



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA-UEPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

SIMONE ZEFERINO PÊ

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da centralidade  
da família**

CAMPINA GRANDE – PB

2014

SIMONE ZEFERINO PÊ

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da centralidade  
da família**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Ma. Thereza Karla de Souza Melo.

CAMPINA GRANDE – PB

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

P349p Pê, Simone Zeferino

A política nacional de assistência social [manuscrito] : uma análise da centralidade da família / Simone Zeferino Pê. - 2014.  
32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2014.

"Orientação: Profa. Ma. Thereza Karla de Souza Melo, Departamento de Serviço Social".

1. Família. 2. Sistema Único de Assistência Social - SUAS.  
3. Matricialidade sociofamiliar. 4. Política de assistência social.  
I. Título. 21. ed. CDD 361.61

SIMONE ZEFERINO PÊ

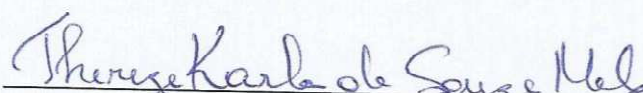
**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da centralidade  
da família**

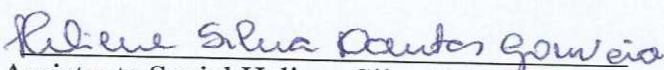
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade Estadual da Paraíba como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Bacharela em Serviço Social.

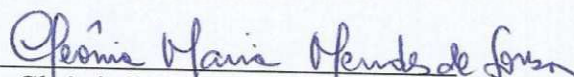
Aprovada em: 11 / 12 / 2014.

Nota: 9,5

Banca Examinadora

  
Prof.<sup>a</sup> Ma. Thereza Karla de Souza Melo  
Departamento de Serviço Social/UEPB  
(Orientadora)

  
Assistente Social Heliene Silva Dantas Gouveia  
Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS II/Campina Grande – PB  
(Examinadora)

  
Prof.<sup>a</sup> Ma. Cleônia Maria Mendes de Sousa  
Departamento de Serviço Social/UEPB  
(Examinadora)

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela dádiva da vida, por ter ajudado a manter a fé nos momentos difíceis, dado saúde e força para superar as adversidades, que permitiu que tudo isto acontecesse para a nova jornada que se inicia.

Agradeço especialmente aqueles que de uma maneira ou outra contribuíram nessa jornada acadêmica, ou durante a fase de construção do TCC.

A minha querida avó Antônia (*in memoriam*), que infelizmente não pode estar presente nesse momento, mas que me ajudou e me apoiou incondicionalmente ao longo de toda vida, a você que foi a minha segunda mãe, exemplo de simplicidade.

Ao meu pai pelo ensinamento de que o estudo é a única coisa que realmente nos pertence em vida. À minha mãe, por todos esses anos de companheirismo e compreensão, pelo apoio nos bons e maus momentos. A meu pai pela luta e coragem da qual me orgulho e me espelho, pessoa de quem partiu a sugestão do curso. Ao meu irmão pela amizade e companheirismo de sempre.

Agradeço a meu namorado Adão Silva por todo incentivo e apoio, por todos os momentos de felicidade, por toda compreensão, e por sempre me fazer acreditar que tudo é possível e que não se deve desistir dos sonhos almejados.

Aos professores do Departamento de Serviço Social da UEPB, por todos esses anos de transmissão segura e paciente de conhecimento, e principalmente por adquirir um novo olhar para as pessoas e o mundo. Em especial, a professora Thereza Karla de Souza Melo por prontamente me aceitar como orientanda, pelo incentivo à execução deste trabalho, pela compreensão e confiança depositada.

À querida amiga Ana Paula Gabriel dos Santos que mais que uma fiel companheira de jornada, de curso, de estágio, de vida, se tornou uma irmã na amizade, meus sinceros agradecimentos pelo convívio e pela presença. Agradeço também a todos os funcionários do CREAS II que nos receberam no campo de estágio de braços abertos.

Às examinadoras da banca, Assistente Social Heliene Gouveia, que além de minha supervisora de estágio, se tornou uma querida amiga, agradeço por compartilhar comigo seu conhecimento e experiência profissional, sempre aberta ao diálogo, sua força e alegria me motivaram nessa caminhada, também a professora Cleônia de Sousa pelo aceite, pela presença e pelas contribuições à minha formação acadêmica, não poderia pensar em outra pessoa para este momento, suas aulas despertaram em mim a vontade de conhecer mais e mais a política social e seus desdobramentos.

*“Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso, eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo, que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade”.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem por objetivo analisar a centralidade da família na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), enquanto um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A motivação para o estudo é fruto da experiência vivida no campo de estágio curricular obrigatório em Serviço Social, desenvolvido nos semestres 2013/2 e 2014/1 no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS II, em Campina Grande – PB, oportunidade em que pudemos acompanhar o atendimento oferecido aos usuários desta entidade pública e perceber, através da prática profissional, das legislações e orientações técnicas, a centralidade dada à família pela atual Política de Assistência Social Brasileira. Assim, o objetivo central deste trabalho é analisar a centralidade da família no âmbito da Política de Assistência Social, visando compreender como esta matriz é apresentada nas normativas e legislações, qual papel é atribuído à família e refletir sobre os desafios enfrentados por ela para cumpri-lo. Trata-se de um estudo teórico fundamentado na perspectiva crítico-dialética, o qual foi elaborado a partir da pesquisa bibliográfica e documental, bem como das observações e registros em diário de campo no decorrer do estágio. As análises realizadas permitiram comprovar que o eixo “matricialidade sociofamiliar” adquire um papel central no SUAS. Contudo, avaliamos que o mesmo, por si só, é incapaz de promover uma efetiva autonomia dos usuários. Sendo assim, concluímos apontando que a função protetora das famílias só pode se efetivar na medida em que forem asseguradas políticas sociais de cunho universalista, que garantam possibilidades de sustentabilidade às famílias, considerando as reais necessidades dos usuários da assistência social.

**Palavras-chave:** Família. SUAS. Matricialidade sociofamiliar.

## ABSTRACT

The present Work Completion of Course (TCC) has by goal analyze the centrality of the family in Social National Assistance Policy (PNAS), whilst a of structural axes of the Single System of Social Assistance (SUAS). The motivation for the study is fruit on the experience lived in the field of compulsory curriculum traineeship in Social Work, developed us semesters 2013/2 and 2014/1 in the Center for Reference Specialized of Social Assistance - CREAS II, in Campina Grande – PB, opportunity wherein we were able accompany the attendance offered users of this public entity and realize through professional practice, of the legislations and technical guidance, the centrality given to the family by the current Policy of Brazilian Social Assistance. Thus, the central aim of this Work is to analyze the centrality of the family under the Social Assistance Policy, aiming understand as this matrix is submitted in the norms and legislation, which role is assigned to the family and reflect on the challenges faced by her to fulfill it. It deals whether a study theoretical reasoned the critical-dialectical perspective, which been drawn up from search bibliographical and documentary, well as of the observations and records in Diary Field during the internship. The analyzes performed allowed to prove that the axis “Social familiar matriarchy” acquires a central role in SUAS. However, we evaluated that the same, si by only, is unable to promote one effective autonomy of users. Being like this, we concluded indicating that the protective role of families only it can become effective insofar are ensured social policies of universalistic nature, guaranteeing to sustainability of families, considering the real needs of users of the social care.

