



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Ingrid Anne Soares de Oliveira

**Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social:
perspectivas e limites**

Brasília

2013

Ingrid Anne Soares de Oliveira

**Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social:
perspectivas e limites**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: **Prof^ª. Priscilla Maia de Andrade.**

Brasília

2013

Ingrid Anne Soares de Oliveira

**Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social:
perspectivas e limites**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Data de aprovação: 27/02/2014

Banca Examinadora:

Prof^ª. Priscilla Maia de Andrade

Orientadora SER/UnB

Aline Vieira do Nascimento

Membro externo

Gardênia Scapim

Membro externo

*“Família é quem você escolhe para viver;
Família é quem você escolhe para você; Não
precisa ter conta sanguínea. É preciso ter
sempre um pouco mais de sintonia”.*

O Rappa

AGRADECIMENTOS

A Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada, pelo dom da vida, por cada graça concedida, por não me permitir desistir e dar-me forças em cada dificuldade com que me deparei.

Aos meus pais, Lindalva e Edino, que sempre me apoiaram, acreditaram e dedicaram suas vidas a mim, pelo amor incondicional, cuidado e paciência.

À Ana Paula Barros e Isabela Silva, pela companhia durante toda a graduação, apoiando, estimulando e dando forças para continuar. Vocês tiveram fundamental importância na minha vida durante esses anos, essa caminhada não teria sido a mesma sem vocês.

A todos os professores do curso que foram tão importantes na minha vida acadêmica, pelas imprescindíveis contribuições.

À minha orientadora, Prof^a. Priscilla Maia, pela confiança, paciência, apoio e estímulo.

Às minhas supervisoras de estágio, Aline Vieira e Andréia Bandeira, pela agradável convivência, por todo o aprendizado e carinho.

Aos membros da banca que atenderam prontamente ao meu convite, pela confiança e contribuições.

Aos coordenadores e membros dos grupos: Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Teoria Social, Trabalho e Serviço Social – NUTSS, LOCUSS – PAC Quintas Urbanas da UnB, Núcleo de Análise de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas – NAAPP e Programa de Educação Tutorial Serviço Social – PET/SER, pelo convívio e aprendizado.

Aos colegas de turma, funcionários e todos aqueles que tiveram participação direta ou indireta para mais essa conquista.

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como eixo norteador o trabalho social com famílias realizado no campo da assistência social. Objetiva retratar o conceito e a operacionalização do trabalho social com famílias na assistência social, destacando seus limites e possibilidades. Foi utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa que se deu por meio do estudo exploratório e do mapeamento e análise das publicações acerca do trabalho social com famílias. A pesquisa realizou uma análise das publicações existentes acerca do trabalho social com famílias em bases de dados e revistas indexadas da área do Serviço Social. Além disso, verificou a escassez de produções com centralidade na família e no trabalho realizado com estas, apesar de se constituírem como objeto histórico de trabalho da assistência social. Como resultado da pesquisa observou-se que não existem muitas publicações especificamente no âmbito do trabalho social com famílias realizado na assistência social, as publicações são escassas e incipientes, sendo necessário aprofundar a produção de conhecimento nessa área.

Palavras-chave: Trabalho social com famílias, Família, Política de Assistência Social, Serviço Social.

ABSTRACT

This work has as a guiding the social work with families conducted by social workers in the field of social welfare. It aims to represent the concept and operationalization of social work with families on social welfare, highlighting its limits and possibilities. It was used a qualitative research methodology, that was through the study and exploration of the mapping and analysis of publications about social work with families was used. The survey allowed for an examination of existing about social work with families in a database and indexed journals of the field of Social Work publications. In addition, allowed demonstrated the lack of productions with centrality in family and work with them, even though they constitute the object of social workers. As a result of the survey it was observed that there aren't many publications specifically in the context of social work with these publications are scarce and incipient, being necessary to foster the production of knowledge in this area.

Keywords: Social work with families, Family, Social Policy, Social Work.

LISTA DE ABREVIATURAS

BIREME	Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família

PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SciELO	Scientific Eletronic Library Online
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	18
HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	18
1.1 Abordagem Histórica	18
1.2 A Assistência Social antes da Constituição de 1988	25
1.3 Assistência Social como Política Pública	32
1.4 O Sistema Único de Assistência Social	35
CAPÍTULO 2	40
FAMÍLIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
2.1 Conceito de Família	40
2.2 Família e Proteção Social	44
2.3 Família e a Política de Assistência Social.....	46
2.3.1 Matricialidade sociofamiliar.....	47
2.4 Serviços Socioassistenciais voltados às famílias	51
2.4.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família	52
2.4.2 Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.....	54
2.5 Trabalho Social com Famílias no âmbito da Assistência Social	55
CAPÍTULO 3	57
TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS	57
3.1 Conceitos de trabalho social com famílias.....	57
3.2 Como operacionalizar o trabalho social com famílias	60
3.3 O trabalho social com famílias e a atuação do assistente social	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, exigido para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social pela Universidade de Brasília, tem como tema central o trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social. O interesse pelo tema se deu por meio do contato com o serviço prestado no CRAS Riacho Fundo II durante o estágio curricular obrigatório realizado. Na ocasião, observou-se o trabalho realizado com famílias, chamando especial atenção o acompanhamento familiar realizado no âmbito do PAIF – Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família, que materializa o trabalho social com famílias nesse espaço institucional. Esse interesse se aguçou durante a participação na pesquisa “Quais indicadores servem? Os indicadores sociais do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) sob a perspectiva dos gestores e operadores”, realizada em 2012, vinculada ao PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, que permitiu um contato com o exercício profissional de técnicos de diferentes CRAS, com suas distintas percepções acerca das famílias e das possibilidades de atuação.

As expectativas em relação à família ainda estão impregnadas de idealizações. Espera-se que a família se constitua enquanto provedora das necessidades e do sustento. Em um lugar de proteção, afeto, construção de identidades, vínculos de pertencimento, inclusão social e cuidado, principalmente nos momentos de fragilidade, como se todos esses fatores dependessem exclusivamente dos membros dessa família e estes não vivenciassem e/ou necessitassem de intervenções e/ou condições externas a esta. Sendo assim, acaba-se responsabilizando apenas a instituição familiar por qualquer comportamento que esteja fora do padrão, pela impossibilidade de se sustentar e pelas vulnerabilidades vivenciadas.

A Constituição Federal de 1988, artigo 226, considera a família como central no contexto da vida social e a coloca como co-partícipe na garantia dos direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos, devendo assisti-los, criá-los e educá-los. Essa concepção é confirmada no Estatuto da Criança e do Adolescente (em seu artigo 4º) e no Estatuto do Idoso (em seu artigo 3º), e juntamente com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, dá a direção para a centralidade da família na elaboração e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos na Assistência Social (PNAS, 2004, p.33).

O modelo da sociedade ocidental – a família nuclear burguesa, composta por pai, mãe e filho(s) é uma referência para as demais configurações familiares. Essa é a experiência predominante, pela ideia de que é o modelo funcional ao modo de produção capitalista. Contudo, na contemporaneidade, não podemos falar de família, no singular, mas de “famílias”, para que se contemplem todas as diversidades de formato e interações existentes na sociedade, evidenciando sua variedade de formas.

