, também, formas de coexistência. Estas formas delineiam, inicialmente, um campo de presença, ou seja, todos os enunciados já formulados em alguma outra parte e que são retomados em um discurso a título de verdade admitida, de descrição exata, de raciocínio fundado ou de pressuposto necessário, e também os que são criticados, discutidos e julgados, assim como os que são rejeitados ou excluídos (FOUCAULT, 2005, p. 62).

No documento da nova PNAS/ 2004, o elemento discursivo da análise da situação traz informações sobre a situação de crianças, adolescentes e jovens (referentes à educação, ao trabalho e à gravidez na adolescência), mulheres, idosos e pessoas com deficiência. Analisa também a realidade da população brasileira no novo contexto, destacando as condições socioeconômicas. A partir da análise situacional, a PNAS/2004 redefine princípios, diretrizes, objetivos, destinatários e a forma de organização das ações da assistência, incorporando em sua gestão a perspectiva de construção do SUAS. Em todos esses enunciados discursivos, a *família* e a ideia de *centralidade na família* estão presentes e entranhados na PNAS/2004 com mais frequência e relevância do que na LOAS e na PNAS/98.

A nova Política Nacional ressalta que a “unidade sócio-familiar permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo / domicílio” (PNAS, 2004, p. 11). Nesse sentido, a Política busca identificar não apenas necessidades, mas também capacidades que devem e podem ser desenvolvidas, o que implica “incremento das capacidades das famílias e indivíduos”, na perspectiva da construção da autonomia. Nessa direção, o documento esclarece que, para a construção da Política de Assistência Social,



precisam ser levados em conta “três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e, dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família” (Id. *ibid.*, p. 11). Na direção do SUAS, o documento afirma que, para se realizar a proteção social, é necessária uma maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, porque é nele que se constituem vulnerabilidades e riscos.

Na perspectiva da construção do SUAS, a Política de Assistência Social destaca a necessidade de relacionar as pessoas aos seus territórios, principalmente aos municípios em suas regiões urbanas e periféricas, considerados espaços territoriais privilegiados da Política. A PNAS/2004 considera que os espaços urbanos, principalmente nas periferias dos municípios de médio e grande porte, bem como nas grandes metrópoles, passaram a ser *produtores e reprodutores* de um intenso processo de precarização das condições de vida, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, de *fragilização dos vínculos sociais e familiares*, ou seja, de produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade social (PNAS, 2004, p. 13).

As periferias das grandes cidades e das metrópoles são os territórios onde as famílias em situação de pobreza e de indigência conseguem espaço para moradia. Entretanto, não é nesses espaços que é produzida a precarização das condições de vida, visto que estas são resultantes das relações sociais mais amplas, econômicas e capitalistas. Discordamos também de que, nesses espaços, seja produzida a *fragilização dos vínculos familiares*, visto que essa questão perpassa todas as camadas sociais, independentemente de a moradia da família estar situada num território periférico ou em centros urbanos mais privilegiados.

A partir da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, passou a existir uma relação dinâmica entre territorialização e a gestão da Política de Assistência Social, definida a partir de dois elementos básicos: a abrangência territorial sob a responsabilidade do órgão gestor da Política; e a incidência no mesmo território dos fatores que justificam as necessidades de proteção de Assistência Social – expressas na complexidade das desigualdades sociais, das condições sociais de vida e das vulnerabilidades e riscos sociais de famílias, grupos e indivíduos – para o conjunto das famílias e dos indivíduos de um determinado território. Segundo esse entendimento, a dimensão territorial não comporta apenas situações similares, mas também diferenças, desigualdades sociais e assimetrias diversas. Segundo Sposati

(2008, p. 6-8), existe uma relação dinâmica entre território, poder de gestão, necessidades sociais e distributividade das atenções da Política de Assistência Social, o que possibilita um processo mais democrático na descentralização da gestão, maior esforço pela equidade na distribuição das medidas de proteção social e pela efetividade do acesso das famílias e indivíduos a essas medidas.

Na discussão das políticas públicas, a perspectiva territorial não deve significar a demarcação física de uma área geográfica, no sentido da dimensão dos limites de um terreno onde está situado um bairro ou um conglomerado de bairros no qual estejam fincadas as estruturas domiciliares de um segmento populacional. Superando essa *topografia natural*, compreendemos *território* como a expressão de uma dinâmica complexa de relações sociais entre os seres humanos, como sujeitos sociais ativos, e entre estes sujeitos e as instituições sociais do mesmo *espaço social* e com sujeitos e grupos sociais de outros territórios. Portanto, as relações no território expressam uma permanente mutabilidade, podendo representar o chão onde se concretizam as relações sócio-familiares – de vizinhança, de solidariedade, de poder – e, inclusive, o exercício da cidadania. Desse modo, a “territorialidade se faz pelos significados e ressignificação que os sujeitos vão construindo em torno de suas experiências de vida em dado território” (KOGA, 2003, p. 38). Reiterando essa concepção diferenciada de territorialidade, Santos (2006, p. 97) afirma:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro [...] (SANTOS, 2006, p. 97).

A inserção da Política de Assistência Social no campo da seguridade social afirma também o seu caráter de proteção social, como política pública voltada para a garantia de direitos. Portanto, deve garantir três seguranças básicas: a de sobrevivência, a de acolhida e a da *vivência familiar*. Essas seguranças são direcionadas à família, explícita ou implicitamente. A segurança de sobrevivência diz respeito a uma renda básica e à autonomia, ou seja, à “garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência” (PNAS, 2004, p. 25), como, por exemplo, pessoas com deficiência, idosos, desempregados, *famílias numerosas e famílias sem condições básicas* e dignas de reprodução social.

A segurança da acolhida se refere à provisão das necessidades humanas básicas para a vida humana em sociedade, como a alimentação, o vestuário e o abrigo. Isso pode ocorrer por vários motivos: pela idade (criança ou idoso, por exemplo); por alguma deficiência; por alguma restrição momentânea ou permanente da saúde física ou mental; em situações de necessidade de separação da família, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo e criminalidade.

A segurança da vivência familiar supõe a não aceitação da situação de reclusão ou de perda de relações. Parte da ideia de que “a dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios” (PNAS, 2004, p. 26), porque é próprio da natureza humana o comportamento gregário e a convivência em família. Entretanto, essa segurança aparece no discurso da PNAS/2004 de forma idealizada, visto que as relações desenvolvidas na vida social e na família também podem ser marcadas por preconceito, discriminação, intolerância e desrespeito aos direitos.

Na PNAS/2004, a compreensão sobre as seguranças de sobrevivência, acolhida e convivência familiar trazem em seu conteúdo, de forma entrelaçada, o tema da autonomia. Esse termo se origina etimologicamente na palavra grega *autonomia*, formada pelo adjetivo pronominal *autos*, que significa: *ele mesmo e por si mesmo*, acrescido de *nomos*, que significa *compartilhamento, lei do compartilhar, instituição, convenção, lei*. Nesse sentido, *autonomia* significa propriamente a competência humana em *se dar suas próprias leis*. Num sentido amplo, essas leis significam o conjunto de regras de conduta pelas quais os indivíduos se conduzem no mundo, frente às coisas e às outras pessoas. As leis são padrões e normas instituídas e interiorizadas, num processo de *enraizamento* a partir do qual se constituem as condutas dos sujeitos. Assim, a expressão *dar-se suas próprias leis* significa a autodeterminação humana diante dos padrões instituídos. A autonomia indica a condição de uma pessoa ou de uma coletividade capaz de determinar, por si mesma, a lei à qual deve se submeter, sentir-se livre para tomar decisões sobre várias dimensões da vida (SEGRE et al., 1995, s/p).

Castoriadis (2000) entende a autonomia como um empreendimento da humanidade e um programa de reflexão filosófica sobre o indivíduo. O autor considera que, na história mais recente da humanidade, constituiu-se uma tensão entre os movimentos autônomos e o conjunto de instituições sociais cuja função tem

sido garantir a reprodução das relações sociais de produção, a partir, sobretudo, do advento da sociedade capitalista. Nesse sentido, as possibilidades e os limites para o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos são dados historicamente por um conjunto de fatores econômicos, sociais, culturais, políticos e éticos, na relação com os outros. Portanto, a autonomia só pode ser definida como relação social, pois “não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva” (CASTORIADIS, 2000, p. 130).

A autonomia - tanto social quanto individual - é um projeto que surge a partir da interrogação, do questionamento sobre o instituído, criando a reflexividade no sentido pleno, ou seja, sua autorreflexividade. Para o indivíduo, o sentido da autonomia toma a qualidade de instância e de poder de decisão, através do qual ele adquire o domínio consciente, inclusive sobre seu próprio inconsciente. O sujeito em questão não é um sujeito abstrato, mas concreto, totalmente penetrado pelo mundo, pelos outros sujeitos e enraizado na sociedade. A autonomia se refere ao surgimento de um novo tipo de ser na história dos indivíduos, que não ficam aprisionados aos fundamentos das normas, mas tomam para si a liberdade de *criticar, dizer, fazer e instituir*. Sendo a liberdade um modo de vivenciar a existência e não um ideal separado da vida, a autonomia será sempre um exercício da liberdade no confronto com as determinações instituídas, num espaço ameaçado pelo seu oposto. Com esse entendimento, Castoriadis (1992, p. 140) afirma que a autonomia não se limita ao pensamento, mas expressa “o agir reflexivo de uma razão, que se cria num movimento sem fim, ao mesmo tempo individual e social”.

A consolidação social e histórica da autonomia não pode ser confundida com a ideia de liberdade abstrata, registrada nos princípios liberais, pois a autonomia só pode ocorrer no processo de constituição subjetiva do indivíduo e no conjunto das relações sociais. Nessa perspectiva, numa sociedade de alienação, a autonomia como prática social – dos indivíduos e do grupo familiar – sempre será permeada pelas condições materiais de existência e por outros indivíduos e grupos, pois as ideias de autonomia e de responsabilidade individual das pessoas por suas próprias vidas não devem ser separadas do contexto social e histórico, nem consideradas autossuficientes, como se fossem isoladas do mundo. Como prática social, a autonomia será sempre produto de uma conjuntura histórica, e nunca a resposta definitiva para as contradições e os conflitos sociais imprevisíveis.

Torna-se imperativo, então, formar instituições tornando a reflexividade coletiva efetivamente possível e instrumentando-a concretamente. E, do mesmo modo, torna-se imperativo dar a todos os indivíduos não só a possibilidade efetiva máxima de participação em todo poder explícito, mas também a esfera mais extensa possível da vida individual autônoma. A autonomia é, portanto, o projeto, no plano ontológico e no plano ético, que visa, no sentido amplo, ao nascimento do poder instituinte e sua explicitação reflexiva [...]. E, no sentido mais preciso, esse projeto visa à reabsorção *do* político, como poder explícito, *na* política, atividade lúcida e deliberada tendo por objeto a instituição explícita da sociedade [...] tendo em vista fins comuns e obras públicas que a sociedade se propôs deliberadamente (CASTORIADIS, 1992, p. 147-149).

O conteúdo mais importante da autonomia é seu sentido ético. A ética é rigorosamente subjetiva e depende de uma hierarquia de valores, numa tentativa de delineamento do *certo* e do *errado*, independentemente das bases sobre as quais tais valores estão fundamentados. Desse modo, cada indivíduo poderá estabelecer, se quiser, sua condição de autonomia, sua escala hierárquica de valores. Compreender a autonomia dos indivíduos e dos grupos familiares supõe, de antemão, que eles detenham a liberdade de optar, de definir o modo de vida que querem seguir, os caminhos que deseja percorrer, os objetivos que se propõe alcançar. Essa liberdade supõe a existência de condições objetivas e subjetivas: a dimensão das condições sociais, econômicas e culturais; e também a constituição de uma subjetividade fincada em princípios éticos que possibilitem a liberdade individual articulada às necessidades coletivas.

A partir do pressuposto de que o ser humano deve ser livre de todo controle exterior e respeitado em suas decisões vitais básicas, afirmamos que o princípio da autonomia se destaca no plano ético. Na sua subjetividade, os sujeitos têm duas escolhas: pensar por seus próprios códigos ou pensar de acordo com os códigos de outrem. Nesse entendimento, também o grupo familiar e seus integrantes devem ser compreendidos como sujeitos de sua autonomia e, ao mesmo tempo, de direitos, e não como objetos das decisões de outros sujeitos ou de políticas públicas, que formulam o que consideram melhor para as famílias, sem que elas sejam ouvidas no processo de avaliação e formulação da Política. Assim, a autonomia das famílias pressupõe também a liberdade de participar e o poder de deliberar sobre os seus direitos e sobre a formulação de programas a elas destinados. Se essa noção de autonomia efetivamente ocorresse na Política de Assistência Social, poderia contribuir para a construção da cidadania das famílias usuárias.

As famílias, portanto, devem ser respeitadas na forma particular como se organizam para viver como tais, nas suas condições de vulnerabilidade social, nas decisões que possam tomar sobre suas experiências, na definição de suas necessidades e nas formas de satisfazê-las, ou seja, sobre as demandas específicas que as mobilizam para solicitar a proteção social junto às políticas públicas. Nesse sentido, a autonomia das famílias depende da sua condição de liberdade e autodeterminação, o que pressupõe a formação da subjetividade dos seus integrantes no campo da ética, para poder fazer escolhas dentre as alternativas possíveis. A situação socioeconômica e cultural da família, associada às condições de vulnerabilidade social, fragiliza ou impossibilita que muitas famílias usuárias da política tenham condições de exercer sua autonomia.

No que se refere aos princípios definidos na PNAS/2004, observamos que são os mesmos contidos na LOAS, sem acréscimos ou supressões. Nesse novo texto, as diretrizes também são baseadas na LOAS e na Constituição Federal, mas no geral estão vinculadas ao processo de descentralização da política: a participação da população, o controle social e a responsabilidade do Estado na condução da política. Entretanto, as diretrizes apresentam uma pequena, mas significativa alteração em relação à descentralização político-administrativa, por afirmar que “a coordenação e a execução dos programas cabe à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social [...]” (PNAS, 2004, p. 26-27). O enunciado dessa diretriz nos remete novamente à noção de continuidades, estabilidades sociais ou permanências, segundo Foucault (2005), como explicitado na análise sobre parte semelhante do discurso da PNAS/98.

Devemos apreender o discurso presente nos documentos oficiais da Política de Assistência Social com uma inquietude crítica, porque ela nos mostra que é necessário “reconstituir, a partir do que dizem estes documentos – às vezes com meias palavras –, o passado de onde emanam e que se dilui [...]” (FOUCAULT, 2005, p. 6) na matéria de um documento. As palavras destacadas na diretriz permitem a apreensão dos jogos de diferenças a partir do seu conteúdo: a diretriz acima guarda relação direta com a reforma do Estado e com as medidas de ajuste neoliberal, e, portanto, podem favorecer a desresponsabilização do Estado com as ações de assistência social, visto que as entidades privadas podem assumir não apenas a execução, mas também a coordenação dos programas dessa Política

pública e com a utilização de recursos públicos. Essa situação pode ser agravada visto que os conselhos gestores não acumulam conhecimentos suficientes nem capacidade político-deliberativa para o exercício de suas funções.

A PNAS/2004 não apresenta alterações em relação à ideia de centralidade na família, visto que conserva o mesmo texto da diretriz da PNAS/98, embora mudando o seu lugar. Antes, “*a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*” era um princípio na PNAS/98; mas, com a nova PNAS/2004, esse enunciado passa a ser uma diretriz. Ter a força de *princípio* significa ser a causa primária, a fonte ou a causa de uma ação. *Diretriz*, por sua vez, expressa uma linha de um caminho a percorrer, um conjunto de instruções para se realizar um plano ou uma ação. Assim, podemos afirmar que, apesar de, na PNAS/2004, a família aparecer de forma mais frequente e entranhada nos elementos discursivos do documento, parece ter havido problemas na formulação, pois o significado que a ideia de *centralidade na família* assume no discurso da nova Política Nacional é mais de princípio do que de diretriz.