**Keywords:** Family. SUAS. Social familiar matriarchy.

## **LISTA DE SIGLAS**

CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LBA – Legião Brasileira de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2. FAMÍLIA: CONCEITOS, EVOLUÇÃO, CONFIGURAÇÃO ATUAL</b> .....	9
2.1 Conceitos e evolução da família.....	10
2.2 Configuração atual das famílias .....	13
<b>3. HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	15
3.1 Da Constituição Federal de 1988 à Política Nacional de Assistência Social .....	20
<b>4. O PAPEL DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	22
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	28
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	31

## 1. INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em 2004 com o objetivo de materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e implementar um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que busca definir e organizar os elementos essenciais à execução da política de assistência social. Um dos seus eixos estruturantes é a matricialidade sociofamiliar, que compreende a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios que tenham como foco a família e o fortalecimento do seu caráter protetivo. É justamente esse aspecto que constitui o objeto de estudo deste Trabalho de Conclusão de Curso.

A motivação para o estudo do referido tema é fruto da experiência vivenciada no estágio curricular obrigatório em Serviço Social desenvolvido nos semestres 2013/2 e 2014/1 no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS II), em Campina Grande – PB.

O CREAS oferta serviços de atenção especializada e continuada e deve ter como foco a família: o acesso da família a direitos socioassistenciais, por meio da potencialização de recursos e capacidade de proteção (SIMÕES, 2012).

Durante o período de estágio no CREAS II, tivemos a oportunidade de acompanhar o atendimento aos usuários desta entidade e perceber através da prática profissional, das legislações e orientações técnicas, a centralidade dada à família pela atual Política de Assistência Social Brasileira.

Nesse sentido, compreendemos que a temática proposta para o estudo é atual e de extrema relevância para o Serviço Social enquanto profissão, uma vez que pode subsidiar tanto os profissionais que trabalham na execução direta da Política de Assistência, quanto os profissionais gestores que investigam e implementam a política, é ainda relevante para os usuários, bem como para o debate da categoria profissional.

O objetivo central deste artigo é analisar a centralidade da família no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, eixo que orienta a proteção social no país. Deste modo, foram elencados como objetivos específicos: conhecer como a matricialidade sociofamiliar, enquanto um dos eixos estruturantes do SUAS, é apresentada nas normativas e legislações da assistência social; problematizar o papel e as responsabilidades da família na atual Política de Assistência Social; apreender os desafios enfrentados pela família para cumprir a matricialidade sociofamiliar.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi desenvolvido a partir de uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, ou seja, com base em material já publicado a respeito do assunto e em documentos, tais como normativas e legislações da assistência social. Também fundamentaram o estudo as observações e registros em diário de campo acerca do estágio curricular.

O método de pesquisa foi embasado na perspectiva crítico-dialética devido à complexidade do tema e por entendermos a família como uma instituição dialética, ou seja, historicamente condicionada e articulada à sociedade na qual está inserida.

Num primeiro momento abordamos a família quanto a seus conceitos, evolução e configuração atual, pois, a partir desses apontamentos iniciais, pudemos entender como a sociedade se modificou ao longo da história e como essas modificações influenciaram as transformações das famílias.

Posteriormente, sistematizamos o histórico da assistência social no Brasil como forma de compreender como a assistência social superou o conceito de assistencialismo, filantropia e caridade, para se tornar um efetivo direito social por meio da Constituição Federal de 1988, firmado através da LOAS (1993) e reafirmado na PNAS (2004).

Num terceiro momento discutimos o papel da família preconizado pela Política Nacional de Assistência Social, enquanto espaço insubstituível de cuidado e proteção de seus indivíduos, buscando refletir que a família adquire em tal política responsabilidades que vão além de suas possibilidades, e que desconsideram suas reais condições de vida.

Por fim, apresentamos as considerações finais do estudo, assim como as referências bibliográficas que o fundamentaram.

## **2. FAMÍLIA: CONCEITOS, EVOLUÇÃO, CONFIGURAÇÃO ATUAL**

A família sofreu, ao longo da história, profundas adaptações e mudanças. O desenvolvimento desta instituição foi e é permeado não só por fatores culturais, sociais e religiosos, mas também por fatores políticos e econômicos. Deste modo, a família não é algo imutável e natural, mas é construída e reconstruída ao longo da história.

Para uma melhor compreensão da família enquanto instituição dialética, ou seja, como uma construção histórica e articulada com a sociedade na qual está inserida, faz-se necessário apreender alguns dos conceitos de família, e sua evolução enquanto instituição em constante mudança até sua configuração atual.

## 2.1 Conceitos e evolução da família

Como dito anteriormente, a família não é algo imutável e natural, mas uma construção histórica e articulada com a sociedade na qual está inserida, logo, o conceito de família também é histórico e possui várias definições.

Para Miotto (1997, p.120):

[...] a família pode ser definida como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consanguíneos. Ele tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido.

Logo, é no seio da família que se gestam os cuidados de uma geração para com outra, é nela também que se constrói o processo de aprendizado da criança. Segundo Miotto (1997), para se compreender a diversidade de arranjos familiares existentes atualmente na sociedade brasileira, não é possível falar de *família*, mas sim de *famílias*, ou seja, deve-se ter uma visão ampliada do conceito de família, que não compreenda somente as famílias tradicionais, mas os diferentes modelos de família existentes.

Mas, para que possamos compreender as configurações atuais de família devemos ter em mente como esta instituição se origina na sociedade, como foi o processo pelo qual a família monogâmica se tornou o modelo de família predominante, e como tem se dado a construção dos novos arranjos familiares na atualidade, ou seja, como a família evoluiu ao longo da história.

O desenvolvimento da família não é um processo que possa ser definido como algo natural, ao contrário, é permeado por fatores culturais, sociais, religiosos, políticos e econômicos. Conforme Engels (1984, p.91):

[...] A única coisa que se pode responder é que a família deve progredir na medida em que progrida a sociedade, que deve modificar-se na medida em que a sociedade se modifique; como sucedeu até agora. A família é produto do sistema social e refletirá o estado de cultura desse sistema [...]

Sendo a família produto do sistema social na qual está inserida, ela sofre as modificações impostas pela sociedade ao longo da história e não permanece de forma estática,

ou seja, desde o momento em que se origina, a família vai se modificando conforme as exigências sociais que vão surgindo.

Para Lévi-Strauss (1982), a família surge através da interligação entre a natureza e a cultura, sua concepção modificou toda a ideia corrente que identificava a família como unidade biológica, ao colocá-la no terreno da cultura. Sua análise parte do pressuposto da supremacia do cultural sobre o natural com a invenção da proibição do incesto<sup>1</sup> como regra, ou em suas palavras: “A proibição do incesto é menos uma regra que proíbe casar-se com a mãe, a irmã ou a filha do que uma regra que obriga a dar a outrem a mãe, a irmã ou a filha. É a regra do dom por excelência [...]” (LÉVI-STRAUSS, 1982, p.522).

Dessa forma, a proibição do incesto está ligada diretamente à origem das regras do casamento que se baseia no sistema de trocas, na regra da exogamia<sup>2</sup>, que nada tem de natural, mas é cultural, é uma regra criada pelo homem.

A origem da família está diretamente ligada à história da civilização, fruto da necessidade do ser humano estabelecer relações afetivas de forma estável, ou seja, é inerente à condição humana a sobrevivência em grupos, nestes grupos os laços de sangue aproximavam as pessoas, mas não eram a base do grupo; o primordial era a sobrevivência, as famílias eram grandes e a maternidade e a paternidade eram exercidas coletivamente. O sexo era praticado em grupo e não havia a proibição do incesto.