Kaslow (apud SILVA, 2011, p. 13) delimita nove tipos de composição familiar, sendo estas: a família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos; famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações; famílias adotivas temporárias; famílias adotivas, que podem ser bi-raciais ou multiculturais; casais; famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe; casais homossexuais com ou sem crianças; famílias reconstituídas depois do divórcio; várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo.

Essa diversidade obriga a mudança do foco na estrutura da família nuclear como modelo de organização familiar, para a consideração das novas questões referentes à convivência entre as pessoas na família, sua relação com a comunidade mais próxima e com a sociedade mais ampla. Além disso, impede a construção de uma conceituação única, pois esta varia de acordo com a classe social.

Essas múltiplas formações se constituem em um desafio para os profissionais que atuam juntamente às famílias, como é o caso do assistente social, pois para tal é preciso concebê-las em suas múltiplas formas de organizações, e apreender suas particularidades decorrentes do seu pertencimento de classe, das suas heranças culturais, do território em que se situam e que definem suas vulnerabilidades, dentre outras. A forma com que os profissionais percebem os diferentes arranjos familiares determina, muitas vezes, sua forma de atuação.

A literatura brasileira que trata sobre família, a partir da década de noventa, aborda a perspectiva da “centralidade da família” na proteção dos indivíduos, pois valoriza sua função socializadora e considera determinante a sua participação nos esquemas de proteção social num contexto de Estado mínimo (SILVA, 2011). Contudo, embora a família seja um sujeito privilegiado de intervenção do Serviço Social desde o surgimento da profissão, o seu debate nunca foi protagonista. Segundo Mioto (2010), nos anos 1990 a questão da família no Serviço Social teve pouca visibilidade se comparada a outras produções. A autora atribui a secundarização desse tema às exigências teórico-metodológicas impostas para a consolidação

da profissão nos marcos da teoria social crítica e pelo conservadorismo que marcaram essas temáticas. Diante disso, “o trabalho com famílias tende a ser executado, por um lado, de modo pragmático, intuitivo e estritamente condicionado às rotinas institucionais; por outro, de modo desfocado, tendo a classe social como referência central” (SILVA, 2011, p. 17).

O novo desenho da Política de Assistência Social, a partir da PNAS de 2004, busca romper com a tradição de atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados, voltados para situações limites extremas, assumindo uma dimensão preventiva, em nível de proteção básica, além daquela dirigida para situações de média e alta complexidade, quando o risco ou violação de direitos já ocorreu. Há, entre seus princípios estruturadores, a matricialidade sociofamiliar como antídoto à fragmentação dos atendimentos.

O trabalho objetiva retratar, a partir de levantamento bibliográfico, o conceito e a operacionalização do trabalho social com famílias na assistência social, destacando limites e possibilidades deste, estando estruturado em três capítulos subdivididos em tópicos para melhor compreensão do assunto abordado. No primeiro capítulo busca-se traçar um histórico da assistência social. Inicia com suas características antes de se constituir como política, primeiramente em nível mundial para em seguida focar no âmbito brasileiro, e por fim trazer o caráter de política social que possui atualmente.

O segundo capítulo visa traçar o histórico do conceito de família em uma perspectiva ampla para em seguida relacioná-la com o sistema de proteção social instaurado no Brasil. Em seguida, evidencia especificamente o conceito de família considerado pela política de assistência social para então focar nos serviços socioassistenciais voltados às famílias: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Por fim, no último capítulo o foco é a discussão acerca do trabalho social com famílias, trazendo sua definição, objetivos, possibilidades e desafios, além de retomar a discussão do conceito de família e a construção de metodologias de trabalho com estas, focando na atuação do assistente social, a partir de pesquisa bibliográfica realizada acerca das produções com a temática “trabalho social com famílias”.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Minayo (1993, p.23), a pesquisa é considerada como “atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente”. Para a realização do presente trabalho foi utilizado o método de pesquisa bibliográfica, que é definida por Lakatos e Marconi (1987, p. 66) como o levantamento, seleção e documentação de toda bibliografia já publicada sobre o assunto que está sendo pesquisado; em livros, revistas, jornais, boletins, monografias, teses, dissertações, material cartográfico; com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o mesmo. O procedimento metodológico adotado foi a técnica de pesquisa qualitativa, que busca a obtenção de dados descritivos (RICHARDISON, 2009, p. 90).

O levantamento das publicações foi realizado por meio da base de dados SciELO, sendo pesquisado os artigos que apresentassem o termo “trabalho com famílias”, “famílias” e “trabalho social com famílias” em seus títulos ou palavras-chave, sendo selecionados os que tratavam especificamente acerca do tema de interesse da pesquisa. O SciELO – Scientific Electronic Library Online (Biblioteca Científica Eletrônica em Linha) é um modelo para publicação eletrônica cooperativa de periódicos científicos na Internet. É produto da cooperação entre a FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), BIREME (Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde), CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e outras instituições nacionais e internacionais relacionadas com a comunicação científica e editores científicos.

Foi lançada em 1997 no Brasil e, atualmente, disponibiliza 269 títulos de periódicos científicos brasileiros, distribuídos entre as seguintes áreas temáticas: Ciências da Saúde, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências. O acesso à coleção de periódicos pode ser feita através de uma lista alfabética de títulos ou por meio de uma lista de assuntos, ou ainda através de um modelo de pesquisa de títulos por periódicos, por assunto, pelos nomes das instituições publicadoras e pelo local de publicação. Já o acesso aos textos completos dos artigos pode ser feito através de um índice de autor e um índice de assuntos, ou por meio de um formulário de pesquisa de artigos que busca os elementos que o compõem, tais como autor, palavras do título, assunto, palavras do texto e ano de publicação (SILVA,

2011). Para a sua indexação na base SciELO, os periódicos são submetidos a critérios de avaliação.

Após a realização da pesquisa bibliográfica no portal SciELO, verificou-se a necessidade de ampliar esta busca para as revistas específicas do Serviço Social, de circulação nacional, que não estavam indexadas nessa base de dados. Com isso foram consultados todos os números das revistas que estão disponíveis online, sendo estas: Revista Textos e Contextos, Revista Katálysis, Revista Serviço Social e Realidade, Revista Temporalis, Serviço Social em Revista, Revista Trabalho Social, Revista Praia Vermelha, Revista Emancipação, Revista Inscrita e Revista Ser Social. Além destas, foram examinados todos os números da revista Serviço Social e Sociedade que estão disponíveis na Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

Foi consultada a Biblioteca Digital de Monografias da Universidade de Brasília que está disponível online. E por fim, para complementar o processo de pesquisa, bem como contemplar as novas discussões sobre o tema, utilizou-se os anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS do ano de 2012.