Importa ressaltar que a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, como nova regulamentação da Política de Assistência Social que deveria fazer atualizações no texto da LOAS, não faz nenhuma referência ao princípio da *centralidade na família*: não o destaca nem como princípio nem como diretriz. Da mesma forma, quando a referida Nova Lei do SUAS trata da organização e gestão da política, faz esclarecimentos sobre as modalidades de proteção social e sobre o significado e as atribuições dos CRAS e dos CREAS. De nenhuma forma ela explicita, no entanto, a *matricialidade sócio-familiar* presente no texto da PNAS/2004 e definido como eixo estruturante do SUAS. Mais do que isso, em todo o texto da nova lei, não existe nenhum dispositivo sobre a *centralidade na família* nem sobre o seu significado na política. Essa atualização seria um enunciado fundamental no novo discurso formulador da Política de Assistência Social, visto que tem força de lei e, portanto, não poderia ser esquecida, mas, pelo contrário, deveria ser ressaltada como princípio. Nesse entendimento, tanto a *família* quanto a ideia de *centralidade na família*, mesmo fazendo parte do enunciado discursivo das duas Políticas Nacionais (a de 1998 e a de 2004) e do SUAS, continuam na condição de expressões imprecisas e difusas, podendo ser objetos de interpretações diversas.

Entendemos que a ausência da *centralidade na família* na Nova Lei do SUAS indica o que Foucault (2005) denomina de um *não-dito*. Significa um discurso que não tem materialidade numa frase pronunciada ou num texto escrito, que faz calar o que não se quer que seja dito, mas que tem razões subjacentes, escondidas por trás do silêncio, da aparência de não ter o que falar ou o que expressar: “É um discurso sem corpo, uma voz tão silenciosa quanto um sopro, uma escrita que não é senão o vazio do seu próprio rastro [...] e esse não-dito seria um vazio minando, do interior, tudo que se diz” (FOUCAULT, 2005, p. 28). Desse modo, essa ausência pode ser explicada pelo esquecimento da *centralidade na família*. Mas ela não seria esquecida, apagada ou anulada de um discurso oficial extremamente importante para a formulação geral da Política se continuasse importante e se tivesse lugar central no desenvolvimento das ações socioassistenciais.

Acreditamos, portanto, que esse *não-dito*, sendo resultado da luta entre o que pode ser dito e o interdito<sup>10</sup>, pode ensejar várias possibilidades explicativas: outros temas (a exemplo dos programas de transferência de renda; da estruturação e consolidação do SUAS; da sistematização das informações sobre o atendimento da Política e a elaboração do Censo SUAS; da rede de organizações conveniadas com o SUAS; do financiamento da Política; das fontes de recursos e normas de acesso; e outros temas) se tornaram importantes ao ponto de ofuscar o que, por escrito, foi enunciado como foco central desde o discurso da PNAS/98. Pode ser que o tema da família e da centralidade na família seja considerado como dado, incrustado nas mentalidades e nas práticas profissionais - não sendo necessário explicitá-lo -, pelo fato de estar escrito como parte do enunciado discursivo de alguns documentos. Entretanto, quando a nova Lei do SUAS não enuncia nenhuma diretiva em relação à *centralidade na família*, diferentes possibilidades são abertas na condução do trabalho social com famílias. Sendo assim, esse *não-dito* poderia induzir a perda de foco na família, dificultar a compreensão sobre ela e a percepção

---

<sup>10</sup> Em *A ordem do discurso*, Foucault (2007, p. 9) trata da existência de procedimentos de *exclusão na sociedade*, dos quais o mais familiar é o *interdito*: “Temos consciência de que não temos o direito de dizer o que nos apetece, que não podemos falar de tudo em qualquer circunstância, que quem quer que seja, finalmente, não pode falar do que quer que seja. Tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: jogo de três tipos de interditos que se cruzam, que se reforçam ou que se compensam, formando uma grelha complexa que está sempre a modificar-se” (FOUCAULT, 2007, p. 9).



dos profissionais e gestores sobre as suas alterações, de modo que poderia resultar em práticas preconceituosas e limitadoras dos direitos das famílias.

Se considerarmos que a *centralidade na família* poderia *produzir* uma nova forma de olhar a família, gerar uma nova articulação no plano da participação política, avançando do foco no indivíduo ou dos segmentos da família para a família como unidade grupal e socialmente referenciada no território, com necessidades diversas e urgentes a serem atendidas pela Política de Assistência Social, é preciso questionar: em que medida a ausência de referência à *centralidade na família* na nova Lei do SUAS expressa a importância da atenção aos segmentos populacionais mais vulnerabilizados, no âmbito das políticas públicas e da Política de Assistência Social? E os movimentos sociais, qual significado têm atribuído às lutas sociais em torno dessas políticas? Se antes eles tiveram participação decisiva em torno da elaboração, definição do texto legal e promulgação da LOAS, por que não tiveram também na sua revisão e atualização? Interrogamos não só por que a *centralidade na família* não aparece no texto da referida Lei, mas também por que foi permitido que fosse assim? Por que isso ocorreu exatamente quando a LOAS estava sendo atualizada e novamente regulamentada, para ser o guia de referência para as decisões políticas dos gestores e para as práticas profissionais?

Como assinala Foucault (2007), as interdições se tornam mais fortes e se multiplicam exatamente nas dimensões da sexualidade e da política. Na análise dos documentos oficiais da Política de Assistência Social, o discurso é um dos espaços em que a dimensão da política exerce, de maneira privilegiada, alguns dos seus mais temíveis poderes, visto que ela não é neutra e sem interesses contrários

Por mais que o discurso seja, aparentemente, bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam rapidamente sua ligação ao desejo e ao poder. Nisto não há nada de espantoso: uma vez que o discurso – a psicanálise mostrou-o –, não é simplesmente o que manifesta (ou esconde) o desejo; é também aquilo que é objeto do desejo; e porque – e isso a história não cessa de nos ensinar – **o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo pelo qual e com o qual se luta, é o próprio poder de que procuramos nos apoderar** (FOUCAULT, 2007, p. 10; grifos nossos).

Os objetivos da PNAS/2004 apresentam algumas alterações em relação à primeira PNAS (1998), na perspectiva da adequação à nova forma de organização da Política de Assistência Social no âmbito do SUAS, em níveis diferenciados de proteção social. Um dos objetivos guarda a mesma ideia de *centralidade na família*

presente na política anterior, mas com uma nova redação. A nova política objetiva: “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham *centralidade na família* e que garantam a *convivência familiar e comunitária*” (SNAS, PNAS, 2004, p. 27). Com esse objetivo, a nova política abarca também um dos princípios da LOAS: o respeito à convivência familiar e comunitária.

Em relação aos destinatários, a PNAS/2004 apresenta alterações significativas, considerando-se a PNAS/98. Houve uma ampliação das condições que habilitam o público a se tornar usuário da Política de Assistência Social, que passou a ser *famílias, indivíduos e grupos* em situações diversas de vulnerabilidade e riscos sociais e pessoais, como: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; condições de necessidades próprias dos ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexuais; situações de desvantagem pessoal resultantes de deficiências; exclusão pela pobreza ou pelo não acesso às demais políticas públicas; dependência de substâncias psicoativas; as diferentes formas de violência familiar; a não inserção ou a inserção precária no mercado de trabalho formal ou informal; e estratégias diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 27).

Podemos considerar o elemento discursivo relativo aos destinatários como uma unidade acessória em relação ao discurso da PNAS/2004, mas ela não significa apenas um apoio, visto que uma política não pode ser formulada para ninguém. O enunciado de uma política tem necessariamente que ser direcionado para algum público, que diz respeito à finalidade da existência da própria Política e da sua justificativa perante a sociedade, inclusive da formulação do seu discurso oficial. A compreensão dos destinatários da Política de Assistência Social exige a apreensão de suas relações complexas com outras unidades discursivas, de áreas de conhecimento diversas e outras de políticas específicas. Os usuários da Política, denominados de *famílias, indivíduos e grupos*, não são uma massa homogênea e uniforme, visto que experimentam situações e necessidades diferenciadas e, portanto, também demandam atendimentos diferenciados.

A partir dessas considerações, podemos afirmar que a PNAS/2004 avança na caracterização do público destinatário, porque, em seu enunciado, demonstra que os discursos não são elaborações definitivas, visto que estão em processo de mudanças. Quando os formuladores da Política captam a realidade da

população que precisa da Assistência Social, com mais aproximação de sua concretude – a partir do reconhecimento de suas necessidades produzidas pelas situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal – e as assenta no enunciado discursivo oficial, eles estão ampliando as possibilidades de que mais famílias e indivíduos tenham acesso à essa Política. Nesse aspecto, a PNAS/2004 apresenta uma ruptura com as continuidades irrefletidas e avança na construção de mudanças significativas, porém nos limites do discurso expresso nos documentos.

No novo formato da Política e no âmbito do SUAS, a assistência social passa a ser organizada em dois níveis de proteção social: a básica e a especial. Na proteção social básica, são atendidas famílias e indivíduos em situações nas quais os vínculos familiares e comunitários podem estar fragilizados, mas ainda não foram rompidos. A proteção social básica se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação (ausência de renda, acesso precário ou inexistente aos serviços públicos) ou fragilização dos vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social, como discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências (PNAS, 2004, p. 27).

Na proteção social especial, são contempladas famílias e indivíduos com direitos violados ou que precisem de proteção integral, demarcadas pelo nível de complexidade das situações vivenciadas e das condições do vínculo familiar. A proteção social especial está organizada em dois níveis de atenção especializada: de média e de alta complexidade. Na proteção especial de média complexidade, os vínculos familiares e comunitários podem estar muito fragilizados, mas não foram rompidos, podendo estar em risco de rompimento. Na proteção especial de alta complexidade, são atendidas famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário para ser atendidos num serviço de acolhimento, ou seja, precisam de proteção integral, com moradia, cuidados diários e alimentação.

A distinção entre esses dois níveis de proteção - a básica e a especial - tem como base a situação de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos, mas também as relações familiares, destacando a condição dos vínculos entre os integrantes da família. A distinção depende da condição da família de constituir ou não *referência familiar* para aqueles membros mais vulneráveis e/ou em situação de risco social, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, etc.

Partindo do pensamento de Foucault (2005) sobre a análise de discurso, entendemos que a PNAS/2004 apresenta uma das inovações mais significativas do discurso da Política de Assistência Social, desde a promulgação da LOAS: a divisão da proteção de assistência social em duas modalidades distintas de proteção: a básica e a especial. Essa divisão, com suas atribuições e seus públicos específicos, construiu uma demarcação no próprio discurso da Política, tornando necessário um redimensionamento político-institucional, inclusive com a criação de uma estrutura descentralizada da Política nos municípios, como espaços públicos para o trabalho de intervenção social junto ao público destinatário, ou seja, os CRAS e os CREAS, no âmbito de um novo sistema normativo e político-organizativo: o SUAS. Portanto, essa nova organização da assistência social significa uma expressiva ruptura, uma quebra das estabilidades do discurso anterior da Política.

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, tendo a família como unidade de referência, fortalecendo vínculos internos e externos de solidariedade. Essa proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos, com locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme as situações de vulnerabilidade social vivenciadas. Os serviços de proteção básica da Política são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas estatais de assistência social, de base territorial e localizadas em áreas de vulnerabilidade social.

A proteção social especial é destinada a pessoas ou grupos em situação de risco pessoal e social, exclusão e violação de direitos, como crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e em situação de rua, migrantes, etc. São situações em que as pessoas não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias ou cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. Os serviços de proteção social especial são coordenados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário, além dos encaminhamentos para as instituições de retaguarda de acordo com as demandas específicas. Esses serviços requerem acompanhamento individual e maior flexibilização nas medidas de proteção social.

Os encaminhamentos devem ser monitorados, assim como os processos de atendimento, no sentido de assegurar qualidade e efetividade na proteção.

Esse novo desenho da Política de Assistência Social não seria possível sem uma relação com o discurso da Política de Saúde Pública e da estrutura organizacional do SUS. Desse modo, os objetos dos discursos não são construídos de forma isolada, mas num campo de relações: internas, dentro de um mesmo objeto de discurso; e externas, de um objeto discursivo para outro.

Mas estas relações estão, de alguma maneira, no limite do discurso: oferecem-lhe objetos de que ele pode falar, determinam o feixe de relações que o discurso deve efetuar para poder falar de tais objetos, para poder abordá-los, nomeá-los, analisá-los, classificá-los, explicá-los, etc. Essas relações caracterizam não a língua que o discurso utiliza, não as circunstâncias em que ele se desenvolve, mas o próprio discurso enquanto prática (FOUCAULT, 2005, p. 51-52).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou pela construção e implementação do SUAS. Como sistema público, descentralizado e participativo, ele tem por função a gestão da Política de Assistência no campo da proteção social brasileira. O SUAS deve garantir a materialização dos direitos assistenciais, definindo, normatizando e organizando a forma de execução do conjunto das ações da Política de Assistência Social. Por isso, a PNAS/2004 esclarece que, no processo de gestão do SUAS, estão previstos sete eixos estruturantes<sup>11</sup> do sistema, dentre as quais destacamos o primeiro, por ser denominado de “matricialidade sócio-familiar”. Compreendemos que essa é uma nova terminologia apresentada no enunciado discursivo da Política, ou seja, uma nova forma de expressar a ideia de a família se tornar a referência principal, visto que o termo *matricialidade* se origina de *matriz*, no sentido de fonte, origem, lugar onde algo se gera ou se cria. Sendo assim, o documento expressa que a família deve ser a base ou o fundamento para as ações da Política.

Com o texto da *matricialidade sócio-familiar*, pela primeira vez a Política de Assistência Social apresenta alguns elementos dispersos para compreensão da família, tais como: alguns de seus novos formatos, vinculados às transformações da sociedade; suas experiências marcadas por conflitos e desigualdades; sua função

---

<sup>11</sup> As outras bases organizacionais previstas no Sistema Único de Assistência Social são: a descentralização político-administrativa e a territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil; o financiamento; o controle social; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (SNAS; PNAS, 2004, p. 35-50).

mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade; elementos de sua base legal a partir da Constituição Federal e de algumas legislações específicas. Com o texto da *matricialidade sócio-familiar*, a PNAS/2004 avançou significativamente em relação aos discursos formuladores dos documentos anteriores. Porém, não o consideramos suficientemente claro para permitir compreender a família no novo contexto, o significado do princípio da *centralidade na família*, nem para orientar as ações da política junto às famílias, aos grupos e aos indivíduos. Destacamos a forma como a PNAS/2004 tenta esclarecer – embora sem o conseguir –, o princípio da *centralidade na família*, através do texto da *matricialidade sócio-familiar*.

A centralidade na família é garantida à medida que na assistência social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista que, em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis, se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais **que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária** (SNAS; PNAS, 2004, p. 36; grifos nossos).

No documento da PNAS/2004, o elemento discursivo da *matricialidade sócio-familiar* ressalta que as famílias brasileiras são primordiais para a Política de Assistência Social, consideradas como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, 2004, p. 35). Nesse destaque, consideramos uma semelhança com o conteúdo que apresentamos no primeiro capítulo desta tese sobre o significado e a importância da família para o processo de socialização, construção da identidade e formação de valores na vida de crianças e adolescentes. Porém, as condições socioeconômicas da maioria das famílias usuárias da Política, inclusive no nível cultural, de formação e de instrução, geralmente não favorecem o acesso a informações que auxiliem as famílias no desempenho de suas funções de socialização, cuidado e proteção nas diversas dimensões da vida de seus integrantes e na forma socialmente idealizada.

Ao fazer referência à função de proteção social da Política de Assistência Social, o documento da NOB/SUAS também expressa a ideia da *centralidade na família*, através da expressão *matricialidade sociofamiliar*, enunciada como um dos princípios dessa proteção, no mesmo sentido como antes aparecia a ideia da *centralidade na família* na PNAS/2004. Podemos considerar que a expressão *centralidade na família*, como elemento do enunciado discursivo da Política, pode ser entendida como uma das possibilidades da formação discursiva, visto que ela

aparece com regularidade e persistência, em vários documentos ou unidades diferentes do discurso da Política, desde a PNAS/98 até a NOB/SUAS. Entretanto, como esclarece Foucault (2005, p. 43), mais do que buscar a permanência dos enunciados nos discursos, é necessário identificar elementos incompatíveis, pois o que parece pequenas ilhas de coerências pode fazer emergir suas inconsistências, rupturas e, inclusive, os não-ditos e interditos, como ocorreu no discurso da Nova Lei do SUAS, em 2011, seis anos depois da PNAS/2004.