Em sua obra intitulada: “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels (1984) traz os resultados da investigação de Morgan, que chegou à conclusão de que a família monogâmica<sup>3</sup> é o resultado de uma série de transformações através de diferentes estágios de desenvolvimento que estavam diretamente ligados à proibição do incesto, deste modo a família “[...] nunca permanece estacionária, mas passa de uma forma inferior a uma forma superior, à medida que a sociedade evolui de um grau mais baixo para outro mais elevado [...]” (ENGELS, 1984, p.30). Para fundamentar sua tese, Morgan aponta cinco estágios principais da formação da família, abaixo explanados:

- 1) Família Consanguínea: constitui-se como o primeiro estágio da família e está baseada no matrimônio de irmãos e irmãs, carnais e colaterais, no seio de um grupo, porém os

---

<sup>1</sup> União sexual ilícita entre parentes consanguíneos, afins ou adotivos. (Dicionário Aurélio)

<sup>2</sup> Costume social que prescreve o casamento entre indivíduos pertencentes a grupos ou subgrupos distintos. (Dicionário Aurélio)

<sup>3</sup> Monogamia referente à monogâmica: Costume ou prática segundo a qual uma pessoa (homem ou mulher) não pode ter mais de um cônjuge. (Dicionário Aurélio)

- pais e filhos estão excluídos dos deveres do matrimônio, o que já demonstra a existência de regras para a vida sexual.
- 2) Família Punaluana: neste estágio aumenta-se a proibição do incesto, se na família consanguínea excluía-se os pais e filhos, nesta família excluiu-se o matrimônio entre irmãos por parte de mãe até a proibição entre irmãos colaterais.
  - 3) Família Sindiásmica: era formada da união entre casais individuais, mas sem obrigações de coabitação exclusiva, o homem tinha uma mulher principal entre suas numerosas esposas, e era para ela o esposo principal entre todos os outros. O matrimônio tinha duração mais ou menos longa, enquanto as partes o desejassem, os filhos pertenciam exclusivamente à mãe; a mulher tinha um papel de destaque.
  - 4) Família Patriarcal: constituiu-se pelo poder exclusivo dos homens. Esta forma de família assinala a passagem do matrimônio sindiásmico à monogamia. Para assegurar a fidelidade da mulher e a paternidade dos filhos, a mulher é entregue, sem reservas, ao poder do homem, ainda que este pudesse ter várias mulheres.
  - 5) Família Monogâmica: baseia-se no predomínio do homem; sua finalidade expressa é a de procriar filhos cuja paternidade seja indiscutível; uma vez que estes filhos, na qualidade de herdeiros diretos, terão um dia a posse dos bens de seu pai. Existe uma maior solidez dos laços conjugais, que já não podem ser rompidos por vontade de qualquer uma das partes, agora só o homem pode rompê-los e repudiar sua mulher, ao homem se concede o direito à infidelidade conjugal como na família patriarcal (MORGAN, 1881 *apud* ENGELS, 1984).

Conforme vimos, a família não permaneceu ao longo da história de maneira estática, muito pelo contrário, ela foi se modificando junto com as mudanças sociais. A família monogâmica aparece no momento em que o homem descobre a relação entre ato sexual e filiação, esta descoberta altera a história da humanidade e está alicerçada tanto no princípio natural da filiação, quanto no cultural da transmissão hereditária de bens a filhos certos e legítimos, construindo uma relação entre família e propriedade.

A partir do momento em que a propriedade privada passa a ser fundamental para a sociedade e com a descoberta da relação entre ato sexual e filiação, o homem percebe que suas posses devem ser transmitidas aos seus filhos legítimos, na qualidade de herdeiros. Assim, para assegurar que os filhos sejam realmente seus é que surge a família monogâmica.

No Brasil, o modelo de família tido como “ideal”, foi historicamente o modelo de família burguês. Segundo Iamamoto e Carvalho (2013), este modelo influenciou historicamente o trabalho dos assistentes sociais que desenvolveram uma atividade reguladora e normatizadora da vida familiar, qualquer arranjo familiar que fugisse ao modelo burguês era tido como uma família “desestruturada”.

Apesar do modelo burguês, patriarcal, monogâmico, ter influenciado historicamente a sociedade brasileira por longos períodos da história, atualmente é impossível aceitá-lo como único modelo imaginável. A complexidade dos diversos arranjos familiares existentes implica em mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira ao longo da história, que deixaram marcas na família e nos indivíduos nela inseridos. Deste modo, faz-se necessária uma reflexão sobre as configurações atuais de família existentes na sociedade brasileira.

## **2.2 Configuração atual das famílias**

As significativas mudanças que ocorreram na sociedade brasileira ao longo do século XX, decorrentes dos processos de modernização, modificaram a estrutura da família.

No Brasil, no século XX, as indústrias começaram a se desenvolver, aumentando a oferta de trabalho remunerado para as mulheres. A saída da mulher para o mercado de trabalho é combinada à educação dos filhos, à impessoalidade nas relações sociais, ao controle de natalidade e ao enfraquecimento dos laços de parentesco, que alteram significativamente o contexto familiar. Ocorre, então, uma diminuição no tamanho da família e um aumento na diversidade dos arranjos familiares (ALMEIDA, 1987).

Esta alteração dos modelos de família deve-se também ao contexto histórico vivenciado pelo Brasil ao longo da década de 1980, período em que há uma efervescência das discussões sobre feminismo, trabalho, desigualdade e direitos da mulher, além da forte pressão exercida sobre o governo pela sociedade civil organizada através de diversos movimentos sociais.

No contexto de redemocratização do Brasil, após o fim da ditadura militar (1964-1985), várias demandas da sociedade civil influenciam na elaboração da Constituição Federal de 1988. As leis anteriores a esta Constituição buscavam consolidar o modelo da família patriarcal, privando da tutela jurisdicional os demais tipos familiares e os filhos que não fossem havidos na constância do casamento.

A Constituição Federal de 1988 propiciou uma mudança na estrutura social e familiar, por isso foi denominada “Constituição Cidadã”. As modificações referentes à família

vislumbram princípios e direitos conquistados pela sociedade. A família passa então a ser tida como uma comunidade fundada na igualdade e no afeto, deste modo, os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal passam a exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, outra modificação é o fim da distinção entre filhos legítimos e ilegítimos, logo, a constituição deixa de oferecer proteção especial ao casamento, aos filhos legítimos, para priorizar a proteção da família e dos filhos de forma igualitária (BRASIL, 2012).

Entretanto, apesar dos avanços obtidos na Constituição de 1988 no âmbito da proteção social, o projeto neoliberal, em favor de uma política macroeconômica, tem provocado uma verdadeira derrocada aos direitos sociais já conquistados, influenciando na capacidade econômica das famílias, ao transferir as responsabilidades do Estado à iniciativa privada, à família e à comunidade (NETTO, 2006).

Outros aspectos também afetam as famílias, tais como: a criação de grandes blocos econômicos que elevaram o nível de desemprego; a violência urbana; o aumento da miséria; a fome; a exclusão social; a utilização de substâncias tóxicas e alcoólicas; a precarização das relações trabalhistas e a expansão do trabalho informal, parcial, precário, terceirizado, subcontratado; esses elementos tornam ainda mais sensíveis os vínculos familiares e demandam novos tipos de arranjos que se adequem à realidade em questão.