O objetivo da pesquisa era encontrar subsídios para a discussão do trabalho realizado com famílias, focando no âmbito da assistência social e da atuação do assistente social. Por meio da pesquisa bibliográfica realizada constatou-se que a produção sobre família se ampliou no momento em que esta se tornou central nas políticas sociais, na década de 1990. Entretanto, especificamente sobre o trabalho social com famílias a produção é mínima, sendo assim, foram analisadas todas as publicações encontradas. Sendo estas:

- ÁLVARES, Luciana de Castro; JOSÉ FILHO, Mário. **O Serviço Social e o Trabalho com Famílias**. Serviço Social & Realidade, Franca, v.17, nº2, p.9-26, 2008.
- GUEIROS, Dalva Azevedo. **Família e trabalho social: intervenções no âmbito do Serviço Social**, Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13 n. 1 p. 126-132, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/15.pdf>>
- MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Trabalho com Famílias: um desafio para os Assistentes Sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 3, dez. 2004.
- _____. **Família, trabalho com famílias e Serviço Social**. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 12, nº2, p. 163-176, 2010.

- OLIVEIRA, Nayara Hakime Dutra; JOSÉ FILHO, Mário. **O Trabalho Social com Famílias: Repercussões, possibilidades e desafios**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 18, n. 2, p. 55-80, 2009.
- TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas**. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 13, nº1, p. 4-23, 2010.

E a dissertação de mestrado de Gissele Carraro: **As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

Na base de dados SciELO para a palavra-chave “família” foram encontrados 6.441 artigos, dentre os quais a maioria tratava-se de saúde, produzidas por essa área de conhecimento. A palavra-chave “trabalho social com famílias” não obteve nenhum resultado e “trabalho social” localizou 4 artigos, dentre eles um dos artigos (GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e trabalho social: intervenções no âmbito do Serviço Social) foi utilizado para compor a pesquisa, e os outros estavam relacionados a questão de gênero na área da psicologia e a formação profissional.

Na Biblioteca Digital de Monografias da Universidade de Brasília as produções encontradas se referiam ao conceito de famílias, a convivência familiar, aos arranjos familiares e acerca da centralidade da família para o Serviço Social, porém muitas produções encontradas também se encontravam na área da saúde e da psicologia. A pesquisa resultou em 61 teses e dissertações com a palavra-chave “família”, 55 com “trabalho social com famílias” e 218 com “trabalho social”, porém, nenhuma das monografias encontradas tratava do que este trabalho se propõe a discutir.

Nos anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS do ano de 2012 foram encontrados 16 artigos que tratavam de temas relacionados à família. Esses artigos tinham como foco a questão de gênero, vulnerabilidade e risco social (drogas), as famílias ribeirinhas de João Pessoa/PB, o conceito (construção histórica, social e plural), famílias homoparentais, violência, proteção social, violência doméstica, seguridade social e saúde mental, famílias monoparentais femininas, a formação e a seguridade social, as mudanças no mundo do trabalho, o trabalho social em programas de habitação e a concepção de trabalho social com famílias na política habitacional. Sendo assim, também não foram encontradas produções pertinentes para a discussão do trabalho social com famílias na assistência social.

Após o processo de mapeamento das produções existentes acerca do tema, foram selecionadas as produções específicas do objeto “trabalho social com famílias”. Em seguida as obras foram lidas e analisadas levando em consideração os conceitos de trabalho social com famílias, a operacionalização deste e a atuação do assistente social.

CAPÍTULO 1

HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo busca-se traçar um histórico da assistência social no Brasil. Inicia com suas características antes de se constituir como política, primeiramente em nível mundial para em seguida focar no âmbito brasileiro, e por fim traz o caráter de política pública estatal de cunho social que possui atualmente.

1.1 Abordagem Histórica

Para compreender o processo constitutivo da assistência social é necessário primeiramente conhecer a história dos sistemas de proteção social que foram desenvolvidos ao longo do tempo. Os sistemas de proteção social, de acordo com Di Giovanni (1998), são formas institucionalizadas ou não que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros; sendo estes decorrentes de várias vicissitudes da vida natural ou social (velhice, doença, infortúnio e privações). Nos estudos de Esping-Andersen (2000) e Di Giovanni (1998) é possível identificar referências sóciohistóricas e conceituais acerca da relação família e Estado, demonstrando que em momentos distintos as sociedades desenvolveram padrões de proteção diversos para a cobertura dos riscos sociais, variando no tempo, espaço e grau de compartilhamento entre o Estado, o mercado e a família.

As sociedades sempre alocaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social, variando nos modos de alocação de um grupo social para outro, de acordo com critérios históricos e culturais, que sempre perpassam por uma dimensão de poder seguindo três modalidades não excludentes entre si: a tradição, a troca e a autoridade (DI GIOVANNI, 1998). O critério da tradição diz respeito aos valores como a caridade, a fraternidade e a solidariedade exercidas pela família, pela comunidade e por instituições religiosas; a troca se refere à aquisição de bens e serviços no mercado e a um conjunto de práticas econômicas que perpassam desde relações face a face até a impessoalidade das forças de mercado; já a autoridade se constitui na modalidade de proteção política exercida pelo Estado por meio dos sistemas públicos de proteção social: como gestor, regulador e produtor dessas relações (DI GIOVANNI, 1998; SILVA E SOUZA, 2012).

Assim, todas as sociedades humanas desenvolveram algum tipo de sistema de proteção social, podendo esta proteção ser exercida por instituições não-especializadas e plurifuncionais como, por exemplo, a família. Os sistemas que alcançaram maior reconhecimento foram os desenvolvidos nas sociedades capitalistas europeias, sendo que os das últimas três décadas do século XIX deram base aos sistemas de seguridade social existentes em grande parte das sociedades ocidentais a partir do segundo pós-guerra, tendo como destaque o fato de serem implantados e geridos pelo Estado. A proteção social assumida pelo Estado como função legal e legítima se institucionaliza e toma formas concretas por meio de políticas de caráter social. É assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias através da intervenção política e administrativa. Contudo, a constituição de sistemas de proteção estatais não exclui a persistência de privados, onde o alcance dos mesmos objetivos está confiado a acordo entre esses sujeitos através de relações mercantis ou fundada em vínculos tradicionais (DI GIOVANNI, 1998).

Di Giovanni (1998) ressalta que a função de proteção que o Estado exerce se modela institucionalmente por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo o poder de eleger e discriminar escolhas, objetivos e grupos de destino, sempre através de um relacionamento complexo com outros agentes e forças envolvidas.

Para se alcançar o perfil contemporâneo da assistência social, várias formas de ajuda aos necessitados foram se configurando ao longo da trajetória da humanidade. Na antiguidade, as sociedades apresentavam uma organização social caracterizada pelo clã, sendo assim, a pobreza se evidenciava em épocas de crise econômica gerada por invasões, guerras ou catástrofes naturais, pois, a produção resultante da atividade agropastoril era dividida entre todos igualmente. Isso determinava que apenas velhos, doentes, viúvas e crianças órfãs ou abandonadas fossem tidos como pobres, e era responsabilidade do clã assistí-los (OLIVEIRA, 1996).

Com o início da exploração agropecuária, houve um rompimento com o modo de vida anterior em função da estratificação social decorrente dessa nova forma de atividade econômica. A partir disso surge a dominação de uns sobre outros com fins econômicos, a escravidão. Neste período a caridade não era tida como virtude, e já se percebia a preocupação em diferenciar os pobres “parasitas” dos “preguiçosos” (Idem, 1996).