#### **6.4 A centralidade na família na proteção social básica da Política de Assistência Social**

A proteção social de Assistência Social consiste num conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios oferecidos pelo SUAS. Ela visa à redução e à prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. A proteção social no âmbito da Assistência Social tem por direção o desenvolvimento humano e social de famílias, indivíduos e grupos, possibilitando a garantia dos direitos de cidadania das parcelas populacionais que precisam da Política. Ela deve garantir cinco tipos de seguranças ou de proteção social: de acolhida; de renda; de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de sobrevivência a riscos circunstanciais (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

A proteção social básica da Política de Assistência Social é realizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que unidades públicas estatais da Política. Devem ser identificados ou se constituir como unidades de referência das famílias usuárias da rede socioassistencial do SUAS e para os serviços das demais políticas públicas. Sua principal responsabilidade é a oferta serviços continuados do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), principal programa da proteção básica. Os CRAS podem prestar outros serviços e conduzir outros programas, projetos e benefícios de proteção básica além daqueles definidos no PAIF, mas relativos às seguranças da Política (MDS/SNAS, 2006a, p. 11-12).

O CRAS tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios [...] O CRAS se diferencia das demais unidades da rede socioassistencial porque, além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de

oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e da gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica (MDS/SNAS, 2009, p. 10).

Os CRAS devem oferecer ações e serviços que, realizados pelos seus profissionais, são dirigidos às famílias e seus membros, assim como a indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tais ações e serviços são referentes: à recepção e acolhida dos usuários; aos procedimentos profissionais em defesa dos direitos humanos e sociais, bem como daqueles relacionados às demandas de proteção social; ao acompanhamento familiar, através de grupos de convivência, reflexão e serviço socioeducativo para famílias ou seus representantes; à visita domiciliar junto às famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social. Devem realizar encaminhamentos diversos, visando: à garantia do acesso aos serviços das outras políticas públicas; ao atendimento nos serviços da proteção social básica e especial; e o acesso aos benefícios sociais (MDS/SNAS, 2006a, p. 31).

Os CRAS têm a responsabilidade de organizar e coordenar, na área de sua abrangência, a rede de serviços socioassistenciais. São serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência. Esses serviços devem fortalecer os vínculos familiares internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros, da oferta de serviços visando à convivência, à socialização e ao acolhimento das famílias. Os CRAS também devem realizar ações e serviços socioassistenciais com famílias e indivíduos visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário, mas a ênfase deve ser no atendimento às famílias.

Os serviços, benefícios, programas e projetos da Política de Assistência Social devem ser realizados nos CRAS, mas também podem ser efetivados em outros espaços de referência nos seus territórios, porém é necessário manter a referência dos CRAS para os devidos encaminhamentos (MDS/SNAS, 2006a, p. 13). Os serviços socioassistenciais podem ser diversos: os socioeducativos geracionais, intergeracionais e com famílias; os sociocomunitários; a reabilitação na comunidade; e outros serviços, de acordo com as demandas. Os benefícios, no geral, são aqueles referentes à transferência de renda, a exemplo do PBF, do BPC e dos Benefícios Eventuais. Porém, os CRAS não se restringem a esses serviços e benefícios, pois podem desenvolver programas e projetos relacionados: à capacitação e promoção da inclusão produtiva, a programas e projetos de



enfrentamento à pobreza e à fome, assim como outros, de acordo com as necessidades apresentadas pelas famílias e grupos da área do CRAS.

Nesse entendimento, o CRAS deve ser compreendido como uma unidade que possibilita o acesso aos direitos socioassistenciais, visto que efetiva a referência e a contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do SUAS. A função de referência se materializa quando a equipe de profissionais do CRAS processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O CRAS pode atender as demandas da sua responsabilidade ou encaminhar para outros órgãos da rede socioassistencial. Numa posição diferenciada, o CRAS exerce a função de contrarreferência, sempre que os seus profissionais recebem encaminhamento de um nível de maior complexidade – da proteção especial –, e garante a proteção básica que o usuário demandou (MDAS/SNAS, 2009, p. 10).

O novo documento denominado *Orientações Técnicas para os CRAS*, de 2009, esclarece que dois eixos estruturantes do SUAS são assumidos pelo CRAS como fatores de sua identificação: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. O primeiro fator chama atenção por apresentar um enunciado repetitivo dos documentos anteriores: “a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da Política de Assistência Social” (MDS/SNAS, 2009, p. 12). Entretanto, o texto citado acrescenta que o SUAS assume como pressuposto fundamental

Que o usuário de seus serviços ou benefícios não pode ser desvinculado do seu contexto familiar e social. Isto é, a Política de Assistência Social reconhece que somente é possível tecer uma rede de proteção social ao se compreender **os determinantes familiares de uma situação de vulnerabilidade social e acolher mais de um membro dessa família na busca da superação dessa situação** (MDS/SNAS, 2009, p. 12; grifos nossos).

Esse enunciado, não está apenas dando prosseguimento a uma continuidade discursiva, mas também avança com algumas indicações referentes à compreensão do usuário como ser social, que desenvolve relações e, por essa razão, deve ser compreendido no seu contexto familiar e social. A partir dessas referências, o documento indica que a proteção social precisa atender mais de uma pessoa da mesma família, na perspectiva da superação da sua situação. Porém,

entendemos que a quantidade de pessoas atendidas na família não é suficiente para indicar a qualidade dos serviços no sentido da proteção social e da garantia da satisfação das necessidades mais caras para o conjunto daquela família.

A perspectiva do território na Política de Assistência Social também foi abordada anteriormente neste capítulo. Porém, destacamos a concepção expressa neste discurso complementar – a nova *Orientações Técnicas para os CRAS* –, visto que deve orientar o desenvolvimento das práticas dos seus profissionais:

A territorialização refere-se à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento. Ela se materializa com a descentralização da política e a oferta de serviços socioassistenciais em locais próximos aos usuários. [...] Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidades e risco social (MDS/SNAS, 2009, p. 13).

Nos espaços do CRAS, o desenvolvimento da proteção social básica, no trabalho com as famílias, deve partir da suposição de que são funções básicas das famílias: “promover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais” (PNAS/2004, p. 29). Entretanto, consideramos que essas expressões indicam uma percepção idealizada de família, presente no texto da PNAS/2004. Entendemos que as famílias usuárias da política devem ser compreendidas em suas particularidades e contradições, ou seja, na forma como são constituídas, na dinâmica da sua história, as suas relações sociofamiliares, a sua situação socioeconômica, as condições de vulnerabilidades sociais que mais fragilizam seus membros, etc. Desse modo, a família poderá ser apreendida na sua realidade, como ela é, e não de maneira idealizada, construída com base nos padrões socialmente desejados.

As ações da proteção social básica devem ser operacionalizadas através da atenção à família, aos seus membros e indivíduos mais vulneráveis, tendo como unidade de medida a *família referenciada*, em razão da metodologia de fortalecimento do convívio familiar, do desenvolvimento da qualidade de vida na comunidade e no território onde ela reside. Tanto nos CRAS quanto nos CREAS, porém, “família referenciada” é aquela que vive em áreas de vulnerabilidade social, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal:

A unidade de medida “família referenciada” também será adotada para atender em situações isoladas e eventuais relativas a famílias que não estejam em agregados territoriais atendidas em caráter permanente, mas que demandam proteção social do Estado. A unidade de medida “famílias referenciadas” deve alcançar as famílias de beneficiários do Benefício da Prestação Continuada, e benefícios financeiros na forma de bolsa familiar, auxílio financeiro voltado às ações de erradicação do trabalho Infantil, de bolsa para juventude, com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de risco (NOB/SUAS, 2005, p. 95).

A vigilância social também deve ser assumida pelos profissionais do CRAS. Refere-se à sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos de vida. No conjunto dessas informações, é fundamental conhecer as famílias destinatárias do BPC e PBF, pois com elas deve ser realizado um acompanhamento psicossocial sistemático, principalmente com aquelas que não estejam cumprindo as condicionalidades exigidas pelo PBF. Assim, esse serviço cria condições para a avaliação dos impactos dos benefícios, da necessidade de sua permanência, assim como da possibilidade de inserção de novos beneficiários, tanto do PBF quanto do BPC. Nesse último, o acompanhamento às famílias beneficiárias contribui com a avaliação social e com a avaliação médico-pericial realizada pelo INSS.

No documento mais recente das *Orientações Técnicas para o CRAS*, são destacadas duas funções básicas para essa unidade da Política: a oferta do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); e a Gestão da Proteção Social Básica no Território. Essa segunda função do CRAS compreende duas atribuições: a articulação da rede socioassistencial de proteção básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial; e a busca ativa. Essa função de gestão é uma atribuição do poder executivo municipal, mas cabe ao gestor da Assistência Social influenciar e construir estratégias para que ela ocorra. Com a gestão territorial, as ações devem ser realizadas na área de abrangência do CRAS, de modo a tornar essa unidade a principal referência de proteção básica para a população e para os serviços setoriais. A gestão da proteção básica no território deve assegurar que as ações com famílias, exercidas por meio do PAIF, sejam “o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS também tenham efetividade e resolutividade” (MDS/SNAS, 2009, p. 20).

Exclusivamente no território de abrangência do CRAS, outras ações podem ser desenvolvidas de modo complementar, com o cofinanciamento do Governo Federal, através do Piso Básico Fixo<sup>12</sup>. Poderão ser realizadas ações voltadas para indivíduos e membros vulneráveis das famílias referenciadas. No primeiro texto referente às *Orientações Técnicas para o CRAS*, essas ações foram destinadas para grupos de convivência geracional e intergeracionais, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, com oferta de atenção especializada por faixas etárias, em escalas de idade diferenciadas (MDS/SNAS, 2006a, p. 49-55). A partir de 2009, com as novas *Orientações Técnicas*, essas ações passaram a ser denominadas de *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*.

Abordaremos, a partir de agora, outro documento regulatório da Política de Assistência Social que expressa elementos discursivos fundamentais para a formulação dessa Política no nível da padronização dos serviços socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade no âmbito do SUAS: a proteção social básica e a proteção social especial. Trata-se da *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, aprovada em novembro de 2009, na forma de uma Resolução<sup>13</sup> do CNAS. Para cada tipo de serviço, esse documento apresenta elementos enunciativos, na forma de uma matriz padronizada, detalhando: nome e descrição do serviço; usuários; objetivos; materiais socioeducativos; trabalho social essencial ao serviço; provisões; aquisições dos usuários; condições e formas de acesso; articulação em rede; impacto social esperado; e regulamentações.

---

<sup>12</sup> Os “pisos básicos” consistem em valor básico de cofinanciamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal destinados ao custeio dos serviços e ações sócio-assistenciais continuadas de proteção social básica do SUAS. O Piso Básico Fixo é destinado exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio dos serviços do Programa de Atenção à Família (PAIF) nos CRAS, e pelas ações complementares ao Programa Bolsa Família (PBF) (MDS, Portaria nº. 442, de 26/08/2005).

<sup>13</sup> Importa destacar que a Resolução da CNAS, de Nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, teve como base vários documentos, tais como: a PNAS / 2004; a NOB / SUAS / 2005; e a NOBRH / SUAS / 2006. A elaboração dessa Resolução também tem fundamento num processo de discussão: na deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social de tipificar e classificar os serviços; na meta prevista no Plano Decenal, que estabelece a padronização dos serviços e equipamentos físicos no âmbito do SUAS; no processo de consulta pública coordenado pelo MDS; e no processo de discussão e pactuação na Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e na discussão realizada no âmbito do CNAS.

QUADRO 06: Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica do SUAS, caracterização dos usuários desses serviços e impactos sociais esperados (2009)

NOME DO SERVIÇO	USUÁRIOS DOS SERVIÇOS	IMPACTO SOCIAL ESPERADO
<p><b>1</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)</p>	<p><b>Famílias em situação de vulnerabilidade social, decorrente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Da pobreza e de outras vulnerabilidades e riscos;</li> <li>- Do precário ou nulo acesso aos serviços públicos;</li> <li>- Da fragilização dos vínculos de pertencimento.</li> </ul>	<p>Redução da ocorrência das situações de vulnerabilidade social;</p> <p>Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência;</p> <p>Aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e setoriais;</p> <p>Melhoria da qualidade de vida das famílias.</p>
<p><b>2</b></p> <p>SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS</p>	<p><b>Crianças, adolescentes, jovens e idosos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Crianças com até 6 anos;</li> <li>-Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos;</li> <li>-Adolescentes e jovens de 15 a 17 anos;</li> <li>- Idosos com 60 anos ou mais.</li> </ul>	<p>Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social;</p> <p>Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência;</p> <p>Ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais e setoriais;</p> <p>Aumento do acesso aos serviços setoriais e socioassistenciais;</p> <p>Melhoria da qualidade de vida das famílias.</p>
<p><b>3</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS</p>	<p><b>Pessoas com deficiência e/ou idosas em situação de vulnerabilidade social:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragilização de vínculos familiares e sociais;</li> <li>- Não inserção nos serviços de habilitação social e comunitária.</li> </ul>	<p>Prevenção da ocorrência de riscos sociais, tais como isolamento e violação de direitos;</p> <p>Redução e prevenção das situações de abrigo institucional;</p> <p>Proteção e orientação de famílias;</p> <p>Aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e setoriais;</p> <p>Ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais e setoriais</p>

FONTE: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração da autora.

No quadro (06) acima, buscamos organizar os serviços socioassistenciais ofertados pela proteção social básica, através dos elementos enunciativos que consideramos mais importantes da matriz padronizada da *Tipificação*. Dentre esses serviços, daremos maior destaque ao PAIF, pela importância que ele tem na proteção social básica, mas só trataremos dele no item seguinte.

Na proteção social básica, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é ofertado no CRAS e direcionado a crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas. Para acessar o serviço esse público usuário deve ser caracterizado a partir de alguns critérios gerais: ser pessoa com deficiência, com acesso ou não ao BPC; ser membro de família beneficiária de Programas de Transferência de Renda; ser encaminhada pela proteção social básica; apresentar fragilização de vínculos familiares e comunitários; encontrar-se em situação de precário acesso à renda e aos serviços públicos setoriais; ser adolescente egresso de medidas socioeducativas ou então em cumprimento ou egresso de medidas de proteção; estar inserido no PETI ou fora da escola; vivenciar situações de vulnerabilidade e risco social; e ser idoso em situação de isolamento.

O resultado esperado dos dois primeiros serviços são praticamente os mesmos, parecendo um enunciado repetido. Entretanto, quando identificamos a caracterização do público dos serviços, suas necessidades de proteção social ficam mais evidenciadas e cada um dos resultados esperados na vida dos indivíduos e suas famílias ganham significados diferenciados. No terceiro serviço, de proteção social básica no domicílio, direcionado a pessoas com deficiência e/ou idosas, prevê resultados diferentes, devido às situações também diferenciadas de vulnerabilidade que esses usuários vivenciam. Desse modo, além dos resultados comuns aos outros serviços, destacamos: a prevenção da ocorrência de riscos sociais, tais como situações de isolamento social e violação de direitos; a redução e a prevenção das situações de abrigamento institucional; e famílias orientadas e protegidas.

#### 6. 4.1 O PAIF no CRAS: compreensão de família e diretrizes metodológicas

A partir de agora, abordaremos o principal programa da proteção básica da Política de Assistência Social, que deve ser desenvolvido nos espaços dos CRAS: o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). Esse programa surgiu a partir da proposta do Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF), implantado pelo governo federal no ano de 2003. Com base no aprimoramento desse plano, o PAIF foi criado em abril de 2004, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em maio de 2004, o PAIF se tornou ação continuada, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Política

de Assistência Social financiada pelo governo federal (SNAS, 2006a, p. 25). Esse programa deve ser ofertado necessariamente no espaço do CRAS e pelos seus profissionais, de modo que seus serviços e ações não podem ser desenvolvidos por organizações privadas de assistência social.

O PAIF representa a estratégia da Política de Assistência para desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tem como objetivos: o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a garantia do direito à proteção social básica; a ampliação da capacidade de proteção social; e a prevenção das situações de risco nos territórios de abrangência dos CRAS. Os pressupostos que orientam o PAIF estão relacionados com a compreensão de família e com a relação entre família e proteção social na Política. Para o PAIF, a família é compreendida “como um núcleo afetivo, cujos membros se vinculam por laços consanguíneos, de aliança ou de afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (MDS/SNAS, 2006a, p. 26). Independentemente das formas de viver em família, elas poderão apresentar, em alguma fase do ciclo de vida familiar, vulnerabilidades sociais, carências e distintos graus de dependência (MDS/SNAS, 2006a, p. 26).