O aumento de separações e divórcios transformou o caráter do vínculo conjugal de eternidade para temporalidade, a religião foi perdendo a força, não mais conseguindo “segurar” casamentos com relações insatisfatórias, o que acarretou mudanças no comportamento da mulher: se antes sua realização se dava exclusivamente através do marido e filhos, isto deixou de ser sua única razão de viver, para ser apenas uma etapa de sua vida (MIOTO, 1997).

Surgiram então diferentes organizações de famílias: casamentos com parceiros distintos e filhos de diferentes uniões; casais homossexuais adotando filhos legalmente; aumento da união consensual; aumento dos casamentos civis e diminuição dos casamentos religiosos; aumento das famílias monoparentais, com predominância das mulheres como chefe de casa; aumento das pessoas que vivem sozinhas. Some-se a isso a tendência cada vez mais reduzida do tamanho das famílias. Segundo Miotto (1997), isso acarreta numa maior vulnerabilidade da família, uma vez que famílias menores são mais frágeis às situações de crise.

A composição das famílias brasileiras, segundo dados do IBGE (2007), especialmente nas últimas três décadas, vem passando por várias alterações. Essas pesquisas tem



demonstrado uma redução da natalidade em todo o país e o aumento da longevidade das pessoas, ou seja, as famílias vêm se tornando menores e com um número maior de idosos.

Nas famílias mais pobres tem-se revelado uma composição familiar distinta do modelo tradicional de família nuclear, onde o pai seria o provedor, a mãe cuidaria do lar e os filhos deviam apenas estudar. De acordo com dados do IBGE, a partir do ano 2000, elevou-se o número de núcleos familiares compostos por mulheres, ou seja, que tem mulheres como chefes de casa, com filhos menores; também houve um aumento no número de indivíduos e mesmo de famílias moradores de rua (BRASIL, 2009).

Estas mudanças ocorridas no âmbito familiar trazem culminantes implicações que fragilizam as famílias de inúmeras maneiras, pois a capacidade de proteção e cuidado da família depende do contexto social no qual ela está inserida. As famílias brasileiras vêm sofrendo com a política econômica calcada no projeto neoliberal, que tem desencadeado desemprego e um aumento das expressões da questão social em todos os níveis.

Diante do exposto, devido às inúmeras configurações de famílias atuais, não é possível trazer uma única definição sobre família, mas sim dizer que hoje a sociedade brasileira possui uma vasta diversidade de arranjos familiares, que comportam diferenças regionais e sociais, entre as diferentes classes.

Independente da sua composição, à família tem sido atribuído o papel de cuidadora de seus entes, consanguíneos ou não. Atualmente, a Política Nacional de Assistência Social reforça esse papel, propondo ações que fortaleçam a família e consequentemente os indivíduos que estão sob seus cuidados. A seguir abordaremos como a Assistência Social se desenvolveu historicamente no Brasil.

### **3. HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

O histórico da assistência social no Brasil revela que, antes da Constituição de 1934, o Estado não era obrigado a prever recursos para a implementação da assistência social, ou seja, inexistia um direito à assistência social, que era tratada como sinônimo de caridade e filantropia, normalmente vinculada às instituições não governamentais, tendo como ator principal a Igreja Católica, responsável pelas atividades assistenciais (CASTRO e OLIVEIRA, 2013).

O formato das políticas sociais brasileiras historicamente esteve associado ao assistencialismo, ao clientelismo, ao coronelismo e às relações de favor. As políticas sociais brasileiras sofreram forte influência das iniciativas de caridade privada e filantropia, com

características assistenciais. Essas políticas sempre foram implementadas como respostas às variadas expressões da “questão social”.

A “questão social” é entendida como um conjunto de problemas econômicos, políticos e sociais que a sociedade vivencia a partir do surgimento da classe operária no processo de constituição da sociedade capitalista. Ela se coloca como problema nos fins do século XIX, no momento em que ocorre a transição da mão-de-obra escrava para mão-de-obra assalariada, deste modo, a “questão social” tem origem na contradição fundamental da sociedade capitalista, em que o trabalhador em troca do salário vende ao capitalista seu único meio de subsistência - a força de trabalho (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013).

Antes de 1930 a “questão social” era considerada uma questão ilegal, que deveria ser tratada a partir dos aparelhos repressivos do Estado, após 1930, no governo Vargas, há um reconhecimento da “questão social” como questão política, o que demonstra a necessidade do controle social da exploração da força de trabalho, no momento em que as várias lutas do operariado colocam-se para o restante da sociedade burguesa ameaçando a ordem social.

A partir do reconhecimento da “questão social” como inerente às relações sociais do modo de produção capitalista, os trabalhadores vão assumindo um papel político e até revolucionário. A política social emerge, então, como resposta aos efeitos negativos causados pelo sistema capitalista na sociedade, dessa forma sua existência relaciona-se diretamente à constituição da sociedade burguesa, ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se.

Segundo Behring e Boschetti (2012, p.47):

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois [...] elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal. [...]

Entretanto, sabe-se que as políticas sociais surgem como fenômeno associado à sociedade capitalista. Segundo Fonseca *et. al.* (2014), a política social surge no mundo no século XIX, com o caráter de estratégia governamental na regulação do Estado com a sociedade civil, tendo em vista fins econômicos, políticos e sociais. Para os mesmos autores, o surgimento da política social no mundo se dá no liberalismo, durante a passagem da liberdade de mercado para o Estado interventor.

Após a crise econômica de 1929 é criado um conjunto de medidas econômicas e sociais com o objetivo de recuperar a economia, chamado *New Deal*. Durante a Segunda

Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado, na Inglaterra, o Plano Beveridge, que propõe a instituição do *Welfare State*, ou seja, o desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social.

Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo de seguro social se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de crise decorrentes da ausência de trabalho, o modelo proposto pelo *Welfare State* tem como objetivo primordial a luta contra a pobreza (BOSCHETTI, 2009).

No Brasil, a lógica do seguro social estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923<sup>4</sup> até a Constituição de 1988, garantindo proteção ao trabalhador e à sua família.

Deste modo, o modelo de seguridade social brasileiro se manteve, por um longo período, sustentado na lógica do seguro social, predominando o acesso às políticas de previdência e saúde apenas para os contribuintes da previdência social. Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários.

Até 1930 foram insuficientes as medidas de proteção social, como a criação de *socorros públicos*, que aparecem na Constituição de 1824, e institucionalizavam o assistencialismo do Estado imperial, então concebido como caridade. Em 1891, é elaborada a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, que nunca foi cumprida (SIMÕES, 2012).

Em 1923, é aprovada a Lei Eloy Chaves, marco da previdência social no Brasil, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) para os ferroviários e marítimos, considerados trabalhadores de maior estima na época, uma vez que o Brasil vivenciava um período de economia agroexportadora.

Na área da infância e juventude é criado o Código de Menores, em 1927, para atender através de medidas de assistência e proteção os “menores” de 18 anos de idade que se encontravam em situação “irregular”: “abandonados” e “delinquentes”.

Entre os anos 1930 e 1943 houve um esforço para introduzir a política social no Brasil. Em 1930 foram criados o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e em 1932 a Carteira de Trabalho. Tinham direitos apenas aqueles que dispunham da carteira de trabalho, o que demonstra uma característica peculiar

---

<sup>4</sup> Com a Lei Eloy Chaves, em 1923, predominou o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para os contribuintes da previdência social.

do Estado social brasileiro, seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva de universalização de direitos (BEHRING e BOSCHETTI, 2012).