Oliveira (1996) destaca que uma minoria aristocrática se colocava em posição privilegiada devido as suas qualidades de beleza, força, harmonia, heroísmo e gênio; para estes, os pobres não significavam nada e foi apenas a partir do Cristianismo que a caridade revestiu-se de sentido e valor como forma de ajuda. A doutrina cristã teve grande importância na humanização dos costumes e preocupação com a justiça social para com os mais humildes, tendo destaque na história da prestação de assistência.

Em 313 d.C., o imperador romano Constantino estabeleceu, por meio do Decreto de Milão, o Cristianismo como religião oficial do império; consolidou a fé cristã e instaurou uma mudança nas relações sociais da época. Entre os cristãos, o amor a Deus e ao próximo era premissa fundamental, sendo assim, socializavam seus bens em forma de amor. Esses ideais foram traduzidos nos princípios de justiça e caridade. O pobre deixou de ser visto como castigado por Deus devido aos pecados e passou a ser encarado como pessoa fiel a Deus, apesar das opressões que sofria. Logo, se fora a injustiça que criou a situação dos pobres, seus direitos deveriam ser garantidos pela justiça, sem egoísmo ou exploração, pois os pobres seriam os primeiros no reino de Deus e o critério supremo de salvação ou perdição se realizava na solidariedade com estes (OLIVEIRA, 1996).

Os concílios determinavam normas para a prestação da caridade, afirmando que esta não deveria se restringir à esmola material, mas ser um conjunto de solicitude, atenção, zelo, oportunidade, eficácia e carinho. A partir disso, a igreja passa a comandar não só o setor religioso, mas também o social. Desenvolvia atividades assistenciais destinadas aos pobres, órfãos, viúvas e enfermos nas congregações, mosteiros e ordens, cumprindo assim sua missão cristã. A igreja seguiu administrando as obras de caridade durante toda a Idade Média. Nesse período começaram a surgir instituições especializadas como hospitais, leprosários, orfanatos e escolas, e nos séculos XIII e XIV, congregações religiosas especialmente dedicadas à assistência social por meio de auxílios materiais, visitas domiciliares e assistência hospitalar (Idem, 1996).

Nesse período era a igreja que cuidava dos pobres. Oliveira (1996) afirma que não havia preocupação do Estado e que as ações deste se limitavam a defesa do território e a manutenção da ordem interna, auxiliando, raras vezes, as obras de caridade pecuniariamente.

A transição do modo de produção feudal para o capitalista projetou uma nova racionalidade ao sistema de mercado. Com o fim do feudalismo houve uma desarticulação agrária e o deslocamento de massas da população camponesa sem terra em direção às

primitivas cidades, formando o primeiro exército de reserva de mão-de-obra (indigentes, mendigos, pedintes e ambulantes) que buscou auxílio. Houve então uma mudança nas relações entre o Estado e a sociedade civil, gerando uma nova configuração nas formas de intervenção no campo assistencial, pois, apesar do Estado ainda possuir interesse nas formas privadas de assistência social, que eram prestadas por companhias religiosas e por caridades leigas, ele passa a intervir na área como forma de legitimar-se no poder. Diante disso, a caridade antes vista como ato de justiça e amor passa a ser tida como prática de dominação (OLIVEIRA, 1996).

Na Idade Média os trabalhadores eram donos tanto da matéria-prima quanto das ferramentas com que trabalhavam, porém, do século XVI ao XVIII passaram a deter somente os instrumentos de trabalho, tornando-se tarefeiros assalariados. A intensificação do comércio e o incremento às indústrias manufatureira, têxtil e metalúrgica determinaram a prosperidade de poucos e a miséria de muitos. O deslocamento da população rural para atuar no setor secundário da economia favoreceu o processo de urbanização, o que acarretou problemas na educação, na saúde, no transporte e no trabalho, gerando também a acentuação da exploração da mão-de-obra feminina e infantil. Com isso surge uma nova ordem social e, conseqüentemente, um novo perfil de questão social (Idem, 1996).

De acordo com Oliveira (1996), nesse período a Igreja viu seu poder de administração da caridade ameaçado com a Reforma Protestante, que rompeu a unidade religiosa e separou os espaços do clero e do Estado, visando impedir o alastramento do sistema feudal instituído. A Reforma acarretou também a anarquia e desorganização da assistência, gerando a desestruturação das obras de caridade até o momento em que os governos decidiram retomar as atividades que antes eram mantidas pela Igreja, imprimindo a elas um caráter de serviços públicos ou fortalecendo iniciativas particulares de natureza filantrópica.

Duas personalidades destacam-se na história da assistência: Juan Luiz Vives e Vicente de Paula. O primeiro analisou a assistência prestada por particulares e a responsabilidade do governo em relação aos que necessitavam de ajuda. Julgava que era papel do governo o esforço para que ninguém fosse oprimido ou injustiçado, padecesse de fome ou miséria. Para o pedagogo primeiramente deveria se conhecer as causas da miséria de cada assistido e a ação junto a eles deveria ser prolongada até que pudessem ganhar o próprio sustento. Propunha que o governo das cidades assumisse a administração da assistência aos pobres, apesar da Igreja discordar afirmando que esta era de sua competência (OLIVEIRA, 1996).

O segundo, Vicente de Paula, viveu em um período em que a população das cidades estava aumentando e muitos alcançavam certo sucesso financeiro, mas a maioria continuava vivendo em precárias condições. Em meio a esse cenário começou a surgir uma nova categoria social: a burguesia. Na França, os pobres e miseráveis eram cuidados pelas paróquias, com auxílio dos mosteiros e conventos que recolhiam velhos abandonados, doentes mentais e necessitados em geral. Constatou então a necessidade de organizar a assistência aos pobres, criando, juntamente com Luísa Marillac, as “Damas de Caridade”, que se tratava de uma entidade formada por mulheres da aristocracia que se dedicavam a visitar as famílias necessitadas para levar ajuda e conselhos. Mais tarde foram recrutadas jovens camponesas para cumprir a mesma missão, ficando conhecidas como “Irmãs de Caridade”. Nesta época o abandono de crianças era um grande problema, com isso, Vicente de Paula e Luísa Marillac criaram instituições que recebiam essas crianças e ofereciam cuidados físicos, materiais e morais. Em seguida, criaram também albergues para famílias sem lar e escolas de artes e ofícios, visando educar as pessoas para melhoras suas condições de vida (Idem, 1996).

Oliveira (1996) considera que, dessa forma, iniciam-se as intervenções do Estado no domínio social, pois o descontentamento com o agravamento da situação de miséria ameaçava a ordem estabelecida, forçando-o a se preocupar com o bem-estar do povo. Porém, essas intervenções eram revestidas de um caráter repressivo e assistencialista.

Com o desenvolvimento das ciências, resultantes do período da Renascença, o homem passou a ter consciência de suas possibilidades construtivas e criadoras. Fato que contribuiu para o surgimento de uma nova concepção de pobreza, esta passa a ser vista como um fenômeno social. Sendo assim, cabia à sociedade ajudar os pobres através de uma nova concepção de caridade, a filantropia, separada da ideia religiosa. Logo, ajudar ao próximo passa a ser visto como um dever da sociedade e não um ato de caridade (OLIVEIRA, 1996).