Nessas referências, entendemos que o documento do PAIF apresenta uma concepção de família um pouco mais avançada do que a do texto da LOAS, da primeira e da segunda Política Nacional de Assistência Social, visto que reconhece a pluralidade de formas de configurações em que as famílias vivem suas experiências. Entretanto, ao estabelecer a relação entre a família e a proteção social, embora apresente avanços no que se refere à proteção social, como dever do Estado e direito de cidadania, a concepção de família aparece de forma idealizada:

Tem por parâmetros, de um lado, o entendimento de que a *família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão* e, de outro, que o Estado tem o dever de prover proteção social, respeitada a autonomia dos arranjos familiares (MDAS/SNAS, 2006a, p. 27; grifos nossos).

A compreensão de família delineada pelo PAIF representa a idealização de uma família cuidadosa e protetora. Diz respeito às expectativas criadas em torno da família, ou seja, evidencia aquilo que gostaríamos que ela fosse – fornecedora de

cuidados, proteção, afetividade, vínculos de pertencimento, com relações pessoais construtivas e de respeito à dignidade humana entre seus membros. Porém, como afirma Miotto (1997, p. 115), “a família não se constitui, *a priori*, como um lugar de felicidade”, porque nem sempre ela é cuidadosa e protetora.

Por outro lado, concordamos com o PAIF, quando afirma que a proteção social é direito de cidadania e dever do Estado, principalmente porque, se as famílias usuárias da Política de Assistência Social não forem protegidas pelo Estado, terão ainda mais reduzidas as suas possibilidades de proteger os seus membros. Entendemos que existem famílias em que a maioria das relações é caracterizada como protetivas, visto que geralmente experimentam uma convivência familiar fortalecida por relações e vínculos de afetividade e solidariedade, numa perspectiva pedagógica e socializadora contínua. Porém, nessas situações, mais próximas das ideais no campo das relações sócio-afetivas, também outras necessidades de sobrevivência podem permanecer, dificultando a sobrevivência e fragilizando o grupo familiar. Portanto, também nessas situações não deve haver restrições da Política de Assistência no que se refere às suas responsabilidades na garantia da proteção social para com os indivíduos e os grupos familiares.

Entre os pressupostos do PAIF, encontra-se o de que

A família deve ser **apoiada pela proteção social de assistência social** e ter acesso às condições para **responder ao dever de sustento, guarda e educação de suas crianças, adolescentes e jovens, bem como a proteção dos seus membros em vulnerabilidade**, principalmente de seus idosos e pessoas com deficiência (MDS/SNAS, 2006, p. 27; grupos nossos).

Com esse pressuposto, apesar de o PAIF afirmar a necessidade da família ser protegida pelo Estado, transfere para ela muitas responsabilidades ou uma sobrecarga de proteção que dificilmente as famílias usuárias da Política têm condições de assumir, mesmo contando com alguma forma de proteção estatal. São famílias pobres ou em situação de extrema pobreza, cujos membros em geral vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social e, mesmo assim, acumulam responsabilidades de cuidar e proteger suas crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, desempregados, etc. Porém, a situação de cada segmento exige uma forma de proteção diferenciada e especializada, inclusive conhecimentos especializados que geralmente o chefe ou a chefe da família não detém.



Para orientar os profissionais na condução dos seus serviços, o PAIF indica cinco “diretrizes metodológicas do trabalho com famílias e indivíduos”, quais sejam: (i) articular o conhecimento da realidade das famílias com planejamento do trabalho; (ii) potencializar a rede de serviços e o acesso aos direitos; (iii) valorizar as famílias em sua diversidade, seus valores, cultura, história, trajetórias, problemas, demandas e potencialidades; (iv) potencializar a função de proteção e socialização da família e da comunidade; e (v) adotar metodologias participativas e dialógicas de trabalho com as famílias (MDAS/SNAS, 2006a, p. 27-30).

A *primeira diretriz metodológica* do PAIF se refere à necessidade de conhecimento sobre a realidade das famílias no território de abrangência do CRAS, destacando: as condições socioeconômicas e culturais das famílias; as vulnerabilidades e demandas existentes; as características da rede de serviços existente no território do CRAS, nas redes local, municipal e regional; as iniciativas de organização e mobilização social, destacando suas potencialidades individuais e coletivas. Trata-se da elaboração de um diagnóstico da realidade das famílias.

A *segunda diretriz metodológica* do programa trata de potencializar a rede de serviços identificada e criar condições para possibilitar o acesso das famílias aos seus direitos, de modo que: encaminha a família e os indivíduos à rede de serviços socioassistenciais básicos e especiais, bem como aos serviços das demais políticas; intenta garantir o acesso à informação e aos direitos sociais; busca a inclusão das pessoas com deficiência e seus familiares nos serviços e ações da proteção básica; e promove a inclusão e a superação de demandas subalternizadas, relacionadas especialmente ao ciclo de vida, a questões de gênero, étnico-raciais, de orientação sexual, entre outras (MDS/SNAS, 2006a, p. 27-28).

A *terceira diretriz metodológica* diz respeito à valorização da família em sua diversidade, suas demandas e potencialidades. Está relacionada à valorização, não só das vulnerabilidades e riscos da família, mas também das suas capacidades e potencialidades. Para isso, é necessária uma acolhida à família com uma escuta empática, que favoreça a expressão de sua subjetividade, partindo da vivência singular e particular de seus membros. Com essa diretriz, a intenção é favorecer a participação da família na elaboração de propostas para o seu processo de inclusão social e das melhorias esperadas nas relações intrafamiliares, ou seja, construindo projetos de vida a partir das necessidades sociais e das expectativas e desejos para

o futuro, para a família e seus integrantes (MDS/SNAS, 2006a, p. 28-29).

A *quarta diretriz* se refere à intenção do PAIF de potencializar a função de proteção e socialização da família e da comunidade. Diz respeito a tomar o grupo familiar como referência, valorizando os vínculos afetivos entre seus membros e a cultura do diálogo e dos direitos, combatendo formas de violência, discriminação e estigmatização social. Nessa lógica, o PAIF propõe a valorização da relação de convivência entre gerações e gêneros, estimulando as formas de solidariedade social que possam potencializar e proteger os direitos de crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência (MDS/SNAS, 2006a, p. 29).

Duas questões intimamente articuladas merecem ser destacadas nas diretrizes metodológicas do PAIF: a participação da família na construção de seu próprio projeto de vida e a potencialização da função de proteção da família aos seus membros. Apesar de concordarmos com a necessidade dessas duas questões, a nossa preocupação é com a concepção de família que orienta os profissionais na construção desse projeto de vida e, mais ainda, com a trajetória, os valores e as relações intrafamiliares que condicionaram a experiência familiar anterior. Isso remete à dificuldade – mas não à impossibilidade – de as famílias construir uma nova perspectiva de vida, ou seja, de redirecionar as relações sociofamiliares para vivências mais afetivas, cuidadosas e protetivas.

Ao mesmo tempo, as condições sociais, econômicas e culturais dessas famílias, suas vulnerabilidades e fragilidades, permitem entender os limites com que elas se deparam para elaborar um projeto de vida para si. Isso também diz respeito ao segundo destaque acima, ou seja, à potencialização da função de proteção da família aos seus membros, porque entendemos que potencializar a família exige uma intervenção social mais ampla do que aquela realizada nos limites das atividades do CRAS, no campo da motivação psicossocial ou das iniciativas de inclusão produtiva. Isso exige uma proteção maior por parte do Estado, no sentido de garantir condições para que as pessoas adultas da família sejam inseridas no mercado de trabalho, permitindo-lhes a experiência de viver em condições de dignidade. Requer também uma profunda articulação entre a Política de Assistência Social e as outras políticas públicas, inclusive a econômica, no sentido de possibilitar a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

A *quinta diretriz* do PAIF diz respeito à adoção de metodologias

participativas e dialógicas no trabalho com as famílias. Sugere que esse trabalho seja realizado através de uma abordagem interdisciplinar, principalmente pelo serviço social e pela psicologia, abordando questões de gênero, orientação sexual e étnicas, no sentido do fortalecimento dos direitos de cidadania. Outro elemento significativo nessa diretriz é a necessidade de usar estratégias que estimulem a participação das famílias e dos indivíduos nos grupos, com linguagem acessível, valorizando o saber popular dos sujeitos e estimulando o debate (MDS/SNAS, 2006a, p. 30). Significa que o PAIF pode produzir e divulgar informações que possibilitem às famílias e indivíduos o conhecimento e as condições de acesso aos direitos, benefícios, serviços e orientações no campo da proteção social.

Como explicitado no quadro 06 deste capítulo, depois da PNAS/2004 e da NOB/SUAS/2005, foram elaborados alguns documentos situados no nível das orientações técnicas e da padronização dos serviços socioassistenciais. Trataremos agora do documento intitulado *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do SUAS*. Produzido pela SNAS e pela SENARC, e divulgado em 2006, tem caráter complementar às Orientações Técnicas para os CRAS. Ele ficou mais conhecido como o *documento da articulação PBF/PAIF*, tendo como intenção explícita fazer a integração do PBF ao PAIF, através do trabalho social com famílias, o qual deve ser desenvolvido nos espaços do CRAS.

Na PNAS/2004, está estabelecido que as famílias beneficiárias do PBF, assim como os idosos e as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, serão prioritariamente atendidas nos CRAS. O aspecto mais central e visível do PBF é a transferência de renda, mas suas ações exigem o cumprimento de condicionalidades por parte das famílias que, apesar dos limites no controle social, produzem efeitos sobre a garantia dos direitos de crianças e adolescentes nas áreas de saúde e educação. O PBF também prevê ações complementares, a serem realizadas pelo CRAS, entre as quais o acompanhamento das famílias beneficiárias: “É neste aspecto, em particular no acompanhamento e promoção das famílias que não estiverem cumprindo as condicionalidades, que se colocam um desafio e um potencial de trabalho para o PAIF” (MDS/SNAS/SNRC, 2006, p. 10).

## **6.5 A centralidade na família na proteção social especial da Política de Assistência Social**

Entre os documentos mais gerais da formulação da Política, a exemplo da PNAS/2004 e da NOB/SUAS/2005, que apresentam informações sobre a proteção social especial, o documento que apresenta enunciados mais esclarecedores sobre a organização e o funcionamento desse nível de proteção social de assistência social, nesse período de redimensionamento político-institucional, é o Guia de Orientação Nº 01 do CREAS, também conhecido como Orientações Técnicas do CREAS, publicado em 2006, um ano depois da NOB/SUAS. A segunda versão desse documento foi divulgada em 2011, de modo que não está incluído no marco temporal da pesquisa desta tese. Porém, discutiremos um novo documento, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, publicada em 2009, para apreender o discurso mais recente da Política sobre a proteção social especial.

A proteção social especial tem como finalidades: proteger as vítimas de violências e agressões, bem como as pessoas com contingências pessoais e sociais, de modo a ampliar a sua capacidade para enfrentar com autonomia tais vicissitudes; monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento ou sua reincidência; e desenvolver ações para eliminação ou redução da transgressão aos direitos humanos e sociais. Nesse nível de proteção social, devem ser garantidas ações de acolhimento e atenção socioassistencial às famílias e aos indivíduos, com o objetivo de possibilitar a reconstrução de vínculos sociais e a conquista de maior grau de independência individual e social (MDS/SNAS, 2006 b, p. 5).

A proteção social especial está organizada em dois níveis de atenção especializada: de média e de alta complexidade. No primeiro nível são atendidos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidades diversas, risco pessoal e social e, inclusive, com direitos violados. São situações de abandono, violências diversas, abuso sexual, situação de rua, dependência de substâncias psicoativas, trabalho infantil, mendicância, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto - Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) -, dentre outras situações. Nesse nível de proteção especial, os vínculos familiares podem estar fragilizados, mas ainda não foram rompidos (PNAS, 2004, p. 37).

Na proteção especial de alta complexidade, são atendidos indivíduos e famílias com direitos violados e/ou aqueles que precisam de proteção integral por se encontrarem em situação de séria ameaça à sobrevivência nos padrões de dignidade humana, necessitando ser retiradas do seu núcleo familiar e/ou comunitário, para serem atendidos num serviço de acolhimento. São indivíduos de qualquer idade ou sexo que se encontram sem referência familiar, ou seja, que não vivenciaram relações familiares com vínculos significativos ou aquelas cujos vínculos familiares foram rompidos. Eles precisam de proteção integral, num espaço que lhes garanta moradia, cuidados de higiene diária, vestuário, saúde e alimentação, etc.

A NOB/SUAS esclareceu, em 2005, que os serviços da proteção social especial deveriam ser operacionalizados através da oferta de: uma rede de serviços de atendimento domiciliar – albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos –, na perspectiva de garantir a convivência familiar e comunitária; uma rede de serviços de acolhida a crianças e adolescentes, como repúblicas, casas de acolhida, abrigos e famílias acolhedoras; serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abuso e outros tipos de violência; e ações de apoio a situações de risco circunstancial, em decorrência de calamidades públicas e/ou emergências (NOB/SUAS, 2005, p. 96).

Os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) integram o SUAS. São unidades públicas estatais que funcionam como polos de referência, responsabilizando-se pela coordenação e pela articulação da proteção social especial de média complexidade. Os CREAS poderão ser implantados com abrangência local ou regional, de acordo com o porte, o nível de gestão, as demandas dos municípios e o grau de incidência e complexidade das situações de risco e violação de direitos. Os CREAS de abrangência local poderão ser implantados em municípios habilitados em gestão inicial, básica e plena<sup>14</sup> do SUAS.

A implantação dos CREAS de forma regionalizada deverá ocorrer por iniciativa do Estado ou de grupos de municípios, através de formas alternativas de cooperação intermunicipal. Porém, o Estado deve assumir a responsabilidade de regular, cofinanciar, coordenar e supervisionar o funcionamento dos CREAS de

---

<sup>14</sup> Ver tipos e níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social na Norma Operacional Básica (NOB / SUAS), de julho de 2005, com destaque para os requisitos a serem atendidos pelos municípios e para as suas responsabilidades no SUAS.

âmbito regional desde a sua implantação, com a participação dos municípios envolvidos (MDS/SNAS, 2006b, p. 6-7). Os CREAS regionais serão implantados apenas se ocorrerem duas situações que os justifiquem: quando a demanda do município não justificar a disponibilização dos serviços continuados de proteção especial de média complexidade; e quando o município, devido ao seu nível de gestão, não tiver condições de garantir, sozinho, os serviços do CREAS.

De acordo com as Orientações Técnicas para a proteção social especial, de 2006, os municípios em gestão inicial e básica no SUAS que implantassem o CREAS deveriam ofertar o serviço de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes. Os municípios deveriam também, de acordo com a sua capacidade técnica e com recursos próprios, ampliar o atendimento a crianças e adolescentes para as demais situações de risco social e pessoal e de violação de direitos. Os municípios de gestão plena no SUAS deveriam ampliar o atendimento para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos, mas relativos ao nível da proteção especial de média complexidade, de acordo com a incidência das referidas situações na área de abrangência.

Conforme o conteúdo das ações da proteção especial, os CREAS devem oferecer à população atenções especializadas, com atendimento prioritário a crianças, adolescentes e suas famílias. Esse público precisa ter a garantia de atendimento na ocorrência de situações de risco pessoal e social por negligência, abandono, ameaças, maus tratos, violência física, psicológica e/ou sexual, discriminações sociais e restrições à plena vida, com autonomia e exercício de capacidades. A prioridade no atendimento deve ocorrer nas seguintes situações:

Crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (física, psicológica, sexual e negligência); crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob “medidas de proteção” ou medidas pertinentes aos pais ou responsáveis; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário, suporte à reinserção familiar; adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida sócio-educativa de Internação Estrita, quando necessário, suporte à reinserção sócio-familiar; famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que apresentam dificuldades no cumprimento das condicionalidades (MDS/SNAS, 2006b, p. 9-10).

Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, e, portanto, a eles deve ser garantida a proteção social integral. De acordo com ECA deve ser assegurada a esse segmento a prioridade absoluta na efetivação de seus direitos, na formulação e na execução de políticas, na destinação de recursos e no atendimento pelas políticas públicas. Isso justifica a prioridade dos primeiros eixos de serviços da proteção especial nas Orientações Técnicas, de 2006. Crianças e adolescentes são tributários de um discurso inovador que rompe com os elementos discursivos do pátrio poder e redistribuem as responsabilidades com as novas gerações e, nesse sentido, acionam uma nova forma de concepção e execução das políticas de atenção à infância e à juventude, em interface com a Política de Assistência Social. Contudo, nas últimas décadas, outros segmentos da família também se movimentaram e conquistaram direitos antes desconsiderados ou negados, a exemplo da pessoa idosa e/ou com deficiência, dos homossexuais e da mulher.