Em 1934 é promulgada a Constituição, nela o conceito de seguridade social adquire natureza previdenciária, na forma de seguro social; esta constituição inaugura o capítulo da Ordem Econômica e Social, com o conceito de proteção social, na qual a sociedade é responsável pelo desemprego, os acidentes e doenças profissionais e as medidas de prevenção que os evitem; competindo a todos o direito ao trabalho, devendo o Poder Público amparar os que estejam em situação de indigência (SIMÕES, 2012).

Nesse período o Estado não era o responsável direto pela efetivação desses serviços e operava de forma secundária na prestação dos serviços de assistência social, subsidiando o trabalho de organizações filantrópicas e assistenciais.

Em 1935, Vargas, então presidente do Brasil, edita a Lei nº 91, na qual declara algumas organizações, inclusive as de assistência social, como de utilidade pública e permite o repasse de recursos do Estado para as referidas organizações. Em 1938, é criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que permite a participação conjunta do governo e da sociedade civil na viabilização de políticas assistenciais. Em 1960, é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que busca padronizar e unificar a Previdência Social (CASTRO e OLIVEIRA, 2013).

É extremamente difícil estabelecer um período exato em que foram implementadas as primeiras políticas de assistência social no Brasil, mas não se pode negar que a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, foi um marco neste sentido.

A LBA é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial, seu objetivo era o de dar assistência às famílias dos “convocados para a guerra”. A entidade era coordenada pela primeira-dama, Sr.<sup>a</sup> Darci Vargas, o que exprime a peculiaridade da política de assistência daquele período, baseada no favor e no clientelismo provenientes da relação entre Estado e sociedade brasileira (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013).

Entre os anos 1961 a 1964 o governo brasileiro do Presidente João Goulart, caracterizou-se pela atuação de forças democráticas e populares que se mobilizavam em torno de reformas socioeconômicas, isto ameaçava os grupos conservadores ao colocar em pauta uma revolução social que iria repercutir no desenvolvimento capitalista. A “solução” encontrada pelos grupos conservadores foi o golpe militar de 1964, que instaurou uma ditadura no país, com discurso ideológico de que este regime ditatorial traria novamente a paz, quando na verdade ele assinala o controle das classes dominantes com a exclusão política da massa do povo (NETTO, 2011).

O golpe de 1964 impulsionou o processo de “modernização conservadora”<sup>5</sup>. O Brasil viveu um período de desenvolvimento capitalista, de industrialização e urbanização acelerada, além do processo de modernização do Estado, com a expansão de políticas sociais. Esse período ficou conhecido como “milagre econômico”. Porém, mesmo impulsionando políticas públicas, a ditadura abriu espaços para a privatização da educação, saúde e previdência “[...] configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar [...]” (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 137).

As principais ações deste período voltadas à implementação da política social brasileira foram: a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974, congregando a LBA; a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1965; a Central de Medicamentos (CEME); e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Em 1973, tem início a crise do capitalismo internacional, essa crise traz rebatimentos ao regime ditatorial vigente no país, provocando também um processo de colapso deste regime. O “milagre” econômico que o Brasil vivenciou nos primeiros momentos da ditadura começou a exaurir-se, como alternativa para sair da crise os Estados Unidos passou a fornecer empréstimos em dinheiro aos países do terceiro mundo, o Brasil então se endividou, e as consequências dessas dívidas foram a redução das políticas sociais e o aumento do desemprego.

A partir de 1980 o governo passa a sofrer forte pressão da sociedade civil organizada através de diversos movimentos sociais. A queda do padrão de vida do trabalhador, decorrente do desemprego provocado pela crise internacional, fez com que membros da sociedade civil e entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Comunidades Eclesiais de Base (CEB), lutassem pela redemocratização do país, no movimento conhecido como “Diretas já”.

Conforme vimos, antes da Constituição de 1988 inexistia um direito à assistência social no Brasil, com poucas ações estatais na área; a criação do MPAS, em particular, da LBA, constituíram-se importantes fatos no tocante às políticas sociais, porém os recursos eram escassos e havia uma incapacidade desses órgãos efetivamente elaborarem políticas, além de não elegerem a assistência social como direito. A assistência social só ganhará

---

<sup>5</sup> Modernização que não se contrapõe ao conservadorismo, o desenvolvimento capitalista opera sem eliminar o latifúndio, mas integra-o à sua dinâmica, se tornando benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos.

“status” de direito social e dever do Estado através da Constituição Federal de 1988, conforme veremos adiante.

### **3.1 Da Constituição Federal de 1988 à Política Nacional de Assistência Social**

O processo de redemocratização vivenciado pela sociedade brasileira na década de 1980 trouxe um marco significativo no tocante às políticas sociais, em especial a de assistência social. Em 1987 a Constituição passa a ser delineada através de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), sendo concluída em 1988. Segundo Simões (2012), desde 1987 os estudiosos almejavam uma política de assistência social que alterasse as concepções clientelísticas e assistencialistas por uma política de desenvolvimento econômico e social.

A partir da Constituição Federal de 1988 a assistência social, pela primeira vez na história, é erigida como uma das três instituições públicas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, devendo ser “[...] prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição [...]” (BRASIL, 2012, p.55). Este é um grande avanço na seguridade social brasileira, a assistência deixa de ser uma ação moral movida pela boa vontade e compaixão da Igreja e instituições de caridade, para ser apresentada na legislação como ação governamental, com recursos oriundos do orçamento da seguridade social.

Apesar dos avanços contidos na Constituição Federal de 1988, as ações do governo mostram-se, como no período anterior, ligadas às características conservadoras, paternalistas e autoritárias; a assistência social, prevista no artigo 203 da Constituição, só vem se efetivar depois de longos anos por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993.

A LOAS é formada por quarenta e dois artigos que buscam aperfeiçoar ações no campo da assistência social, com o objetivo de garantir os direitos sociais já presumidos na Constituição de 1988; ela tem como diretriz a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo, através da descentralização para estados, distrito federal e municípios; busca também a participação popular na formulação da política e controle das ações, por meio de organizações representativas (BRASIL, 2013).

Assim, a LOAS define a assistência como uma política de seguridade não contributiva, dever do Estado e direito do cidadão e prevê, em seu artigo 2º, os objetivos da assistência social:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2013, p. 167)

Os objetivos da assistência social previstos na LOAS estendem o atendimento das necessidades básicas da população através da oferta de programas, serviços e benefícios, porém essas iniciativas são incipientes e irrisórias nas condições de vida dos sujeitos e não contemplam todos os grupos vulneráveis que deveriam ser alvo das políticas sociais, tais como população migrante, homossexuais, moradores de rua; estes só irão entrar em cena na proteção social brasileira com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2004, é aprovada, pelo CNAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que “[...] expressa [...] a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2005, p. 11).

A PNAS promove a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais particularmente das famílias mais empobrecidas e socialmente excluídas, cabendo ao Poder Público conferir esforços, a fim de compor uma rede nacional que promova um conjunto de ações que previnam ou reduzam a vulnerabilidade, o risco social, de forma a atender às necessidades emergentes ou permanentes de seus usuários e beneficiários.