O primeiro país a organizar a assistência social de modo sistemático foi a Inglaterra. Desde o princípio do século XVII ela foi regulamentada por uma série de “Leis dos Pobres”, proibindo a mendicância e determinando que cada município cuidasse dos seus pobres. O “Estatuto” de 1601 fixou as formas de auxílio para indigentes¹, desenvolvendo-se nesse período as “Casas de Trabalho” nas quais se reuniam os indigentes válidos (Idem, 1996).

¹ Castel (1998, apud PFEIFER; ADAMS, 2012) identifica, na Inglaterra do século XIV, a existência de uma população pauperizada que era classificada entre: 1) indigentes inválidos: desobrigados do trabalho por razões como doença, velhice e viuvez, que justificavam seu direito à assistência e; 2) indigentes válidos: conhecidos

No século XVIII, os problemas decorrentes do início da Revolução Industrial se agravaram e a Inglaterra encontrou dificuldades na organização e no financiamento do atendimento aos pobres, chegando a se propor o fim da prestação da assistência aos necessitados já que esta era considerada obstáculo para o livre jogo da oferta e da procura. Os princípios norteadores dessa proposta eram: regular a pobreza pela razão e necessidade, dispensando dispositivos legais; e que através do mercado livre se chegaria à cooperação e harmonia, onde o bem-estar da população seria uma decorrência da liberdade dos indivíduos, gerando maior produtividade. Porém, previa-se um papel para a legislação, no sentido de ordenar a ação econômica e social (OLIVEIRA, 1996).

“A pobreza, antes vista como fenômeno temporário do desemprego ou como resistência ao trabalho dos pobres não moralizados, começa a ser interpretada como “criatura” da própria sociedade industrial” (OLIVEIRA, 1996, p.100). Em 1871, na Alemanha, formulou-se uma lei que previa a responsabilidade limitada dos industriais – em caso de culpa, nos acidentes de trabalho; posteriormente surgiram leis semelhantes na Grã-Bretanha, em 1897, e na França, em 1898 (OLIVEIRA, 1996; ROSANVALLON, 1997).

As políticas sociais surgiram gradualmente e de forma diferenciada entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. O final do século XIX é considerado o período em que o Estado capitalista passa a realizar e assumir ações sociais de forma mais planejada, sistematizada, ampla e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

Foi na Alemanha, em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores, que surgiram as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX (BOSCHETTI, 2009), e que desencadeou em outros países europeus um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguros (GUIMARÃES, 2009). Estas iniciativas podem ser consideradas como a gênese do que se entende hoje por política pública de caráter social (OLIVEIRA, 1996).

Bismarck, preocupado com a classe operária assalariada no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora, implantou na Alemanha o seguro social obrigatório,

vulgarmente como “vagabundos”, que não poderiam ter direito à assistência por serem considerados aptos ao trabalho.

protegendo o operário em casos de acidentes de trabalho, doença, invalidez e velhice (OLIVEIRA, 1996). Entretanto, este seguro era destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores e tinham como objetivo desmobilizar as lutas dos trabalhadores (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

O chamado modelo bismarckiano é considerado um sistema de seguros sociais, pois suas características se assemelham aos de seguros privados. Quanto aos direitos, os benefícios cobrem principalmente ou exclusivamente os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente, cada benefício é organizado em caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda pode ser observado em muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários (BOSCHETTI, 2003; BOSCHETTI, 2009).

No final do século XIX, o Estado Moderno passou a ver nas concessões aos operários uma forma de garantir a reprodução da força de trabalho em plena Revolução Industrial, porém, a resposta dada a questão social neste período incorporou apenas algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam tímidas e parciais melhorias nas condições de vida dos trabalhadores e sem atingir o cerne da questão social. Até essas concessões se ampliarem, a iniciativa privada liderou ações para suprir a ausência de proteção social. Portanto, nesse período a organização da assistência social contou com iniciativas tanto públicas quanto privadas (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

Um marco significativo no que diz respeito à assistência social foi a promulgação da primeira encíclica social pelo Papa Leão XIII, a “Rerum Novarum”, em 1891. Este documento é um tratado de justiça social que denunciou as consequências do capitalismo liberal, um texto revolucionário que influenciou o pensamento social da época.

Suscitando uma prática efetiva dos cristãos na solução da “questão social”. Reclamou não um comportamento destinado a salvar a alma ou ganhar o céu, mas chamou os cristãos a uma tarefa concreta e imediata: combater por uma sociedade mais justa (OLIVEIRA, 1996, p.103).

Diante do processo de constituição da assistência social em um contexto amplo, exposto acima, faz-se necessário compreender como este se deu no contexto brasileiro.

1.2 A Assistência Social antes da Constituição de 1988

No Brasil a questão social² ganha certa legitimidade no processo de modernização capitalista, a partir do desenvolvimento industrial iniciado com a implantação do Estado Novo e amadureceu em meados dos anos 1950, fase inicial do capitalismo monopolista brasileiro, que se caracteriza pela submissão do Estado à ordem econômica (SILVA, 2008).

A questão social possui uma posição importante na discussão da Assistência Social, pois esta foi criada justamente como uma das formas de enfrentá-la. Em sua gênese era operacionalizada de forma clientelista, servindo para manter a situação de exploração e controlar a pobreza. Diante disso, é necessário entender como era a dinâmica social e econômica do país, bem como o processo de construção desse sistema no contexto brasileiro.

No Brasil Colônia a base da economia era a exportação de produtos agrícolas, ouro e diamantes e integrou-se ao mercado mundial por meio do colonialismo e do mercantilismo. A ordem social e econômica era baseada na propriedade fundiária, por meio do monopólio da terra para a agricultura, fazendo uso da mão-de-obra escrava nas fazendas e minas (LAJÚS, 2010). Durante esse período, as ações na área de assistência social eram ditadas por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras e populistas³.

A sociedade colonial se estruturou com base em uma forma patrimonialista de poder de ordem estamental e burocrática. Faoro diz que (apud LAJÚS, 2010) essa é uma forma de dominação em que “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos” e para retratar a peculiaridade da ordem patrimonialista Lajús cita Montesquieu, que esclarece que “todos os Estados têm igual objeto: manter sua integridade; mas, sob esse escopo geral, há outros, de

² Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a “questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho (CERQUEIRA FILHO, 1982 apud LAJÚS, 2010).

³ PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In Ser Social: Revista de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social – nº 20, 2007.

natureza particular.” Ou seja, seus interesses particulares se sobressaem e têm prioridade sobre os interesses públicos.

Com a Independência e a constituição do regime monárquico, o Estado nacional passou a existir, impondo-se como um novo poder sobre o território. Porém, a nova ordem política manteve intocada a antiga estrutura latifundiária e escravista. Centrava-se na figura do monarca, cujo poder era exercido pela doação de bens e favores com recursos do tesouro público. Cabia ao monarca, como senhor das tropas e das autoridades jurídicas, a outorga de cargos públicos e a manutenção da ordem. A relação estabelecida era a do favor, permeando todo o tecido social. As relações comerciais, financeiras, profissionais e políticas eram realizadas por este tipo de mediação (LAJÚS, 2010, p.32).