Nesse entendimento, o fortalecimento do processo de estruturação do SUAS é fundamental, para que sejam criadas condições para atendimento a todos os segmentos da família, de acordo com as necessidades mais urgentes e os direitos conquistados. Portanto, os três serviços de proteção especial anteriormente mencionados, embora de responsabilidade dos CREAS, deveriam funcionar em estreita articulação com os demais serviços da Política de Assistência Social, com os das outras políticas públicas<sup>15</sup> e com as instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A perspectiva dessa articulação é a garantia da estruturação de uma rede efetiva de proteção social aos usuários da Política de Assistência Social.

O SGD consiste num conjunto articulado de instituições das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, tais como: conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente; conselhos tutelares; instituições do Poder Judiciário, como a Vara da Infância e da Juventude; Ministério Público; Defensoria Pública; Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente; e diversas organizações da sociedade civil que atuam no campo da defesa e da promoção dos direitos de crianças e adolescentes, como Centros de Defesa, etc.

---

<sup>15</sup> O atendimento prioritário à criança, ao adolescente e a suas famílias exige, de antemão, um profundo conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e uma estreita articulação com a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, sem os quais a Política de Assistência Social não tem condições de cumprir seus objetivos junto a essa parcela de seus usuários. Mas não se restringe a esse conhecimento e articulação, porque exige também integração e articulação entre as demais políticas sociais e a política econômica.

Cabe ao SGD o papel de: a) **potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância / adolescência, no campo de todas as políticas públicas**, especialmente no campo das políticas sociais; e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidado integrado inicial”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados e violados (credores de direito) ou a adolescentes infratores (em conflito com a lei) (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 5; grifos nossos).

As necessidades de proteção à criança e ao adolescente colocam as demandas específicas para a Assistência (cujas diretrizes foram aprovadas em 2006) e devem orientar os serviços socioassistenciais e o trabalho com a família desse segmento. No âmbito da proteção social especial, foi elaborado e publicado o *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*. No campo de abrangência da proteção básica e da especial para esse mesmo segmento, foi publicado o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)*, o qual, embora com a denominação de *Plano*, representa uma formulação da Política no campo das orientações técnicas, visto que não expressa enunciados característicos de uma formulação geral nem de normatização da Política de Assistência Social. O PNCFC é um documento de referência para todas as ações da Política de Assistência Social, assim como das outras políticas de atendimento que compõem o SGD, voltadas especialmente para a criança, o adolescente e suas famílias.

O PNCFC tem fundamento em normativas internacionais, na Constituição Federal de 1988, no ECA e na LOAS. Apresenta informações sobre as condições econômicas e sociais das famílias com crianças e adolescentes no Brasil e ressalta os principais riscos e vulnerabilidades sociais que atingem particularmente esse segmento da família. Nesse plano, crianças e adolescentes são destacados como sujeitos de direitos e em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Nas discussões sobre a família, o PNCFC explicita a necessidade de desmistificação da idealização de *família natural*, o reconhecimento da diversidade de organizações sociofamiliares, a importância dos vínculos familiares, da parentalidade e da filiação por afetividade e/ou legalmente formalizados. Nas diretrizes do plano, destacamos duas estritamente relacionadas com a família: a *centralidade da família* nas políticas públicas; e a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de *apoio à família* (MDS/SEDH, 2006, p. 24-25; 63-64).

O *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*, também



publicado em 2006, faz parte do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), mas é direcionado especificamente aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. O documento que sistematiza o SINASE apresenta, em seus parâmetros socioeducativos, *diretrizes pedagógicas*, dentre as quais destacamos a *participação ativa da família* e da comunidade na experiência socioeducativa. O SINASE explicita que os programas e as entidades que executam as medidas socioeducativas devem oferecer condições, por meio de atividades programáticas, para a participação ativa e qualitativa da família no processo socioeducativo. Devem possibilitar o fortalecimento dos vínculos e a inclusão dos adolescentes no ambiente familiar e comunitário, a partir da realidade de cada família e de suas necessidades. O documento esclarece: *“tudo que é objetivo na formação dos adolescentes é extensivo à sua família”* (SEDH/CONANDA, 2006, p. 51).

O discurso engendrado no âmbito dos documentos do PNCFC e do SINASE, desde 2006, estão desafiando as estabilidades sociais e provocando a produção de rupturas no âmbito das políticas públicas brasileiras, visto que introduz um novo campo de direitos sociais para sujeitos aos quais, por um longo período histórico, foi subtraído o direito a ter direitos. Apesar de o ECA ser instituído formalmente, a força da lei ainda não foi suficiente para fazer desaparecerem todas as estabilidades da negação de direitos nas práticas institucionais e sociais. Sendo assim, os serviços da proteção social básica e especial da Política de Assistência Social, o PNCFC e o SINASE, articulados ao SGD, apresentam elementos de rupturas das estabilidades tradicionais e enunciam novos direitos, elucidando dimensões antes não esclarecidas: os direitos de crianças e adolescentes incorporados à concepção de direitos humanos; o direito à vida em condições de dignidade humana; à convivência familiar e comunitária; à socioeducação; à reinserção familiar; e à ressocialização na sociedade.

Na primeira fase de estruturação do SUAS, estava previsto que os CREAS assumiriam três eixos de serviços da proteção especial de média complexidade. Os dois primeiros foram considerados prioritários, por serem dirigidos à criança e ao adolescente: o serviço de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes; e o serviço de orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade.

O terceiro eixo de serviço, denominado de serviço de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias com direitos violados, deveria atender indivíduos e grupos de famílias que apresentassem outras situações de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos, além daquelas previstas nos dois serviços anteriores, direcionados especificamente ao segmento de crianças e adolescentes. O referido serviço deveria atender crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, jovens, idosos, mulheres vítimas de violência, desempregados, ou seja, quaisquer pessoas da família que precisassem da proteção social especial. As ações que faziam parte desse serviço eram diversas, dependendo das situações apresentadas: o plantão social; a abordagem de rua com busca ativa; o cuidado em domicílio; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência na comunidade.

O novo documento oficial intitulado *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* expressa um redimensionamento na organização dos serviços da proteção social especial, anteriormente explicitados no Guia de Orientação do CREAS, de modo a redefinir, atualizar e padronizar os referidos serviços. Nesse novo discurso, os serviços socioassistenciais seguiram a separação dos níveis diferenciados da proteção social especial - de média e de alta complexidade -, definidos anteriormente na PNAS/2004, mas foram ampliados e definidos com melhor clareza. No documento anterior que orientava a proteção social especial, não havia informações sobre os serviços da alta complexidade, mas de modo geral as suas ações foram expressas na PNAS/2004. No quadro (07) a seguir, organizamos os cinco serviços da proteção social especial de média complexidade:

QUADRO 07: Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social especial de média complexidade do SUAS, caracterização dos usuários e impactos sociais esperados (2009)

NOME DO SERVIÇO	USUÁRIOS DOS SERVIÇOS	IMPACTO SOCIAL ESPERADO
<p><b>1</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIA E INDIVÍDUOS (PAEFI)</p>	<p><b>Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos decorrentes de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Violência física, psicológica e negligência;</li> <li>-Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;</li> <li>-Afastamento do convívio familiar por MSE e medidas de proteção;</li> <li>-Tráfico de pessoas;</li> <li>-Situação de rua e mendicância;</li> <li>-Vivência de trabalho infantil;</li> <li>-Discriminação em decorrência de: orientação sexual, raça/etnia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências;</li> <li>-Famílias e indivíduos orientados e protegidos;</li> <li>-Acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais;</li> <li>-Identificação das situações de violação de direitos socioassistenciais;</li> <li>-Melhoria da qualidade de vida das famílias.</li> </ul>
<p><b>2</b></p> <p>SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL</p>	<p>Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências;</li> <li>-Famílias e indivíduos orientados e protegidos;</li> <li>-Identificação das situações de violação de direitos;</li> <li>-Redução do número de pessoas em situação de rua.</li> </ul>
<p><b>3</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MSE (LA e PSC)</p>	<p>Adolescentes de 12 a 18 anos ou jovens de 18 a 21anos em cumprimento de MSE (LA e PSC) e suas famílias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;</li> <li>-Redução da reincidência da prática de atos infracionais;</li> <li>-Redução do ciclo de violência e da prática de atos infracionais.</li> </ul>
<p><b>4</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS</p>	<p>Pessoas com deficiência e idosos com dependência, seus cuidadores e familiares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acesso aos direitos socioassistenciais;</li> <li>-Redução e prevenção do isolamento e do abrigo institucional;</li> <li>-Diminuição da sobrecarga dos familiares cuidadores;</li> <li>-Fortalecimento da convivência familiar e comunitária;</li> <li>-Redução dos agravamentos decorrentes de situações violadoras de direitos.</li> </ul>
<p><b>5</b></p> <p>SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA</p>	<p>Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redução das violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências;</li> <li>-Proteção de famílias e indivíduos;</li> <li>-Redução dos danos provocados por situações violadoras de direitos;</li> <li>-Construção de novos projetos de vida.</li> </ul>

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração da autora.

O quadro (07) acima, sobre os serviços da proteção social especial de média complexidade que devem ser realizados nos CREAS, informa que diversas situações de violação de direitos são objeto de intervenção social da Política de Assistência Social, através de cinco serviços especializados, o que representa um significativo avanço na proteção social especial de Assistência Social, em comparação com as informações do documento anterior, o Guia de Orientação dos CREAS. Em cada um desses serviços, os usuários são caracterizados pelas condições de violação de direitos que vivenciam, de modo que um ou mais segmentos da família são destacados como usuários de cada serviço. Em nenhum desses serviços, porém, a família, como núcleo, deixa de aparecer também como usuária, o que nos permite perceber a presença da centralidade na família, visto que o texto da Tipificação Nacional mostra que a família está sendo considerada nos referidos serviços, o que indica um elemento significativo da formação discursiva da Política de Assistência sobre a *centralidade na família*.

A partir dos enunciados discursivos da Tipificação Nacional sobre os serviços da média complexidade, organizadas no quadro acima, verificamos que o primeiro deles, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI), é direcionado às famílias com um ou mais de seus integrantes em situação de ameaça ou violação de direitos. Entretanto, quando explicita o “*afastamento do convívio familiar devido a MSE e medidas de proteção*” como uma das situações que caracterizam os usuários do serviço, acreditamos que se trata de um equívoco na formulação, pois na média complexidade as MSE não são restritivas nem privativas de liberdade, são LA e PSC e os adolescentes não precisam se afastar do convívio familiar para cumprir essas medidas.

Ainda no que se refere às situações vivenciadas por indivíduos e famílias que se caracterizam como usuários do PAEFI, questionamos também que a situação de violação de direitos relativa ao *tráfico de pessoas* seja uma situação de proteção social especial de média complexidade. Esclarecendo melhor, discordamos que o indivíduo e sua família que vivenciam situação de *tráfico de pessoas* sejam público da proteção social de média complexidade, pois essa é uma violação de direitos humanos que extrapola a capacidade dos CREAS e da própria Política de Assistência Social, exigindo, portanto, medidas protetivas da SEDH, de segurança e

de responsabilização criminal dos traficantes no âmbito da Justiça Federal.

Dentre os objetivos do PAEFI, destacamos: a promoção de direitos e a inclusão de famílias e indivíduos nos outros serviços socioassistenciais, nas políticas públicas e nos demais órgãos do SGD; e a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares, visando ao melhor desempenho na sua função protetiva (MDS/SNAS/CNAS, 2009, p. 31). No entanto, quando identificamos os impactos previstos observamos que eles são, em sua maioria, muito tímidos, diante da gravidade das situações de violação de direitos vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias a serem atendidos pelo serviço. Além disso, um dos impactos esperados não apresenta uma formulação coerente com um impacto – a *identificação das situações de violação de direitos socioassistenciais*, que constitui muito mais uma ação preliminar aos atendimentos às famílias do que a um resultado dessas ações.

Observando o enunciado do PAEFI no documento da Tipificação Nacional, parece que existem problemas na concepção de impactos por parte dos formuladores desse discurso padronizador da Política, inclusive porque não foi estabelecida uma metodologia de avaliação nem determinado um prazo para a verificação dos impactos. Mesmo assim, entendemos que o PAEFI indica uma possibilidade futura de construção de impactos a partir do desenvolvimento de suas ações, devido à formulação de alguns objetivos, dentre os quais destacamos: contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia dos usuários; romper com padrões violadores de direitos no interior da família; reparar danos e a incidência de violação de direitos; e prevenir a reincidência da referida violação.

O segundo e o quinto serviços são direcionados a pessoas e famílias em situação de rua. Entretanto, um deles é caracterizado como serviço de busca ativa, de abordagem diretamente nas ruas, identificação, orientação e encaminhamento para a rede socioassistencial e para as outras políticas, na perspectiva de garantir os direitos dos indivíduos. O quinto serviço é oferecido num espaço institucional de acolhida e referência para as populações que vivem e/ou sobrevivem nas ruas: jovens, adultos, idosos e/ou famílias. Essa estrutura especializada da proteção especial – o CREAS POP – deve oferecer condições materiais para higiene pessoal, alimentação, guarda de pertences, mas também atendimento e atividades coletivas direcionadas ao desenvolvimento de sociabilidades, fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares na perspectiva da construção de projetos de vida.

Entretanto, no discurso padronizador dos serviços socioassistenciais, através do documento da Tipificação Nacional, não encontramos, no que se refere aos usuários, nenhuma referência às pessoas dependentes do uso de substâncias psicoativas, em nenhum segmento da família ou faixa etária. Não aparecem alusões a essa situação de vulnerabilidade social, em nenhum dos serviços da proteção social especial de média complexidade – de violação de direitos e risco pessoal e social e da necessidade de proteção social que essa situação demanda –, nem naqueles serviços nos quais os usuários vivenciam situação de rua, quer na condição de moradia contínua, quer como estratégia de sobrevivência.

A situação de abuso ou dependência de drogas não aparece como condição dos usuários dos serviços, o mesmo acontecendo com adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. Entretanto, nos documentos da PNAS (2004, p. 37) e da NOB/SUAS (2005, p. 96), está explícito que essas pessoas são destinatárias da proteção social especial da Política de Assistência Social. Portanto, de acordo com Foucault (2005, p. 28), podemos afirmar que estamos diante de mais um *não-dito*: um público submerso na escuridão, ausente no discurso, como se não existisse na realidade, mas que, na prática, constitui um dos usuários mais frequentes dos CREAS.

O terceiro serviço é direcionado a adolescentes e jovens (assim como as respectivas famílias) que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, por determinação judicial: Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Esse serviço deve prover atendimento e acompanhamento a esses adolescentes e jovens, no sentido de contribuir para a garantia do acesso a seus direitos e para a ressignificação de valores em suas vidas pessoais e sociais. No acompanhamento, deve ser elaborado o Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente e da família, no qual devem constar os objetivos e as metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida socioeducativa e na vida futura.

O quarto serviço, direcionado a pessoas idosas e com deficiência que tiveram suas limitações agravadas por situações de violação de direitos, como isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias, falta de cuidados adequados, etc. São pessoas que precisam do apoio de cuidadores da família, de forma prolongada ou permanente, para desenvolver as atividades diárias de higiene,

alimentação e cuidados de saúde. O serviço deve desenvolver atividades de apoio à família, no sentido de ampliar a sua função protetiva, mas também busca a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas e com deficiência, assim como a redução da sobrecarga dos cuidadores, com a ampliação da rede de apoio familiar.

A situação de violação de direitos dos usuários da Política de Assistência Social, no nível da proteção especial de média complexidade, coloca em pauta uma série de exigências para a garantia da qualidade dos serviços prestados pelos CREAS. Portanto, é fundamental o planejamento da implementação e do funcionamento do serviço, o que pressupõe, dentre outros procedimentos: a elaboração de diagnósticos sociais, no território, sobre a incidência e a complexidade das situações de violação de direitos; a identificação da retaguarda de serviços de proteção especial de alta complexidade e da proteção básica, bem como o mapeamento da rede de serviços; a previsão de recursos necessários para a realização dos serviços; as articulações e os vínculos interinstitucionais e entre as políticas públicas; a garantia de condições técnico-operacionais; a capacitação dos profissionais; a definição de fluxos de atendimento, competências e procedimentos; e a incorporação de formas de gestão participativa no órgão gestor municipal, como condição para a construção da autonomia dos profissionais e dos coordenadores dos CREAS, embora nos limites das condições político-institucionais.