Deste modo, a PNAS busca incorporar as demandas da sociedade brasileira, objetivando a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, através da concretização do teor já contido na LOAS com a organização e implementação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A elaboração do SUAS deu-se a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que definiu como prioridade a implantação desse Sistema com o objetivo de instituir os princípios da LOAS. O SUAS foi implantado em 2005, por resolução do CNAS, ele traz a família como instituição central do sistema, propondo-se a considerar as reais necessidades da população para o desenvolvimento de uma política articulada em redes de proteção social (BRASIL, 2005).

Assim, o SUAS, vigora, na prática, desde 2005, porém o projeto de lei que estabelece o SUAS foi aprovado em 2011 (lei nº 12.435), esta lei altera alguns artigos da LOAS,

adequando a redação ao que prevê o SUAS. A LOAS, então, institui o SUAS como meio de enfrentamento da pobreza, garantindo a continuidade do repasse de recursos aos serviços e beneficiários.

O SUAS é um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que organiza e regula as responsabilidades de cada esfera do governo e da sociedade civil em relação a PNAS. Desta maneira, o SUAS materializa a PNAS e tem por funções assistenciais: a proteção social, a vigilância socioassistencial, e a defesa dos direitos socioassistenciais, organizando o atendimento e serviços ofertados à população, garantidos por lei como direito das pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade social (BRASIL, 2005).

Desta maneira, refletiremos a seguir sobre o papel atribuído às famílias e suas condições de exercê-lo, conforme previsto pela Política Nacional de Assistência Social.

#### **4. O PAPEL DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Conforme visto anteriormente, o SUAS define e organiza os elementos necessários à execução da política de assistência social, se constituindo como um sistema não contributivo, descentralizado e participativo, estruturado nos seguintes eixos:

Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização política-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2005, p. 39).

A matricialidade sociofamiliar, enquanto um dos eixos estruturantes do SUAS, compreende a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios que tenham como foco a família, o fortalecimento do seu caráter protetivo. O SUAS centraliza a família como objeto de maior importância para a proteção social brasileira (BRASIL, 2005).

A PNAS considera “[...] a família como uma instituição em transformação [...], pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral [...]” (BRASIL, 2005, p.37), a família é vista como núcleo de convivência, de socialização, de reprodução social, de construção cultural, circuito de afetos e cuidados.

Esta política reconhece que os efeitos motivados pela crise econômica mundial, acarretaram transformações nas famílias brasileiras, “[...] acentuando suas fragilidades e



contradições [...]” (BRASIL, 2005, p. 40-41). De acordo com a PNAS, a família é um espaço privilegiado e insubstituível de cuidados e proteção que também precisa ser cuidada e protegida.

Por isso, a PNAS, se propõe a atuar de forma a resgatar o caráter protetivo da família quando esta condição encontra-se fragilizada. Cabe-nos então questionar como as famílias tem sido cuidadas através das ações na área da assistência social e como o seu caráter protetivo tem sido resgatado através dessa política.

De fato, as famílias sofrem os rebatimentos das crises do modo de produção capitalista, que contribuem para agravar suas fragilidades e vulnerabilidades, mas questionamos as reais condições da alteração desse quadro pela via da política de assistência social, que, além de uma série de problemas (focalização, descontinuidade de ações, estrutura precária dos serviços, etc.), não pode ser pensada de maneira dissociada da política econômica do país. As fragilidades e contradições vivenciadas pelas famílias brasileiras devem ser pensadas como expressões da sociedade capitalista, uma sociedade de classes que cria e reproduz desigualdades sociais, como forma de manter-se viva.

Segundo Miotto (2010), atualmente, existem duas propostas no campo das relações entre família e proteção social, uma denominada protetiva e outra familista. A proposta protetiva baseia-se na ideia de que a proteção só se efetiva através da garantia de direitos sociais universais, sendo possível consolidar a cidadania e caminhar para equidade e justiça social, ou seja, através de uma política de cunho universalista, que torne possível ao indivíduo e sua família se manter sem depender do mercado, reduzindo-se a responsabilidade familiar.

A proposta familista baseia-se na ideia de que existem duas vias para a satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado (através do trabalho), assim só quando estes falham ocorre a intervenção do Estado de maneira transitória. A política social emerge então em decorrência da falência da família, de forma compensatória e temporária, sua característica central é a focalização (*Ibidem.*).

A centralidade da família nas políticas sociais brasileiras possui uma orientação eminentemente familista, a família vem se constituindo, nessa perspectiva, como uma instância sobrecarregada, fragilizada; o enfraquecimento dessa instituição aumenta na proporção em que são atribuídas funções as quais ela não é capaz de realizar.

A característica central da orientação familista, nas políticas sociais brasileiras, é a focalização, desta maneira a assistência social é geralmente prestada a famílias, ou indivíduos que se encontrem em situação de risco ou vulnerabilidade social e prevalecem ações e programas de caráter residual e transitório, é aí que se encontra o problema, as ações públicas

nessa perspectiva só devem acontecer sob a forma de compensação quando as famílias falirem no provimento de suas condições de sobrevivência. Penetra-se nesta concepção uma naturalização das obrigações da família, como responsável pela proteção e cuidado de seus membros, independente das condições objetivas à sua realização (MIOTO, 2010).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos caracteriza a família como núcleo “natural” e “fundamental” da sociedade, segundo a PNAS tal reconhecimento, no Brasil, se dá através das legislações específicas da assistência social, entre outras. Porém, conforme vimos inicialmente, a família não é um elemento “natural” da sociedade, mas uma construção sócio histórica que reproduz os interesses e valores da sociedade na qual está inserida<sup>6</sup>.

A família é a primeira instituição que reproduz e transmite os valores da sociedade capitalista, as transformações da família estão intrinsecamente ligadas às transformações econômicas e sociais, a crise econômica mundial acarretou um retraimento do Estado e a família foi chamada a responder por suas fragilidades sem ter condições para tanto.

A PNAS prioriza a responsabilização da família: “[...] independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade [...] bem como geradora de modalidades comunitárias de vida [...]” (BRASIL, 2005, p.41).

Desta maneira, ocorre na Política de Assistência um reconhecimento da diversidade de arranjos familiares existentes decorrentes das transformações vivenciadas pelas famílias na sociedade; porém, apesar de reconhecer as mudanças ocorridas na estrutura da família, as expectativas relacionadas às suas tarefas e obrigações continuam preservadas.

As transformações vivenciadas pela sociedade brasileira ao longo da história demonstram uma diminuição da família aliada ao aumento do número de idosos, além de uma maior variedade de arranjos familiares, tais como as famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Essas transformações desencadearam um processo de agravamento da fragilização dos vínculos familiares, e tornaram as famílias ainda mais vulneráveis a crises, desemprego e doenças, incapazes de atender as expectativas e responsabilidades colocadas nas políticas.

Segundo Mioto (2010), a família brasileira sempre foi uma instância sobrecarregada e encontra-se hoje muito mais na posição de sujeito ameaçado do que de instituição provedora de cuidados e proteção, a ideologia de que a família deve ser capaz de cuidar e proteger seus membros encontra-se enraizada na sociedade brasileira de tal forma que é incapaz de analisar as condições objetivas de vida dessas famílias e seus determinantes sócio históricos.

---

<sup>6</sup> A este respeito ver o tópico 2. Família: conceitos, evolução, configuração atual.

Desta maneira, o que tem se evidenciado é que as políticas sociais brasileiras tem tirado o foco da discussão da família numa sociedade desigual e excludente e colocado o foco numa visão de família sonhada. Devemos romper com essa ideia e entender a família como fonte de afeto, mas que também pode ser fonte de conflito; o Estado não pode substituí-la, mas deve ajudá-la, através de parcerias.