O império se manteve livre de contestações e ameaças por meio da política do favor e da repressão. Em um primeiro momento, as lideranças buscaram abrandar os efeitos da escravidão, todavia, com a exaustão do trabalho servil, a abolição significou uma crise estrutural rompendo a aliança do patronato com o poder monárquico e ao mesmo tempo com o esquema da agricultura comercial, o que acabou resultando no fim do império. Diante desse cenário, os militares enxergaram na Proclamação da República uma oportunidade de retorno ao poder (SCHWARTZ, 1992, p. 16, 18, 19 apud LAJÚS, 2010). A relação entre capital e trabalho no Brasil foi definida tendo como elemento central o peso do escravismo, considerando o traço da desqualificação que marcou a condição de trabalho nas relações sociais e no ambiente cultural. Esta relação se caracteriza como um desenvolvimento desigual e combinado, sendo gerada no processo de transição para o capitalismo através de uma lenta substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, permanecendo traços conservadores da antiga ordem (GUIMARÃES, 2009).

A República Federativa, comandada pela autocracia militar vinda da antiga ordem, ainda latifundiária, apresentou-se como uma reordenação política, onde o Presidente da República passou a representar a força máxima, sendo a questão social fortemente reprimida para manter a paz social e garantir a acumulação capitalista, entendida pelo Estado⁴ como equivalente à questão policial (Idem, 2009).

Guimarães (2009) afirma que para o Estado burguês, continuar desempenhando a sua funcionalidade econômica e buscar legitimação política através do jogo democrático,

⁴ Na concepção de Marx, o Estado emerge das relações de produção, sendo assim, representa a expressão das classes sociais diretamente relacionadas com a produção. A classe capitalista é quem controla o trabalho na produção capitalista, sendo assim, ela estende ao Estado seu poder. Este não é mais do que a forma de organização que os burgueses adotam, tanto para garantir reciprocamente a sua propriedade e de seus interesses, tanto em seu interior como externamente. (MARX; ENGELS, 2006 apud LAJÚS, 2010).

responde tanto às demandas do capital, quanto às demandas das classes trabalhadoras. Pressionado pelas lutas das classes trabalhadoras e objetivando a preservação e o controle da força de trabalho, no capitalismo monopolista ele assume a responsabilidade pelo atendimento de algumas das manifestações da “questão social”⁵, transformando-a em uma questão política e a colocando como alvo de políticas públicas.

No Brasil, a questão social aparece como um problema concreto durante o processo de industrialização e de implantação do modo de produção capitalista e do surgimento do operariado e da fração industrial da burguesia. Antes desse período, a questão social era tida como uma questão ilegal, subversiva, que deveria ser tratada no interior dos aparelhos repressivos de Estado (CERQUEIRA FILHO, 1982 apud LAJÚS, 2010). É importante ressaltar que, de acordo com Lajús (2010), para que a questão social se configure como tal, a demanda coletiva precisa ter força de pressão sobre o poder instituído. Isto é o que diferencia expressões que, embora existissem antes do advento do capitalismo, não se constituíam como questão social, porque lhes faltava força de pressão para ocupar a cena pública e provocar respostas por parte do Estado. Na verdade, o que faltava era a organização da classe trabalhadora para se posicionar contra a negação de direitos. O capitalismo brasileiro implantou um modelo de seguridade social sustentado predominantemente na lógica do seguro. Desde o reconhecimento legal dos tímidos e incipientes benefícios previdenciários com a Lei Elóy Chaves em 1923, predominou o acesso às políticas de previdência e de saúde apenas para os contribuintes da previdência social. A assistência social manteve-se, ao longo da história, como uma ação pública desprovida de reconhecimento legal como direito, mas associada institucionalmente e financeiramente à previdência social (BOSCHETTI, 2009).

No governo Vargas, o Estado passa a ver a questão social como uma “questão política”, um fenômeno que requeria soluções mais sofisticadas de dominação e que não podia se resumir a “chamar a polícia”. Com o reconhecimento da questão social houve, consequentemente, o reconhecimento implícito da classe operária (CERQUEIRA FILHO, 1982 apud LAJÚS, 2010). A partir disso, houve o contínuo crescimento da intervenção dos poderes públicos nas questões trabalhistas visando à desmobilização/despolitização da classe operária, culminado com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT em 1943. Assim, o Ministério do Trabalho passa a conduzir o enfrentamento à questão social combinando

autoritarismo com o mecanismo de favor, objetivando a harmonia entre capital e trabalho. Contudo, a interferência repressiva através da polícia não desapareceu e se fazia presente quando se considerava necessário. Sendo assim, durante todo o período da ditadura varguista a questão social volta a se tornar caso de polícia, combinando repressão com assistência (GUIMARÃES, 2009).

Nesse contexto, começam a surgir intervenções nas sequelas da questão social por meio das ações de entidades filantrópicas e caritativas, e também por organizações assistenciais públicas, como a Legião Brasileira de Assistência – LBA⁶, que traz no seu seio a prática do “primeiro-damismo”. Em 1938, antes da LBA, foi criado o primeiro espaço institucional introduzido no governo para gerir a assistência no interior do Estado, o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS⁷ (Idem, 2009).

A LBA foi um marco importante, criada em 1942, com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente tratava-se de um atendimento materno-infantil, implantando postos de serviço de acordo com os interesses, apoios e conveniências, buscando legitimar o Estado junto aos pobres. Predominava o assistencialismo na distribuição de benefícios, com obras de caridade, na maioria religiosas. Contudo, a instituição foi crescendo e acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país e da população empobrecida (FALEIROS, 2000).

O início do reconhecimento da política social brasileira como responsabilidade estatal teve seu desfecho com a Constituição de 1937 e com a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943, a partir da necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado, entretanto com a incorporação de um modelo corporativista e fragmentado dos direitos. Apesar disso, Guimarães (2009) afirma que o tratamento da questão social permaneceu com um caráter filantrópico e assistencialista.

Ao longo de décadas a política de assistência se desenrolou revestida pela forma de favor, benesse, tutela, contribuindo para reiterar uma lógica emergencial e imediatista, valorizando o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil, apesar da intervenção

⁶ Foi instituída pelo Decreto-lei nº 4.830, de 15/10/1942, com o objetivo de prestar assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, reconhecida como órgão de cooperação do Estado e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (Mestriner, 2005, p.107).