Criadas essas condições nos CREAS, as equipes de profissionais podem encaminhar casos de violação de direitos, com vínculos familiares e comunitários rompidos, aos serviços de alta complexidade que devem compor a retaguarda no município ou na região. Na PNAS/2004, esses serviços estavam definidos como: atendimento institucional integral; a casa / lar; a república; a casa de passagem; o albergue; a família substituta; a família acolhedora; o trabalho protegido; e as medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade. Com a resolução do CNAS que institui a padronização dos serviços socioassistenciais através do documento oficial da Tipificação Nacional, no entanto, os serviços da proteção social especial de alta complexidade foram redimensionados, ampliados e receberam nova denominação, conforme explicitado no quadro (08) a seguir:

QUADRO 08: Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social especial de alta complexidade do SUAS, caracterização dos usuários e impactos sociais esperados (2009)

NOME DO SERVIÇO	USUÁRIOS DOS SERVIÇOS	IMPACTO SOCIAL ESPERADO
<p><b>1</b></p> <p>SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL</p>	<p><b>Crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência, idosos e família:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Crianças e adolescentes sob medidas de proteção por situação de risco social e pessoal;</li> <li>-Indivíduos adultos e famílias em situação de rua, desabrigo por abandono, migração ou em trânsito;</li> <li>-Mulheres com direitos violados, em situação de risco de morte ou sob ameaça;</li> <li>-Jovens e adultos com deficiência, com vínculos familiares rompidos ou fragilizados;</li> <li>-Idosos com vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos, em situação de rua, abandono e violação de direitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Indivíduos e famílias protegidos;</li> <li>-Preservação dos vínculos com a família de origem;</li> <li>-Redução da presença de pessoas em situação de rua e de abandono;</li> <li>-Mulheres protegidas e com autonomia pessoal e social;</li> <li>-Rompimento com o ciclo da violência doméstica e familiar;</li> <li>-Ampliada a capacidade de adaptação na vida diária;</li> <li>-Indivíduos e famílias incluídos em serviços e com acesso a oportunidades.</li> </ul>
<p><b>2</b></p> <p>SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICA</p>	<p><b>Jovens, adultos e idosos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Jovens entre 18 e 21 anos após desligamento de serviço de acolhimento;</li> <li>-Adultos em vivência de rua e em fase de reinserção social;</li> <li>-Idosos com capacidade de autonomia para a vida diária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Usuários protegidos e preservando suas condições de autonomia e independência;</li> <li>-Acesso às políticas públicas;</li> <li>-Redução das situações de abandono, vulnerabilidade e risco pessoal e social.</li> </ul>
<p><b>3</b></p> <p>SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA</p>	<p><b>Crianças e adolescentes:</b></p> <p>Crianças e adolescentes sob medidas de proteção por abandono ou violação de direitos, cujas famílias não podem cuidar e proteger.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crianças e adolescentes protegidos por suas famílias e com seus direitos garantidos;</li> <li>-Redução das violações dos direitos socioassistenciais;</li> <li>-Desinstitucionalização de crianças e adolescentes.</li> </ul>
<p><b>4</b></p> <p>SERVIÇO DE PROTEÇÃO SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS</p>	<p><b>Famílias e indivíduos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atingidos por situações de emergência e calamidade pública, com perdas parciais e totais e desabrigados;</li> <li>-Removidos de áreas de risco, por prevenção ou determinação judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Minimização de danos;</li> <li>-Proteção de indivíduos e famílias;</li> <li>-Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.</li> </ul>

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração da autora.

O redimensionamento dos serviços da proteção social especial de alta complexidade não significa que os serviços antes explicitados foram desmontados ou deixaram de existir, mas sim que foram reorganizados na perspectiva do atendimento às necessidades individuais e familiares que ainda não eram consideradas demandas para a Política de Assistência Social. Estão incluídos no



serviço de acolhimento institucional: o abrigo institucional (não apenas para crianças, adolescentes e idosos, mas também para adultos e famílias em situação de rua e abandono, assim como para mulheres em situação de violência); a casa / lar, para crianças, adolescentes e idosos; a casa de passagem, para adultos, famílias e idosos; e a residência inclusiva, para jovens e adultos com deficiência. Na proteção alta complexidade, em situações diferenciadas de violação de direitos, os serviços são direcionados aos indivíduos, mas também à suas famílias.

A proteção social especial de alta complexidade, que estava em construção do seu desenho institucional desde a PNAS/2004, explicita seus contornos com maior clareza a partir da padronização dos seus serviços, enunciada no documento da Tipificação Nacional. Desse modo, os últimos três serviços – o acolhimento em república; em família acolhedora; e o serviço de proteção nas situações de calamidades públicas e emergências –, explicitados no quadro 08 expressam um avanço e ao mesmo tempo uma novidade significativa nesse nível de proteção social. Essa novidade pode ser considerada uma ruptura na lógica das continuidades ininterruptas do discurso da Política, porque avança na qualificação das situações de vulnerabilidades sociais e riscos a serem atendidas, de modo que amplia os tipos de serviços oferecidos e redefine o público destinatário.

Essa ruptura se tornou possível com as novas conquistas dos movimentos sociais por direitos, demarcados e construídos a partir de experiências negativas, de violação dos direitos humanos fundamentais: situações de risco, ameaças e violências diversas contra crianças, adolescentes, mulheres, jovens e idosos; perdas diversas por calamidades públicas; situações de rua, abandono e desabrigo vivenciadas por famílias e indivíduos; e a ausência de apoio institucional para adolescentes e jovens, quando desligados do acolhimento, visto que precisam construir sua condição de autonomia e vida independente. Porém, nos documentos da política, a interface com o discurso dos direitos humanos é muito incipiente, e talvez por isso a Política continue recuada na dimensão da promoção e da efetivação dos direitos socioassistenciais. O seu discurso torna mais evidente a dimensão da violação dos direitos, mas no limite da sua identificação, da redução da sua incidência e da potencialização da família para enfrentá-la, não na sua reparação e/ou na responsabilização dos violadores.

No documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais,

dentre os quatro serviços da proteção especial de alta complexidade, três deles – o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes; o de acolhimento em república para jovens; e o de acolhimento em família acolhedora para crianças e adolescentes – expressam em seu enunciado referências sobre a importância de um documento da política situado no plano das orientações técnicas: as *Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. É um documento oficial que representa um esforço de articulação entre duas políticas públicas direcionadas ao segmento de crianças e adolescentes: a Política de Assistência Social e a Política de Proteção à Criança e ao Adolescente. Esse documento estabelece parâmetros de funcionamento dos serviços de acolhimento – articulados a uma rede de serviços de proteção social – e indica orientações metodológicas para que possam cumprir sua função protetiva, o restabelecimento dos direitos e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Do discurso orientador e padronizador desse documento, destacamos dois princípios vinculados diretamente à importância da família para as crianças e adolescentes protegidos pelos serviços de acolhimento: a excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar; e a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Nas orientações metodológicas desse documento, destacamos o trabalho social com famílias de origem das crianças e adolescentes em acolhimento, com medidas e procedimentos que possam contribuir para a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares (CNAS/CONANDA, 2008, p. 17). O documento enuncia que, para isso, deve ser realizado um estudo psicossocial para a elaboração de um plano de atendimento individualizado, com vistas à promoção da reintegração familiar com a participação da família e, sempre que possível, da criança e/ou do adolescente.

Nos serviços mencionados, o caráter especializado do atendimento a indivíduos, famílias, grupos e, inclusive, populações que precisam da proteção social especial de alta complexidade se torna cada vez mais necessário no novo contexto societário. Cada serviço atende públicos usuários específicos e com direitos legalmente resguardados em normativas próprias: crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; pessoas idosas; e mulheres. Esses segmentos, devido a situações diversas de violação de direitos e vulnerabilidade, solicitam atenções especializadas, que geralmente são de difícil resolutividade. Tais serviços socioassistenciais são

desenvolvidos em estruturas organizacionais diferenciadas, que nem sempre trabalham na perspectiva da intersetorialidade e da complementaridade, mas sim de modo desarticulado ou separado dos outros serviços, embora tenham vinculação institucional formalizada com o órgão gestor da Política. Mais do que isso, o atendimento aos usuários desses serviços não depende exclusivamente da Política de Assistência Social, mas também – e fundamentalmente – de uma articulação intersetorial que envolva as outras proteções de assistência social e das outras políticas públicas. Exige o funcionamento efetivo do Sistema de Garantia de Direitos e a efetivação da rede de serviços das políticas públicas, não apenas a formalização de protocolos de intenções representados por um discurso articulador, mas a efetividade da intersetorialidade nas ações desenvolvidas nos serviços.

Ao analisarmos os elementos enunciativos do discurso padronizador da Tipificação Nacional, observamos que as MSE restritivas e privativas de liberdade – semiliberdade, internação provisória e sentenciada –, aplicadas a adolescentes envolvidos em atos infracionais, não aparecem no conteúdo do documento da Tipificação Nacional, nem na forma de alguns serviços de acolhimento nem de qualquer outra forma. As MSE, porém, são explicitadas no ECA e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República. A operacionalização direta dessas medidas com os adolescentes ocorre nas estruturas institucionais especializadas da Política de Assistência Social, sob a responsabilidade do órgão gestor municipal ou estadual, dependendo do alcance da descentralização político-administrativa. As medidas acima são mencionadas na PNAS/2004 e na NOB/SUAS como serviços de proteção social especial de alta complexidade da política. Portanto, essa ausência das MSE restritivas e privativas de liberdade, no discurso padronizador oficial da política, indica mais um *não-dito*, segundo Foucault (2005).

Um documento de extrema importância no discurso oficial da Política de Assistência Social, no nível da formulação geral, é o *Plano Decenal SUAS Plano 10*, porque representa o prosseguimento aos documentos reguladores explicitados nos primeiros itens deste capítulo. Todavia, esse plano expressa um conteúdo diferenciado, pela sua perspectiva teleológica, visto que constitui o primeiro documento de planejamento da Política de Assistência Social, no âmbito do MDS e da SNAS, direcionado a todo o território nacional, com objetivos, diretrizes e metas

próprias para o período de 2007 a 2010. Antes dele, o MDS demarcou a participação da Política de Assistência Social no Plano Plurianual do Governo Federal – o Plano “Brasil para Todos” – para o período de 2004 a 2007, com missão estratégica da SNAS na perspectiva da consolidação da assistência social como política pública de proteção social. Nos objetivos desse plano para a área de assistência social, constam: a coordenação da PNAS; a construção das bases para implantação e funcionamento do SUAS; e a ampliação, regulamentação e cofinanciamento das ações da proteção social básica e especial de forma sistemática e contínua.

O enunciado desse *Plano Decenal SUAS Plano 10* não indica uma lógica de ruptura em relação aos documentos anteriores que expressam os discursos oficiais (LOAS; PNAS/98; PNAS/2004; e NOB/SUAS/2005): pelo contrário, representa o sentido das estabilidades sociais, no sentido de fortalecimento da perspectiva dos direitos socioassistenciais, visto que reforça os discursos anteriores e reafirma o reconhecimento da assistência social como política pública e sua organização institucional estabelecida a partir do SUAS. Nas diretrizes desse Plano Decenal, novamente ressaltamos o enunciado discursivo que aparece em outros documentos analisados: *a matricialidade sociofamiliar*, junto com outras diretrizes, como a universalidade, a descentralização compartilhada, a articulação intersetorial, a territorialização e também o controle social e a participação popular.

No Plano Decenal, a diretriz da matricialidade sócio-familiar está enunciada como transversal à organização das proteções sociais básica e especial. Para a proteção básica, a unidade familiar é a referência para identificar as demandas e avançar no caráter preventivo, no fortalecimento dos vínculos entre os membros da família. Para a proteção social especial, a unidade familiar é a referência para o restabelecimento de vínculos e a redução da reincidência da violação de direitos. A partir dessas premissas, o enunciado discursivo do Plano Decenal esclarece o sentido atribuído à matricialidade sócio-familiar:

Os serviços da Política de Assistência Social são balizados na *centralidade na família* e nos territórios. **A família é percebida como sujeito estratégico na proteção social de seus membros e como alvo prioritário de proteção.** A matricialidade sociofamiliar, nessa dimensão, passa a considerar a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social (MDS, SNAS, 2007, p. 37; grifos nossos).

O discurso oficial da Política de Assistência Social, expresso nos seus

principais documentos – quer seja no plano da formulação geral e da normatização, quer no das orientações técnicas e da padronização dos serviços – traz um enunciado fundamental e transversal em todo o discurso da Política: a articulação e integração entre os níveis de proteção de Assistência Social e entre as outras políticas públicas. Esse discurso tem fundamento teórico na intersectorialidade, conforme discutido no capítulo anterior; mas, embora seja enunciado e repetido em vários documentos, situa-se mais no plano das ideias, visto que não garante a sua materialidade no atendimento às famílias e aos indivíduos em suas necessidades mais essenciais de sobrevivência e nas suas vulnerabilidades e riscos sociais. Porém, reafirmamos a importância de a Política formular estratégias para garantir que a intersectorialidade seja efetiva na atenção aos seus destinatários.

Os documentos oficiais da Política de Assistência Social guardam em seus discursos vários *não-ditos*, que podem ser visivelmente percebidos a partir dos documentos da formulação geral, mas também nos quadros dos serviços da proteção social básica e da especial, organizados a partir da Tipificação Nacional. Esse documento padronizador apresenta formulações muito genéricas e imprecisas, considerando a sua finalidade e seus elementos enunciativos.

A *centralidade na família* aparece de forma difusa e ambígua no discurso oficial da Política de Assistência Social. Essa ideia ora não é dita, ora é interdita, às vezes é anunciada, dependendo do documento e de elementos do discurso em análise, o que pode dificultar, pela imprecisão e inconsistência, a ação dos gestores e dos profissionais da Política que trabalham diretamente com as famílias. Pode dificultar também a formulação das demandas, a requisição de serviços e benefícios por parte das famílias e, inclusive, o acesso aos seus direitos. Tal discurso ora restitui estabilidades, ora produz inovações e rupturas em relação às situações a serem enfrentadas, aos serviços e benefícios oferecidos, aos públicos prioritários dos serviços e aos resultados a serem alcançados.

Tais ambiguidades produzem o entendimento de que a ideia da *centralidade na família*, quando anunciada, é associada predominantemente ao texto da matricialidade familiar – no qual ganha força a noção de família como espaço fundamental de proteção social de seus membros e como alvo prioritário de proteção –, deixando de perceber a família na sua dimensão contraditória, que nos permite apreendê-la não apenas como protetora, mas também como violadora de

direitos. Disso se depreende que ainda está por se construir e dar consistência à noção de família como totalidade dinâmica e contraditória. Partindo-se desse entendimento, observa-se que, nos documentos oficiais da Política de Assistência Social, ainda não estão construídas as bases sobre as quais a ideia de *centralidade na família* possa ser explicitada com precisão, clareza dos seus conteúdos essenciais, concepções e princípios metodológicos.

## 7 CONCLUSÃO

A atenção da Assistência Social à família brasileira passou e continua passando por três transições: da era da tradição assistencialista e da benesse para a era da proteção de assistência social concebida como direitos de uma Política Pública; do foco em segmentos individuais para a família propriamente dita, ou seja, para o grupo familiar; e das ações caritativas e filantrópicas para serviços entendidos como direitos socioassistenciais. O estado de transição a que nos referimos significa uma certa sintonia com as mudanças em curso na sociedade e uma apreensão da correlação de forças presente nela e na Política de Assistência Social: de um lado, a persistência da cultura tradicional, um fazer profissional que ainda desafia os profissionais, dificultando o entendimento das alterações recentes na Política de Assistência Social; de outro lado, as mudanças societárias que processam nas relações econômicas, culturais e políticas, mas que influenciam as famílias.

Quando o documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98) foi produzido e qualificado como o primeiro discurso oficial formulador da Política, depois da LOAS, esta completara cinco anos de sua promulgação – período de vários embates políticos para a afirmação da política naquele contexto do Estado brasileiro –, relativo ao final da década de 1990 e no primeiro governo FHC, com profundas marcas da submissão aos organismos internacionais e da aceitação das medidas de ajuste neoliberal. Quando a nova Política Nacional de Assistência Social foi aprovada e divulgada, no final de 2004, no primeiro governo Lula, haviam se passado onze anos depois da aprovação da LOAS e seis da primeira PNAS.