Os traços conservadores da política social brasileira no trato com as famílias evidenciam uma lógica específica de atendimento nos serviços, orientada para as famílias que, por falimento ou pobreza, falharam na responsabilidade e proteção de seus membros. Desta maneira, evidencia-se no Brasil um processo de operacionalização da política de assistência social que se distancia da perspectiva do direito do cidadão ou usuário da assistência social.

Neste sentido, são merecedoras de ajuda pública apenas as famílias que falharam na responsabilidade de cuidado e proteção de seus membros.

O fracasso das famílias é entendido como resultado da incapacidade de gerirem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem [...] estratégias de sobrevivência e de convivência, de mudar comportamentos e estilos de vida, de se articularem em redes de solidariedade e [...] serem incapazes de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares. (MIOTO, 2010, p.170)

Desta maneira, a política social brasileira encontra-se submersa num estereótipo que ainda contém um ideal de estrutura familiar e uma concepção naturalizada de obrigações familiares, colocando a responsabilidade pela proteção social na família.

O Estado desvia-se da perspectiva de direitos sociais efetivados através de políticas públicas de caráter universal e se vincula à lógica de focalização das políticas sociais para os segmentos mais pauperizados da população, fortalecendo através do projeto neoliberal o mercado e colocando a responsabilidade na família como instância provedora.

Segundo a LOAS, a assistência social tem por finalidade assegurar a prestação das necessidades básicas, com base nas quais as políticas sociais, com a participação da comunidade, definem os mínimos sociais de natureza mais ampla. Desta maneira, o mínimo social tende a impor limites mínimos ao conteúdo do direito à assistência (BRASIL, 2013).

Essas necessidades básicas são a expressão das demandas da vida material e cultural, e variam regionalmente, é com base no levantamento dessas necessidades que o Poder Público pode programar o limite das condições de vida a ser alcançado, considerado digno segundo as exigências constitucionais e que servem de fundamento dos programas e projetos sociais.

No caso brasileiro este mínimo social sequer é universal, dada a seletividade do acesso, estando longe de atender às reais necessidades da população; as famílias brasileiras são chamadas a arcar com suas fragilidades sem que se considerem suas condições objetivas; nas famílias que possuem mulheres como chefes de família, o que vem se evidenciando é um aumento de sua responsabilidade de cuidar cotidianamente de crianças, enfermos, idosos debilitados, além de assumir as responsabilidades de provisão e gestão do lar, sem que lhes sejam dadas condições para tanto (MIOTO, 2010).

Essa perspectiva tem norteado o trabalho de muitos assistentes sociais. Segundo Iamamoto (2004), a construção sócio histórica do Serviço Social no âmbito da divisão sócio técnica do trabalho demonstra que este profissional encontrou-se vinculado intrinsecamente desde os primórdios da profissão ao campo da coerção e do consenso.

Na atual configuração brasileira esta lógica tem orientado as ações sócio assistenciais da política pública de assistência social, apresentando dois lados de atuação: a coerção, ao culpabilizar as famílias pobres que “deixam” de se responsabilizar, por estarem sofrendo as consequências das desigualdades sociais criadas pela sociedade capitalista; e o consenso, de que a família deve ser um espaço privilegiado de harmonia, afeto, amor e cuidados. Desta maneira, o Estado tira sua responsabilidade e delega toda a culpa da situação de miséria e pobreza às famílias.

Devemos rever o lugar que a família vem ocupando na atual política de assistência social brasileira; o dever do Estado não deve ser o de pressionar as pessoas para que assumam responsabilidades além de suas forças, mas oferecer-lhes alternativas realistas de participação, o Estado deve tornar-se partícipe na garantia de direitos e não delegar toda a responsabilidade à família.

Outra questão de tamanha importância deve-se aos processos de atenção à família nos espaços institucionais. Segundo Miotto (1997, p.123):

[...] em sua maioria, estão organizados para trabalhar na perspectiva do usuário-problema. Ou seja, o usuário privilegiado é a criança, o adolescente, a mulher, o idoso dentro de situações específicas, tais como a doença, a delinquência, o abandono, os maus-tratos [...]

Decorre desta organização institucional um modelo assistencial que se preocupa prioritariamente com a resolução dos problemas de seu usuário. Esta perspectiva tem norteado a prática de muitos profissionais, que, esforçados em atender o objetivo institucional de solucionar o “caso” do usuário, tem uma leitura limitada das demandas que lhe são colocadas.

Faz-se necessário compreender, nesta perspectiva, que não é apenas o indivíduo que necessita de atenção, e sim toda a família. O problema do indivíduo não deve ser considerado isoladamente, mas como um processo vivenciado não somente por ele, mas por todos os membros de sua família.

Em sua atuação profissional o Assistente Social muitas vezes se vê imerso em um cotidiano que apresenta muitas demandas, sendo requisitado pelas instituições a apresentar respostas imediatas e superficiais frente às diversas problemáticas com as quais lida.

Através da experiência de estágio no CREAS II pudemos observar a preocupação das profissionais com a resolução dos casos que se apresentam enquanto demanda institucional, mas, em grande parte, essa atuação não favorece a análise crítica das condições que objetivaram a existência da realidade vivenciada pelos usuários, ou seja, a necessária mediação. Além disso, a instituição promove o encaminhamento das famílias aos mais variados serviços, sem que seja estabelecida uma relação sistemática entre as redes, como se fossem diferentes serviços e não fizessem parte da mesma estrutura.

Contudo, esse quadro não pode ser avaliado como de responsabilidade exclusiva dos profissionais, posto que faz parte da forma como os serviços são estruturados no âmbito da Assistência Social, incluindo desde as precárias instalações físicas ou instalações inadequadas até a alta rotatividade dos profissionais, muitos dos quais com contrato temporário de trabalho.

Os serviços de assistência social prestados por diferentes instituições não devem ser tomados separadamente das redes que o compõem, eles estão integrados a estas redes. Além disso, o usuário da assistência social não se encontra isolado, faz-se necessário uma política de assistência social que funcione como um vetor de articulação junto às outras políticas sociais, particularmente as de saúde, educação, emprego e habitação, para que as ações não sejam fragmentárias e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias.

Neste sentido, entendemos que para que a família seja capaz de proteger e cuidar de seus membros é necessário que sejam garantidas condições para tanto, ou seja, que sejam asseguradas possibilidades de sua sustentabilidade, onde o objetivo das políticas de assistência social seja buscado nas reais necessidades dos usuários. Logo, é necessária uma política baseada na proposta protetiva, de cunho universalista, que se desenvolva através de redes de serviços e se articule com as outras políticas sociais.

Faz-necessário também que as ações profissionais do assistente social estejam calcadas no projeto ético-político do Serviço Social, e nas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, propiciando uma análise concreta da realidade social,

interpretando as demandas trazidas pelo usuário da instituição como expressões de necessidades humanas não satisfeitas, decorrentes da desigualdade social do modo de organização capitalista (MIOTO, 2010).

A partir daí esse profissional pode superar o âmbito da coerção e do consenso através de uma prática profissional consolidada com o projeto ético-político, ou seja, uma prática crítica e qualificada nas diferentes áreas que o assistente social atua, sem esquecer as bases teórico-metodológicas da profissão, o projeto de formação profissional, que através das diretrizes curriculares coloca como um de seus eixos os fundamentos do trabalho profissional.