⁷ O Conselho Nacional de Serviço Social foi o primeiro órgão criado pelo Estado no sentido de regulamentar à assistência social no país, “este subsidiava as entidades de assistência social, atuando assim como uma forma de ajuda ao setor privado” (MESTRINER, 2001, p.67 apud AMBRIZ, 2006).

pública através das novas instituições construídas a partir do governo Vargas. O próprio CNSS se voltou mais para o controle da filantropia privada, em busca apenas de uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico. A questão social não era reconhecida como de responsabilidade pública e estatal e sua moralização permanece de forma sistemática, pois o governo Vargas possuía uma íntima parceria com a Igreja Católica, recuperando os valores humanos e cristãos. Mestriner (apud GUIMARÃES, 2009) ressalta que a partir disso começa um incremento à filantropia como respostas às necessidades e reivindicações dos trabalhadores e como enfrentamento à pobreza, tendo como pressuposto que, se disciplinados, o operário e sua família terão suas mazelas reduzidas e o país, os males sociais (GUIMARÃES, 2009).

O Estado atende às reivindicações dos trabalhadores por meio de ações assistenciais. Desta forma, o controle político e social é realizado através das instituições sociais com a concessão de benefícios para diminuir as pressões sociais. Este governo, então, é caracterizado pelas ações populistas e assistencialistas com o intuito de legitimação no poder e aprovação popular, baseada numa lógica clientelística e de favor, que contrapõe a provisão da assistência como proteção social (Idem, 2009).

Juscelino Kubitschek, em 1956, através de uma ideologia voltada para o nacional-desenvolvimentismo, com o auxílio do capital estrangeiro, estabelece um Programa de Metas, como um modelo de associação e internacionalização da economia, no qual omite a área social uma vez que acredita que com o desenvolvimento econômico do país os problemas sociais serão solucionados (GUIMARÃES, 2009). Sendo assim, não desenvolveu políticas sociais, apenas manteve as ações baseadas nos governos anteriores.

As funções do CNSS se ampliam neste período e se encerra a fase de prevalência da sociedade civil com a mudança de comando do CNSS, que passa a ter em sua composição a área governamental, e a função de arbitrar as subvenções transferida para a Câmara dos Deputados e Senado. Caracteriza-se um governo que amplia de forma significativa os incentivos à filantropia com o alargamento das vantagens fiscais, transferindo-se a responsabilidade com relação ao social para a sociedade civil. As ações do CNSS e de outras organizações sociais, neste período, são de caráter paliativo para abrandar as pressões das classes populares (GUIMARÃES, 2009).

Jânio Quadros, em seu breve governo, desenvolveu ações pontuais e emergenciais, vinculando o bem-estar da população ao crescimento econômico. Com João Goulart, mais

uma vez a área social é utilizada para favorecer o desenvolvimento econômico e mediar a correlação de forças, desenvolvendo políticas sociais setoriais e com base nas urgências. As reformas de base que tinham caráter nacionalista e pretendiam modernizar o capitalismo, com consequente diminuição das desigualdades sociais, constituíram-se como centrais no processo de desenvolvimento das ações governamentais. No entanto, percebe-se um aumento da participação popular por meio dos movimentos sociais e de novas forças políticas. (GUIMARÃES, 2009; LAJÚS, 2010).

Já o período subsequente, a ditadura militar, excluiu o processo democrático com base nas forças populares. Os programas assistenciais tinham como finalidade esvaziar e despolitizar a organização da classe trabalhadora. Além disso, não modificou a concepção de assistência como bem-estar. As respostas à questão social passam a ser organizadas de modo a atender a um duplo requisito: favorecer a acumulação de capital pela iniciativa privada e subordinar-se aos preceitos da segurança nacional (IAMAMOTO, 1992). Expandiu-se a cobertura da política social, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

Somente em 1974, com a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social – MPAS, o governo estende a cobertura previdenciária como forma de legitimar o regime militar. A Secretaria de Assistência Social, como parte de sua estrutura, vai contribuir na formulação da política de ataque à pobreza, mesmo em caráter consultivo. Neste momento, a assistência passa a ser designada de promoção social e os organismos da área se multiplicam, burocratizando e complexificando o atendimento em todos os níveis de governo (GUIMARÃES, 2009).

Portanto, o período da ditadura militar combina repressão e assistência com a finalidade de controlar as forças de trabalho, o que explica a expansão e modernização das políticas sociais, uma vez que o Estado ditatorial buscava legitimidade frente a um contexto de tortura e perda de liberdades democráticas. Contudo, ao mesmo tempo em que as políticas públicas eram impulsionadas, ainda que restritas, se abre o campo para a mercantilização da saúde, da previdência e da educação através de incentivos às iniciativas privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais e um modelo de proteção social mais próximo do sistema norte-americano (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

Com a nova correlação de forças que se estabeleceu na sociedade, a partir da dinâmica dos movimentos dos trabalhadores, a burguesia foi obrigada a atender algumas das reivindicações de tais movimentos, expressas na Constituição de 1988, a partir da introdução dos direitos sociais e de um sistema de proteção social como dever do Estado, permitindo uma participação efetiva da sociedade no controle social (GUIMARÃES, 2009).

Com a transição democrática ocorrida em 1985, foram exigidas práticas inovadoras para as demandas postas pela nova realidade nacional, onde a população necessitava de respostas ágeis e efetivas. Nesse momento, começou a se discutir a formulação de uma política pública de assistência, e por meio da luta de movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, trabalhadores, parcelas da igreja e organizações públicas e privadas construiu-se uma proposta de Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, promulgada no ano de 1993⁸, regulamentando o previsto na Constituição cidadã (1988) e tornando, efetivamente, a assistência social um dever do Estado e direito do cidadão (FALEIROS, 2000).

As políticas sociais no Brasil historicamente se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. Nessa direção, a assistência social, que durante décadas foi tida como favor, configurando um padrão arcaico de relações e caracterizando-se como não política foi sendo sempre colocada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2010).

Percebe-se que historicamente a assistência social brasileira foi conduzida por práticas clientelistas, como caridade ou filantropia. Era baseada em relações de favor, que dificultavam a inclusão social e a universalização de direitos, desenvolvida por meio de ações focalistas e emergenciais. As ações focalizadas e com pouca efetividade e mascaram os crescentes processos de exclusão, de indignidade social, impedindo a autonomia dos sujeitos. Apenas recentemente, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a assistência social foi concebida como política pública, passando a compor o tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde, sendo assim, até este período não era tida como direito do cidadão e dever do Estado (LAJÚS, 2010).

⁸ Histórico da política de assistência social. Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Agosto, 2000.

Além da significativa mudança com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Assistência Social também indica uma mudança efetiva de rumo em relação ao caráter da assistência social. É imprescindível discutir o que mudou após essas mudanças e conhecer a legislação que regulamenta atualmente esta política.

1.3 Assistência Social como Política Pública

A assistência social após a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 foi concebida como política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde, resultado de um forte movimento das forças populares que conseguiram impor suas demandas num momento histórico pós-ditadura militar, momento em que aconteceu a fragilização da elite que não conseguiu manter seu projeto pela força, precisando fazer concessões para legitimar-se enquanto classe dominante (LAJÚS, 2010).

A nova Constituição instaurou o princípio da cidadania como vetor da política de assistência social e estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações, em todos os níveis.

O sistema de Seguridade Social instituído possui uma lógica fundada em duas modalidades de proteção social: assistencial e de seguros sociais. Esse sistema associa ao mesmo tempo os princípios da universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade nas políticas que o compõem: previdência, saúde e assistência (FERREIRA apud BOSCHETTI, 2000).