Considerando o período a partir da Constituição Federal, que definiu a Assistência Social como política pública inserida na seguridade social, são dezessete anos de instituição da Assistência Social como direito social. Portanto, com base no período percorrido e nas esperanças de mudanças construídas com a transição política, a partir de 2003, afirmamos que o documento da PNAS/2004 avança significativamente na forma de concepção, organização e estruturação da Política de Assistência Social. É a partir da PNAS/2004 que as estabilidades do discurso são negadas e mudanças são construídas em nível de ruptura, passando a redefinir a proteção de assistência social a partir de necessidades diferentes, situadas em níveis distintos de proteção, que devem orientar a atenção às famílias.

Em 2005, com a NOB/SUAS, essa mudança fica mais clara com a definição, organização e estruturação do SUAS, que passa a solicitar um reordenamento político-institucional na perspectiva de sua implantação, redefinindo o sentido anterior de descentralização da Política de Assistência Social. Entretanto, não podemos afirmar que essa mudança, no âmbito do discurso, também esteja ocorrendo no nível da efetivação dos direitos socioassistenciais junto às famílias.

A PNAS/98 definiu como princípio a *centralidade na família* para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social. Em 2004, essa ideia foi reforçada na nova Política Nacional PNAS/2004 e na NOB/SUAS, em 2005, embora não mais apareça como um princípio. Apesar de a maioria dos programas dessa Política fazer referência à *centralidade na família*, a realidade concreta das famílias brasileiras manifesta marcas da fragilidade e da insuficiência da proteção social da Política de Assistência Social, assim como das outras políticas sociais. As famílias continuam vivenciando situação de pobreza e extrema pobreza, com diversas situações de vulnerabilidade social, cada vez mais agravadas, não obstante as pesquisas apontem ligeira alteração nos indicadores sociais que medem a desigualdade social. Essa situação exprime uma negação de direitos e impõe a exigência de medidas de proteção social, tanto da Política de Assistência Social quanto das outras políticas públicas.

As contradições da vida social penetram nas famílias e permitem que, nas práticas sociofamiliares, seja reproduzida a negação dos direitos sociais entre os seus integrantes, favorecendo a inserção excludente de crianças, adolescentes e jovens em atividade de risco e/ou ilícitas, como: trabalho infantil; exploração sexual; trabalho na rede de comercialização e distribuição de drogas; e mendicância. Isso ocorre principalmente nas famílias mais pobres e com mais situações de vulnerabilidade social, cujas condições de vida são precarizadas e as possibilidades de criação de estratégias para a manutenção familiar são mais reduzidas. A reprodução das contradições faz parecer que os vínculos afetivos e o compromisso familiar têm menos importância do que a luta pela sobrevivência. Porém, as contradições também são expressas no desnível cultural das famílias e nas dificuldades de acesso às informações sobre os direitos dos seus segmentos.

O discurso oficial dos formuladores da Política de Assistência Social ressalta a importância da potencialização da capacidade protetiva da família em



relação aos seus integrantes, reforçada pela ideia da solidariedade familiar e de uma rede de proteção no âmbito do núcleo familiar, da família extensa e da vizinhança. Tal discurso parece não perceber que a condição de pobreza e a dificuldade de acesso às informações sobre os direitos não ocorrem apenas em algumas famílias, constituindo casos isolados, mas com a maioria das famílias brasileiras. Desse modo, o discurso permite entender que a família extensa e a vizinhança devem assumir a responsabilidade com a proteção social da família mais necessitada, no entanto, elas também precisam da proteção do Estado. Quando conseguem manifestar alguma forma de solidariedade, o fazem dentro de seus limites, o que não elimina a necessidade de que o Estado cumpra seu papel.

No seu discurso oficial, a Política também indica que as famílias, apesar de suas precárias condições sociais de vida, possam ampliar sua capacidade protetiva e assumir a responsabilidade pela provisão material de suas necessidades básicas e pelo enfrentamento das vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais dos seus integrantes. Como estratégia para isso, o discurso da Política oferece para algumas famílias atividades ou cursos de *geração de renda*, sem uma orientação adequada e sem materiais para iniciarem seus próprios negócios, supondo que assim possibilite melhoria das condições de vida. A Política de Assistência Social ainda não construiu estratégias de gestão suficientemente capazes de promover mudanças no campo do trabalho, nem uma articulação com as demais políticas públicas, a exemplo da política de trabalho e renda, no sentido de possibilitar a inserção num trabalho digno e a construção da autonomia das famílias.

A revalorização da família no campo da Assistência Social, portanto, não deve significar a responsabilização da sociedade e da própria família com sua proteção e inclusão social, principalmente nos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Isso porque, num contexto de acirramento das desigualdades, da pobreza, das vulnerabilidades e dos riscos sociais, as necessidades humanas se ampliam e se tornam cada vez mais complexas, gerando demandas que as famílias não têm condições de atender. Assim, a possibilidade de as famílias realizarem a proteção e a inclusão social de seus membros só poderá ser efetivada se antes elas forem protegidas pelo Estado. E isso depende, em grande parte, das possibilidades de acesso dessas famílias à política econômica e às políticas sociais, não só de Assistência Social, mas também de saúde, educação, habitação, etc.

Ao analisar os documentos da Política de Assistência Social, observamos que a ideia da *centralidade na família* apareceu acompanhada de uma abertura progressiva para a privatização da proteção social. Trata-se da permanência de organizações privadas e filantrópicas de assistência social, cada vez mais apoiadas pelo Estado através de repasses de recursos federais do MDS, em nome da participação da sociedade civil nessa Política. Significa a presença do ideário neoliberal, disfarçada de compromisso social e de solidariedade, através da transferência da execução e coordenação dos programas assistenciais, que deveria ser do Estado, para organizações privadas, embora a LOAS afirme a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. Apesar dos avanços dessa Política, podemos afirmar que persiste uma lógica neoliberal, na contramão da concepção da Assistência Social como direito.

É necessário destacar que as organizações da sociedade civil e/ou não governamentais não comungam do mesmo projeto político de sociedade, de modo que não são todas que defendem a reforma do Estado e a privatização das ações das políticas sociais no âmbito das medidas de ajuste neoliberal. Existem organizações da sociedade civil que trabalham na perspectiva de um outro projeto político: na construção de direitos e de uma sociedade justa e igualitária, embora nos limites de uma sociedade capitalista. São organizações que desenvolvem experiências exitosas no campo da proteção social e da defesa de direitos de segmentos empobrecidos e com situações de vulnerabilidades diversas, como crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiências, idosos e mulheres. Essas organizações também participam do processo de discussão e proposição, na perspectiva da construção de direitos no campo das políticas públicas.

Nos documentos oficiais da Política de Assistência Social analisados nesta tese, percebe-se que, no nível da formulação geral e da normatização, não existem enunciados discursivos que permitam apreender um esclarecimento suficiente sobre uma *concepção de família*, nem sobre o significado de *centralidade na família*. Existem apenas referências à família e a esse princípio, como se não houvesse necessidade de explicação ou como se todos os sujeitos da Política compreendessem, de antemão, a concepção e o significado acima referidos. Entendemos que apenas expressões textuais repetitivas, que podem ser identificadas como elementos discursivos, não nos permitem afirmar a real

existência da *centralidade na família* na Política, nem mesmo no nível do discurso, visto que o significado não é enunciado nos seus documentos oficiais. Explicitamos: de que família se fala? Se não ela está clara, qual *centralidade* o discurso declara sobre ela? Entendemos que as palavras têm sentido visto que expressam conteúdos e significados, mas, se os enunciados discursivos não esclarecem os significados das palavras, estas ficam interdidas ou dão margem a interpretações diversas, gerando ambiguidades na compreensão dos enunciados pelos gestores e pelos profissionais que executam a Política, assim como para as famílias usuárias.

Podemos abordar outros eixos de análise: o que pode indicar se a família tem centralidade no discurso da Política de Assistência Social? Partiremos do lugar que ela pode ou não ocupar e da importância que ela pode ou não adquirir nesse discurso. Se considerarmos os elementos discursivos como o lugar onde a família pode ser visualizada nos documentos, a expressão *centralidade na família* aparece de forma explícita, como princípio, como diretrizes e como parte dos objetivos das duas políticas nacionais. Na PNAS/2004, a situação dos vínculos familiares, se fragilizados ou rompidos, é mostrada como um dos indicadores para a definição dos níveis da proteção social básica e da especial, de modo que, nessa divisão, a família ganha importância. Porém, não podemos afirmar se, no campo da efetivação dessas proteções de assistência social, a família tem lugar central, no sentido da garantia do acesso aos benefícios e aos serviços socioassistenciais de que ela precisa.

Como explicitado antes, na nova Lei do SUAS, como parte significativa e mais recente do discurso, no nível da formulação geral e da normatização da Política de Assistência Social, a ideia da *centralidade na família* não aparece em nenhum elemento discursivo, nem na forma de princípio nem como diretriz. Portanto, ela não tem lugar nem importância no texto dessa lei. A família aparece apenas para indicar as possíveis pessoas a serem considerados componentes dela, no que se refere aos critérios de acesso ao benefício do BPC. A expressão *centralidade na família* não faz parte do discurso da nova Lei do SUAS: não foi dita, mostrando um retrocesso do próprio discurso da Política, o qual, mesmo sem esclarecer o significado de *família*, nem de *centralidade na família*, estava a caminho de se tornar uma estabilidade discursiva, visto que apareceu em outros documentos oficiais da Política de Assistência Social e analisados nessa tese.

A nossa pesquisa permitiu compreender que a Política de Assistência Social, apreendida como objeto do discurso, através de seus documentos oficiais específicos, expressa, no conjunto de seu discurso, vários não-ditos. Estes foram percebidos e desvendados na análise dos documentos da formulação geral, mas também daqueles referentes às orientações técnicas e à padronização dos serviços da proteção social básica e da especial. De modo geral, o discurso presente nesses documentos apresenta formulações muito genéricas e imprecisas, considerando a sua finalidade e seus elementos enunciativos. Tais formulações imprecisas não captam a família na sua realidade concreta. Como pesquisadora, apresentamos elementos que acreditamos possibilitar uma compreensão mais aproximada sobre os determinantes definidores de família, sobre as mudanças nos modos de viver em família e a emergência de novas configurações sociofamiliares.

Nos documentos analisados na pesquisa empreendida para a elaboração desta tese, a *centralidade na família* aparece de forma imprecisa, difusa e ambígua no discurso oficial da Política de Assistência Social. Em cada documento específico, essa ideia aparece de diferentes formas: ou é anunciada, ou não é dita, ou às vezes é interdita, dependendo do documento e de determinados elementos do discurso em análise. Essa descoberta pode dificultar, pela imprecisão e pela inconsistência, a ação dos gestores e dos profissionais da Política que trabalham diretamente com as famílias. Pode também ser um obstáculo para a formulação das demandas pelas famílias, no sentido da requisição de serviços e benefícios, podendo também dificultar o acesso aos seus direitos. Tal discurso ora restitui estabilidades, ora produz inovações e rupturas em relação às situações a serem enfrentadas, aos serviços e benefícios oferecidos, aos públicos prioritários dos serviços, aos resultados e aos impactos sociais a ser produzidos.

As ambiguidades e imprecisões do discurso oficial da Política de Assistência Social, produzidos a partir da PNAS/2004, fazem uma associação da *centralidade na família* com o texto da *matricialidade sociofamiliar*, na qual a noção de família é compreendida como espaço fundamental de proteção social de seus membros e como alvo prioritário de proteção. Essa concepção presente no referido texto, no geral, não destaca a compreensão de família na sua dimensão contraditória e, portanto, não permite apreendê-la como violadora de direitos, mas apenas como protetora e com potencial para ampliar a proteção aos seus

integrantes. Portanto, podemos afirmar que a Política não avançou na construção de uma concepção de família, visto que ainda não a apreende a partir de sua realidade concreta, como totalidade dinâmica e contraditória. Nesse entendimento, nos documentos oficiais da Política de Assistência Social produzidos até o ano de 2011, ainda não estão construídas as bases sobre as quais as noções de família e de *centralidade na família* possam ser explicitadas com precisão e clareza, nos seus conteúdos essenciais, concepções e princípios metodológicos.

Importa destacar que as ambiguidades e imprecisões sobre o significado de *família* e de *centralidade na família* no discurso oficial analisado não estão isentos de um posicionamento político sobre a Política de Assistência Social. Entendemos que, apesar dos limites e dificuldades dos sujeitos instituídos no papel de formuladores, em cada contexto sociohistórico da Política e do Estado brasileiro, essas ambiguidades e imprecisões expressam o resultado de uma correlação de forças política no interior da Política. Nesse processo, o projeto político daqueles que são defensores da perspectiva assistencialista e conservadora, embora não seja declarado em nenhum discurso, ganha força no âmbito do processo de formulação da Política, visto que dificulta o avanço político, conceitual, metodológico e ético no processo de construção e de efetivação da política junto às famílias. Significa também que o projeto Político que compreende a Política de Assistência Social na perspectiva dos direitos, da sua conquista, defesa e efetivação, fica fragilizado.

A *centralidade na família*, quer seja no patamar de um princípio ou de uma diretriz, deveria ser explicitada com clareza no discurso da Política, no sentido de avançar no conteúdo e consistência, permitindo coerência ao seu significado, como necessidade do próprio discurso. Entendemos que a existência desse esclarecimento no discurso pode subsidiar as práticas profissionais, visto que elas devem ser orientadas por esse mesmo discurso. Nesse sentido, consideramos importante a definição de diretrizes norteadoras de práticas socioassistenciais que esclareçam a materialização da ideia da *centralidade na família* no processo de intervenção da Política. Seriam indicações teórico-metodológicas para um trabalho com famílias, não apenas no sentido de como realizar as atividades cotidianas, mas como garantir que as famílias efetivamente acessem os seus direitos definidos tanto na Política de Assistência Social quanto nas outras políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ABOIM, Sofia. Da pluralidade dos afetos: trajetórias e orientações amorosas nas conjugalidades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 24, n. 70, jun./2009.

ABRAMOVAY, Miriam *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para as políticas públicas**. Brasília: UNESCO / BID, 2002.

ABREU, H. Baptista de. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, nº 59, FASE, dez. de 1993 (Cidadania e Políticas Públicas).

ABREU, Marina Maciel. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade: indicações para o debate. **Revista de Políticas Públicas**, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís, v. 6, n. 1, 2002.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005 (Dossiê Federalismo).

ABRÚCIO, F. L. *et al.* O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, vol. 15, n. 2, São Paulo, nov. 2003.

AGUIAR, C. Alberto M. de. **Assistência Social no Brasil: a mudança no modelo de gestão**. Textos técnicos. FUNDAP. São Paulo: s/d. Disponível em: <[www.Fundap.sp.gov.br/publiccoess/textos técnicos/textec3.htm](http://www.Fundap.sp.gov.br/publiccoess/textos_técnicos/textec3.htm)> Acesso em: 7 de janeiro de 2010.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Instituição e poder: a análise concreta das relações de poder nas instituições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1986.

ALMEIDA, M. H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 70, 2004.

ALMEIDA, M. H. Tavares de. A política social no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, ano 10, jun. 1995.

ALMEIDA, M. H. Tavares de (coord.). Relatório Final do Subprojeto “Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social”. **Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil**. São Paulo: IESP/FUNDAP, mimeo., 1994.

ALMEIDA, M. H. Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005 (Dossiê “Federalismo”).

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Trad. Dora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 1978.

ARRAIGADA, Irma (coord.). **Famílias y políticas públicas en América Latina: una história de desencuentros**. Santiago de Chile:CEPAL, 2007.

ARRAIGADA, Irma. Câmbios y desigualdad en las familias latinoamericanas. **Revista da CEPAL**, Santiago de Chile, n. 77, ago. 2002.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, jun. 1996.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia M. A especificidade do “welfare state” brasileiro. In: **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: MPAS/ CEPAL, 1989 (Economia e Desenvolvimento, 3). Convênio MPAS/ CEPAL.

BACCHI, Sérgio M. A ideologia de Marx e o discurso de Foucault: convergências e distanciamentos. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, n.23, an./abr., 2010.

BAREMBLIT, Gregório. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

BARROCO, M. Lúcia S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. Texto para discussão n. 986. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2003.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil. In: CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. Texto para discussão n. 1201. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006.

BARROSO, Carmen. **Sozinhas ou mal acompanhadas: a situação das mulheres chefes de família**. 1978. Disponível em: [www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/.../T78V01A15.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/.../T78V01A15.pdf) Acesso em: 13 de julho de 2009.