Também, a partir destes eixos, o profissional pode superar os aspectos relativos aos processos de intervenção organizados para trabalhar na perspectiva do usuário-problema, que se preocupam, tão somente, em solucionar o caso, ou problema vivenciado pelo usuário da instituição. A partir de uma prática alicerçada no projeto ético-político, estes profissionais poderão realizar sua ação para além da eficiência operativa, comprometida eticamente com a transformação social e com a consolidação da cidadania e dos direitos dos usuários.

Desta maneira, o profissional inserido nos processos de trabalho com famílias precisa romper com a ideologia vigente na política de assistência social, de que a família é a principal responsável pela proteção social de seus membros, e deve buscar a garantia e ampliação dos direitos sociais, através de uma prática que considere não só as necessidades imediatas dos indivíduos, mas almejem a médio e longo prazo a construção de uma nova sociabilidade entre os sujeitos (MIOTO, 2010).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso teve como finalidade analisar a centralidade da família no âmbito da PNAS, a fim de conhecer como a matricialidade sociofamiliar é apresentada nas normativas e legislações da assistência social, além de problematizar o papel e as responsabilidades da família e apreender os desafios enfrentados por ela para cumprir a matricialidade sociofamiliar.

Assim, para abordar a centralidade da família na Política de Assistência Social Brasileira, fez-se necessário reportamo-nos à trajetória histórica da família de forma a entendermos não como algo imutável e natural, mas construída ao longo da história, analisando seu conceito, evolução e configuração atual. Só a partir daí pudemos entender como a assistência social foi se delineando na sociedade brasileira e, a partir da Constituição

Federal de 1988 se torna um efetivo direito social, firmada através da LOAS (1993) e reafirmada na PNAS (2004), até nos depararmos com a implantação do SUAS, em 2005.

Entretanto, o objeto do estudo se resumiu em analisar especificamente como a família ganha centralidade na PNAS, através da matricialidade sociofamiliar, colocando-a como instância a ser cuidada e protegida. A justificativa para este eixo de estudo encontra-se fundamentada nos processos de exclusão que as famílias vêm enfrentado, propiciados pela sua transformação ao longo da história acentuando suas fragilidades e vulnerabilidades.

Ao longo de nossa apreciação, concluímos que a análise da PNAS revelou que ela é incapaz de promover uma efetiva autonomia dos usuários, uma vez que as respostas tendem a ser paliativas e focalizadas em determinados segmentos. Entendemos que, a função protetora das famílias só pode se efetivar na medida em que forem asseguradas políticas sociais de cunho universalista, articuladas através de redes com outras políticas, considerando as reais necessidades dos usuários da assistência social e garantindo sua sustentabilidade.

A legislação vigente prioriza o trabalho social com famílias e indivíduos, o CREAS oferta um serviço com maior estruturação técnico-operacional para atenção especializada e mais individualizada ou de acompanhamento sistemático e monitorado. Tem o objetivo de promover a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, através de um trabalho sistemático e continuado com indivíduos e famílias em situação de risco, ativando as redes quando necessário.

O público alvo atendido no CREAS é proveniente das populações vulneráveis às situações de risco, tais como: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres e suas famílias, pessoas em situação de rua, entre outras; ou seja, o CREAS atende pessoas que se encontram mais vulneráveis à violação de direitos seja por sua condição física, psicológica, cultural ou material, e presta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Desta maneira, o assistente social deve exercer uma prática comprometida com a efetivação dos direitos e busca pela cidadania dos seus usuários. Faz-se necessário um profissional competente de forma a atender as demandas provenientes de pessoas que passam, ou passaram, por situação de violação de direitos. Assim, o profissional buscará uma intervenção condizente com o projeto ético-político do Serviço Social.

Sabemos que, este é um desafio que se coloca ao profissional em seu cotidiano, no âmbito da Assistência Social, pois a alta rotatividade dos profissionais ocasiona uma descontinuidade dos serviços, comprometendo sua qualidade. A PNAS ao dar prioridade à família coloca também outra questão a ser observada pelo assistente social: a de que toda a

família necessita de atenção, ao assistente social é necessário realizar uma análise crítica das condições que objetivaram a existência da realidade vivenciada pelo usuário.

O estágio é um espaço privilegiado para o contato direto com os usuários e a Política de Assistência Social, visto que constitui o momento de ampliação do conhecimento e apreensão das técnicas necessárias ao profissional assistente social que necessita de um extenso arcabouço teórico-metodológico para decifrar as demandas trazidas pelo usuário, cotidianamente, para a instituição.

Só através da articulação entre teoria e prática é que se pode superar a visão fragmentada das demandas e interpretá-las como expressões de necessidades humanas não satisfeitas, decorrentes da desigualdade social do modo de organização capitalista. O assistente social encontra-se, neste contexto, vinculado ao respeito à ética profissional e ao direito dos usuários, este deve, portanto, realizar uma prática eficiente, competente, e comprometida com os usuários. Para que isto seja possível, é necessário que o profissional tenha uma postura investigativa, propositiva e crítica.

A atuação do assistente social no CREAS é de extrema relevância, pois este profissional, através da mediação, possui um olhar diferenciado diante das demandas trazidas pelo usuário, além do compromisso ético com a efetivação dos direitos e busca pela cidadania dos seus usuários.

Desta maneira, o estágio foi de extrema relevância para a realização do estudo, uma vez que, só a partir dele, pudemos apreender a realidade vivenciada pelas famílias usuárias da Política Nacional de Assistência Social, bem como a prática profissional do Assistente Social que, diante de tantas adversidades, se esforça para consolidar seu compromisso com os usuários dos serviços, com base no projeto ético-político da profissão.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ângela Mendes de. Notas sobre a Família no Brasil. In: ALMEIDA, Ângela Mendes de. et al (orgs.) *Pensando a Família no Brasil*. Rio: Espaço e Tempo/UFRRJ, 1987. p. 53-66;
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2012;
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e competências Profissionais*. Brasília CFESS/ABEPSS, 2009;
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic\\_sociosaude/2009/indicsaude.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/indicsaude.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2014;
- BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2013;
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 70/2012 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2012;
- BRASIL, *Política Nacional de Assistência Social PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília, 2005;
- CASTRO, Artur Soares de; OLIVEIRA, José Carlos Cabrelon de. Direito fundamental à Assistência Social: algumas considerações. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, vol.20, n.36, abril de 2013, pp.151-172. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrij/index](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrij/index)>. Acesso em: 18 mai. 2014;
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 162 v.;
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984;
- FONSECA, Kely Hapuque Cunha; et al. *A trajetória das políticas sociais e a assistência social no Brasil: avanços e espaços de conquistas*. XIII Encontro latino americano de iniciação científica e XI encontro latino americano de pós-graduação. Universidade do vale do paraíba. Disponível em: Acesso em: 23 set. 2014;
- IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 38. ed. São Paulo: Cortez, 2013;

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Renovação e conservadorismo no serviço social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *As estruturas elementares do parentesco*. Tradução de Mariano Ferreira. Petrópolis: Vozes, 1982;

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 12, n.2, p. 163-176, Jan./Jun. 2010;

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. *Revista Serviço Social & Sociedade*. n° 55, p. 114-130. São Paulo: Cortez, 1997;

NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011;

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: MOTA, Ana Elizabete. et al (orgs.) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006;

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do Serviço Social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.