BARROSO, Carmen; BRUSCHINI, M. Cristina A. Sofridas e mal pagas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 37, mai. 1981.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BERGER, Peter L.; BERGER, Brigitte. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

BERGER, Peter L; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BERTHOUD, C. M. E. (org.). **Ensaio sobre formação e rompimento de vínculos afetivos**. Taubaté (SP): Cabral Editora Universitária, 1998.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. Coordenação de tradução de João Ferreira. 4.ed. Brasília: Editora UNB, 1992.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONETTI, Aline; FONTOURA, Natália. Convenções de gênero em transição no Brasil? Análise sobre os dados de família na PNAD 2007. In: CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST / SER / UnB, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Trad. de Mariza Corrêa. Campinas-SP: Papyrus, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Orientações Técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Novo Código Civil Brasileiro**. Lei n. 10.406, de 2002. Brasília: Centro de Documentação e Informação 2008.

BRASIL. Decreto n. 357, de 07/12/1991. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 /12/ 1991.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26/12/ 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que



trata a Lei nº 8.742, de 07/12/1993, e a Lei nº 10.741, de 01/10/ 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 setembro 2007.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 /11/ 2009. Lei da Filantropia. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de novembro de 2009.

BRASIL. Lei nº 12.435/2011. Nova Lei do SUAS. Altera a LOAS, acrescentando as mudanças com o SUAS, com a Lei da Filantropia e com as mudanças nos benefícios do BPC, nos benefícios eventuais e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 /07/ 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui seu novo Plano de Custeio e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 /07/1991.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24/07/ 1991. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de agosto de 1991.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 /11/ 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19/11/ 1992.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dezembro 1993.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10/11/1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1997.

BRASIL. Lei nº 9.720, de 30 /11/1998. Dá redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 /12/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de novembro 1998.

BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jan. 1995.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Brasil em Família**. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB / SUAS**. Brasília, DF: 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado – CREAS** (Guia de Orientação Nº 1). Brasília, DF: 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: 2006.

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

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano Decenal SUAS – Plano 10: Metas do governo federal**. Brasília, DF: 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS / Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do programa bolsa família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)** (versão preliminar). Brasília, DF: jun./2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº. 109, de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Portaria nº 881, de 3 /12/ 2001. Estabelece diretrizes e normas do programa Núcleo de Apoio às Famílias – NAF. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. São Luís: 2000.

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

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do**

**Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, DF, dez. 2006.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.** Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4277/STF. **Relatório do Supremo Tribunal Federal.** Relator: Ministro Ayres Brito. Brasília, DF, 5 mai. 2011.

BRAVO, Maria I. S. As políticas sociais de seguridade social: saúde. **Política Social: Módulo 3.** Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, DF: CFESS / ABEPSS / CEAD-UNB, 2000.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Revista Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVIII, n. 92, nov. 2007.

BRUSCHINI, Cristina. Uma abordagem sociológica de família. **Revista Brasileira de Estudos de população**, São Paulo, v. 6, n. 1, jan./jun. 1989.

BUCHER-MALUSCHKE, Júlia; S. N. F. Vínculo, afetividade e violência: desafio para a família e a sociedade. In: MALUSCHKE, G; BUCHER-MALUSCHKE, J; HERMANN, K. **Direitos humanos e violência: desafios da ciência e da prática.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BURKE, Peter. **História e Teoria Social.** Trad. Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CABRAL, Maria do S. R. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência Social. **Política Social: Módulo 03**, Brasília, DF, Programa de capacitação continuada para Assistentes Sociais. CFESS / ABEPSS / CEAD-UNB, 2000.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira. Família: a crise de um modelo hegemônico. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XV, n. 46, 1994.

CAMARANO, Ana A.; KANSO, Solange. Tendências demográficas mostradas pela PNAD 2007. In: CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira 2007.** Brasília, DF: IPEA, 2009.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. **O mito do método.** Rio de Janeiro: Boletim Carioca de Geografia, 1976.

CARVALHO, Ana M. Almeida; POLITANO, Isabella; FRANCO, Anamélia L. e Silva. Vínculo interpessoal: uma reflexão sobre diversidade e universalidade do conceito na teorização da Psicologia. **Revista Estudos de Psicologia**, Campinas, SP, n. 25(2), p. 233-240, abr./jun. 2008.

CARVALHO, M. do C. Brandt de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, M. do C. Brandt de (org.). **A família contemporânea em debate**. 3. ed. São Paulo: EDUC / Cortez, 2000.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido. Trad. Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YASBECK, Maria Carmelita (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997a.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YASBECK, Maria Carmelita (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997b.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 2. 6. ed. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 5. ed. Trad. Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2000.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto, III**: o mundo fragmentado. Trad. Rosa Maria Boaventura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo social**, Revista de Sociologia. USP, São Paulo, n. 11(2), p. 183-197, 2000 (Dossiê FHC 1º governo).

CORRÊA, Mariza. Repensando a família patriarcal brasileira. Fundação Carlos Chagas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 37, mai. 1981.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

D'INCAO, Maria Ângela. O amor romântico e a família burguesa. In: DINÇÃO, Maria Ângela (org.). **Amor e família no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1989.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. 4. reimpr. da 1. ed. de 1996. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de (org.). **Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP / Instituto de Economia. 1998.

DIAS, Maria Berenice. Família, afeto e ética. **Revista Jus Vigilantibus**. São Paulo: mar. 2004. Disponível em: <[www.jusvi.com/artigos/1651](http://www.jusvi.com/artigos/1651)> Acesso em: 15 set. 2009.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 4. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan: 1991.

DRAIBE, Sonia. A política no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

DRAIBE, Sonia. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Campinas, n. 4(2) UNICAMP / NEPP, p. 18-24, 1990.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Família e casamento. In: Encontro Nacional da ABEP, 3, 1982, São Paulo. **Anais da ABEP**. São Paulo: USP, 1982.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Ruth M. Klauss. São Paulo: Centauro, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. **Revista Lua Nova**, CEDEC, São Paulo, n. 24, set. 1991.

EUZÉBY, Alain. Proteção social, pilar da justiça social. In: SPOSATI, Aldaíza (org.). **Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Da paternidade: relação biológica e afetiva**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 21, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paulo. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Política Social: Módulo 03**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, DF: CFESS / ABEPSS / CEAD-UNB, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Florestan. Problemas de conceituação das classes sociais na América latina. In: ZENTENO, Raúl Benítez (coord.). **As classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. **Revista Katálysis**, Florianópolis, volume 0, n. 4, 1999.

FIORI, José Luís. A política social do governo Collor. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, Departamento de Sociologia da UNB, v. 6, n. 2, 1991.

FLEURY, Sônia. Assistência na Previdência: uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, M. do Carmo; FLEURY, Sônia. **Os direitos** (dos desassistidos sociais). 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, Cláudia. Homoparentalidade: novas luzes sobre o parentesco. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 16(3): 424, set./dez. 2008.

FONSECA, Cláudia. Ser mulher, mãe e pobre. In: PIORI, Mary del (org.). **História das mulheres no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995 (Coleção Estudos Culturais em Educação).

GIDDENS, Antony. **Modernidade e identidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOLDANI, Ana M. **A demografia “formal” da família: técnicas e dados censitários**. Disponível em: <[www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf.1984](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf.1984)> Acesso em: 10 abr. 2009.

GOLDANI, Ana M. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas. *Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*, São Paulo, n. 91, nov. 1994.

GOLDANI, Ana M. **As famílias no Brasil contemporâneo e o mito da desestruturação**. Caderno n. 1, 1993. De trajetórias e sentimentos. Núcleo de Estudos de Gênero. PAGU.

GOLDANI, Ana M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 29-48, jan./jun. 2002.

GOLDANI, Ana M. Famílias e gêneros: uma proposta para avaliar (des)igualdades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12. Caxambu, 2000.

GOLDANI, Ana M. Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopia. In: ARRIAGADA, Irma (org.). **Famílias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros**. Santiago de Chile: CEPAL / UNFPA, 2007.

GOMES, Jerusa Vieira. Socialização primária: tarefa familiar? **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n. 91, nov. 1994.

HELLER, Ágnes. **Teoría de las necesidades en Marx**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1986 (Coleção Historia / Ciência / Sociedad).

HOUAISS. **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. 1.0.5, 2003.

HILLESHEIM, Betina; CRUZ, Lílian R. da. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. **Revista Psicologia e Sociedade**, São Paulo, n, 20 (2), 2008.

IANNI, Otavio. **Classe e nação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos FUNDAÇÃO, São Paulo, n. 22, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2007**. Rio de Janeiro: 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2008**. Rio de Janeiro: 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2008**. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 23, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2009**. Estudos e Pesquisas. Informação demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 26, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Nº 2, 2001. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/ipeapu.html](http://www.ipea.gov.br/ipeapu.html)> Acesso em: 12 ago. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Nº 7, 2003. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/ipeapu.html](http://www.ipea.gov.br/ipeapu.html)> Acesso em: 13 ago. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Ed. Especial n. 13. Brasília, DF: IPEA, 2007.

KALOUSTIAN, Silvio M.; FERRARI, M. Introdução. In: KALOUSTIAN, Sílvia M. (org). **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LAPLANCHE, Jean; PONTALIS, Jean-Bertrand. **Vocabulário de Psicanálise**. Santos, SP: Martins Fontes, 1970.

LAURELL, Asa C. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal /lógica dialética*. 5. edição. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEMO, A. C. da S. **Estabelecimento da filiação e paternidade socioafetiva**. PUCRS, 2007. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: <[www.pucrs.br/uni/poa/direito/graduacaotcc/2007](http://www.pucrs.br/uni/poa/direito/graduacaotcc/2007)> Acesso em: 20 de julho de 2009.

LÉVI-STRAUSS, Claude *et al.* A família. In: LÉVI-STRAUSS, C; GOUGH, k.; SPIRO, M. **A família, origem e evolução**. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980 (Coleção Rosa dos Ventos, v. 1).

LOBO, Cristina. Famílias recompostas: revisitar a produção americana (1930-2000). **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, Coimbra, n. 48, 2005.

LOBO, Paulo Luiz Neto. A repersonalização das famílias. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Porto Alegre, n. 24, p. 136-156, ano VI, jun./jul. 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARX, Karl. Introdução á crítica da economia política. **Contribuição á crítica da economia política**. In Para a Crítica da Economia Política; Salários, Preços e Lucros; O Rendimento e Suas Fontes; A Economia Vulgar. Tradução de Edgard Malagodi [et. All]. São Paulo: Abril Cultural 1982. (Coleção Os Economistas).

MEDEIROS, Marcelo. **Estrutura familiar e rendimentos do trabalho dos ricos no Brasil**. Texto para discussão nº 1015. Brasília, DF: IPEA, 2004.

MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael. **Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil**: classificação e evolução de 1977 a 1998. Texto para discussão nº 788. Brasília: IPEA, 2001.

MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael. **Mudanças nas famílias brasileiras**: a composição dos arranjos domiciliares. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael; VARELLA, Santiago. **O levantamento de informações sobre as famílias nas PNAD de 1992 a 1999**. Texto para Discussão nº 860. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.



MELLO, Luiz. **Outras famílias**: a construção social da conjugalidade homossexual no Brasil. Cadernos PAGU, São Paulo, n. 24, jan./jun. 2005.

MELLO, S. Leser de. Família: perspectiva teórica e observação factual. In: CARVALHO, M. do C. Brandt de (org.) **A família contemporânea em debate**. 3. ed. São Paulo: EDUC / Cortez, 2000.

MENICUCCI, Telma M. G. Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH – Política Social**, Belo Horizonte: mai./jul., 2002.

MESTRINE, M. Luiza. **O estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZAROS, István. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1993.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na Política de Assistência Social: contribuições para o debate. **Revista de Política Pública**, São Luís: EDUFMA, v. 8, n. 1, jan./jun. 2004.

MIOTO, R. C. T; CAMPOS. M. S. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social**, Brasília, DF: UNB, n. 12. jan./ jun.2003.

MONTÃO, Carlos E. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 53, ano XVIII, São Paulo: Cortez, março de 1997.

MONTAÑO, Carlos. E. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 59, ano XX, São Paulo: Cortez, mar./jul., 1999.

NOBRE, Júlio C. de A. Bioética e biotecnologias da reprodução: uma produção em rede. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da UTFPR, n. 4, 1. sem. de 2007. Curitiba: Editora UTFPR.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXVI, n. 83., set./ dez. 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (org.) **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília, DF: NEDIC, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. Vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos ABONG – Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social 1 (Série Especial)**. São Paulo: CNAS/ ABONG, 1995.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. Desafios contemporâneos para a sociedade e a família. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 48, São Paulo: Cortez, ano XVI, ago. 1995.

PEREIRA, Potyara A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos. **Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares**, CEAM/UNB, Brasília: ano III, n.11, out. 2002.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

PICHON-RIVIÈRE, E. **Teoria do vínculo.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PIERUCCI, Antônio F. de O. Igreja: contradições e acomodações. Ideologia do clero católico sobre reprodução humana no Brasil. **Cadernos CEBRAP**, n. 30. São Paulo: Brasiliense, 1978.

PINTO A. Vieira. **Sete lições sobre educação de adultos.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

PISÓN, J. Martínez de. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales.** Madrid: Tecnos, 1998.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18, n. 2, jun. 2004.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo L. C. Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil. In: CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira 2007.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RAWSL, J. **Uma teoria da justiça.** Lisboa: Presença, 1993.

RIBEIRO, Ivete. O amor dos cônjuges: uma análise do discurso católico (século XX). In: D'INCAO, Maria Ângela (org.). **Amor e família no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1989.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SAES, Décio. **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SAMARA, Eni de Mesquita. **A família brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004 (Coleção Tudo é História; 71).

SANTOS, B. de Sousa. A construção multicultural da igualdade e da diferença. **VII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Rio de Janeiro: 1995.

SANTOS, B. de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. (Coleção para um Novo Senso Comum, v. 4) São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, W. Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARTI, Cynthia Andersen. "Deixarás pai e mãe": notas sobre Lévi-Strauss e a família. **Revista Antropológica**, v. 16(1), ano 9, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2003.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem moral. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 91, nov. 1994.

SARTI, Cynthia Andersen. Família e individualidade: um problema moderno. In: CARVALHO, M. do C. Brant de. (org.). **A família contemporânea em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem simbólica. **Revista Psicologia USP**, São Paulo, v. 15, n. 3, 2004.

SCHELEDER, Adriana F. Pilati; TAGLIARI, Renata Holzbach. O princípio da solidariedade, a teoria humanista e os direitos humanos fundamentais como meios de valorização do afeto quando do estabelecimento de vínculos de filiação. In: XVII Congresso Nacional do CONDEPI, Brasília, 20-22 nov. **Anais**. Brasília, 2008

SCHWARTZ, Eda; NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro. Exclusão social: a desigualdade do século XX. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 6, jan./jun. de 2000 (Questão Social e Serviço Social).

SETTON, M. da Graça Jacintho. A particularidade do processo de socialização contemporâneo. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, n. 2, nov. 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, P. L Barros. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: VELOSO, J. P. dos R.; ALBUQUERQUE, R. C. de; KNOPP, J. (coord.). **Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: INAE / ILDES, 1995.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste na América Latina**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

SPOSATI, Aldaiza . **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaiza. Assistência X capitalismo X assistência social. **Cadernos CNAS – ABONG**, I Conferência Nacional de Assistência Social, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIV, n. 77, mar., 2004.

SPOSATI, Aldaiza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Social e Sociedade**, São Paulo, ano XVIII, n. 55, nov. 1997.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 54, ano XVIII, jul./nov., 1997.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco. J. S.; OLIVEIRA, Manfredo A. de. (org.) **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata? 2**. Reimpressão. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 2, 1994.

TITUMUS, Richard. **Política social**. Espanha: Editorial Ariel, 1981.

UGA, M. Alice. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 5, 1991.

VIANA, Ana N. D.; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana L. D.; ELIAS, Paulo E. M.; IBANES, Nelson (org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: HUCITEC, 2005.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; UCAM; IUPERJ, 2000.

VIANNA, M. L. T. W. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, Ana L. D.; ELIAS, Paulo E. M.; IBANES, Nelson (org.). **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: HUCITEC, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos sociais e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VITALE, Maria A. F. Famílias monoparentais: indagações. **Revista quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo: Cortez, set. 2002.

VYGOTSKY, Lev S. **Teoria do método em Psicologia**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

WALLER, Willard. **The old love and the new: divorce and readjustment**. Illinois: Southern Illinois University Press, 1967.

YAZBEK, M. Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.