A Assistência Social, mesmo tendo sido alçada a condição de política pública em 1988, só em 1993, cinco anos depois, conseguiu ser regulamentada, pela promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. O momento histórico foi marcado pela presença dos movimentos sociais e dos profissionais ligados à área da Assistência Social.

A legislação que atualmente regulamenta a política de Assistência Social (Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742, de 07/12/93; Política Nacional de Assistência Social -2004 e Norma Operacional Básica – 2005 e 2012) estabeleceu os princípios de seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não-contributividade em relação à natureza dos direitos; redistributividade no que se refere aos mecanismos de

financiamento; e descentralização e participação quanto à forma de organização político-institucional (BOSCHETTI, 2000).

O reconhecimento da assistência social como direito social tem um significado tanto político quanto social, superando sua compreensão como dever moral de ajuda e entendendo-a como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais. A relação entre direito e dever reconhecidamente assume um significado diferente do que era tido anteriormente: como prática de ajuda, guiado por princípios humanitários, sentimento de dever moral e sujeitos à vontade e possibilidades de pessoas. Esta, como direito, assegura a primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução. Esse *status* confere obrigatoriedade de implementação pelo governo, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação, e amparo legal para reclamação do cidadão (BOSCHETTI, 2000).

Neste novo formato, a assistência social garante proteção às famílias por meio da garantia das seguranças sociais – uma inovação da política, que determina o escopo da mesma. Essas seguranças, entendidas como as garantias sociais que devem nortear todas as ações da área da política de assistência social, buscam assegurar a concretização de alguns direitos sociais reconhecidos pelo Estado brasileiro, são elas: seguranças de acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento da autonomia e apoio e auxílio quando sob riscos circunstanciais (NOB/SUAS, 2012). Essa nova formatação será apresentada a seguir.

1.3.1 Legislação que regulamenta a política de Assistência Social na Contemporaneidade: LOAS, PNAS e NOB/SUAS.

A Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil. É o instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais que definem e garantem o direito à assistência social. Ela estabelece como metas o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais, consolidando a assistência social como direito de cidadania e obrigação estatal a ser realizada por meio da oferta de um conjunto integrado de ações das esferas pública e privada,

bem como a outras políticas setoriais, visando garantir o atendimento das necessidades básicas da população, reafirmando o caráter não contributivo da política.

Além disso, estabelece as diretrizes sobre as quais se organiza a política de assistência social: a descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, estabelecendo ferramentas de planejamento, gestão, financiamento e controle social, destacando-se a criação dos Conselhos e Fundos de Assistência Social e as Conferências Nacionais (LOAS, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social é um documento normatizador das ações de assistência social concebidas na LOAS. Constitui um instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos legais e estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo ao definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social. A PNAS desenha, a partir da compreensão de que a assistência social não é mais planejada em função de públicos, mas de seguranças que respondem a necessidades e asseguram direitos, as ações e serviços sob responsabilidade do Estado de forma sistêmica, organizando a matriz de funcionamento do Sistema Único de Assistência Social e é a partir dela que a política de assistência social supera seu caráter focal, residual e emergencial, reafirmando-se como uma política universalizante de proteção e promoção de direitos (PNAS, 2004).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social tem por objetivo instrumentalizar e disciplinar a operacionalização da política de assistência social nos territórios, exercido de modo sistêmico pelos entes federativos, por meio da criação de ferramentas de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõe o processo democrático de gestão do SUAS, bem como pelo estabelecimento de instrumentos de gestão financeira, transferência de recursos e seus mecanismos, critérios de partilha e de transferência e co-financiamento do mesmo (Idem, 2004).

A primeira NOB no âmbito da assistência social foi aprovada em 1997 e a segunda em 1998, contudo, a primeira NOB sobre o Sistema Único de Assistência Social foi aprovada em 2005. A NOB/SUAS incorpora e aprimora as conquistas que foram gradativamente alcançadas com as anteriores, dispõe sobre os níveis de gestão, responsabilidades dos entes,

instrumentos de gestão, as competências das instâncias de pactuação e deliberação, atualiza e aprimora o co-financiamento e critérios de partilha. Porém, com o passar do tempo notou-se que esta não expressava todo o arcabouço legal desenvolvido a partir da implantação do SUAS, requisitando a incorporação dos procedimentos já adotados. Além disso, surgiu a necessidade de aprimoramento e de novos instrumentos de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, com pactuação de responsabilidades compartilhadas e metas (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012).

Ou seja, nesses últimos anos o SUAS alcançou várias conquistas no campo normativo. Leis, Decretos, Portarias e Resoluções da CIT e do CNAS aprimoraram a forma de gestão do SUAS e a própria operacionalização do Sistema. Esses avanços foram incorporados em um novo texto da Norma Operacional, em 2012. Entre os avanços citam-se: alterações à LOAS trazidas pela Lei n.º 12.435/2011 – que dispõe sobre a organização da Assistência Social em um sistema descentralizado e participativo denominado SUAS; inclui entre os objetivos da Assistência Social a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos; estabelece os níveis de proteção social básica e especial; dispõe sobre os CRAS e CREAS como unidades de referência da Assistência Social; autoriza o pagamento de profissionais com recursos do cofinanciamento federal; Institui o IGDSUAS; estabelece que os Conselhos de Assistência Social são vinculados ao órgão gestor da política de assistência social; para efeitos do BPC, conceitua “família” e “pessoa com deficiência”; institui o PAIF, PAEFI e PETI; estabelece que cabe ao órgão gestor da Assistência Social gerir o Fundo de Assistência Social, nas esferas de governo; e, por fim, estabelece que o co-financiamento da política no SUAS, nas esferas de governo, se efetua por meio de transferências automáticas entre os Fundos de Assistência Social (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012).

1.4 O Sistema Único de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, e previsto na LOAS, teve suas bases de implantação consolidadas, em 2004 e em 2005, por meio da Política Nacional de Assistência Social e da Norma Operacional Básica do SUAS, respectivamente. Tais documentos apresentam claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa.

O SUAS é um sistema descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social, e constitui-se na regulação e organização em todo território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Além disso, define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2004).

A proposta de modelo de gestão descentralizada significa a partilha de responsabilidades entre os entes da federação, sendo assim, o SUAS vai estabelecer o que compete a cada ente federado a fim de instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social, na perspectiva do dever do Estado e direito do cidadão (SIMÕES, 2011).

Sobre a gestão compartilhada, Couto (2009) analisa o papel das entidades beneficentes na rede de serviços socioassistenciais, ressaltando que quando estas eram responsáveis pela primazia do atendimento, o realizavam de forma fragmentada, destituído do olhar de direito social, resultando num enfraquecimento de organização e de participação da população pobre, usuária dos serviços, em espaços representativos de controle social.

De forma a normatizar os serviços que compõem o SUAS, a partir de uma matriz padronizada, com estabelecimento de nomenclaturas e regulamentação dos conteúdos das provisões de cada serviço ofertado no âmbito da política de assistência social, foi elaborada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). Sobre o conceito de serviço socioassistencial, a LOAS, em seu art. 23, assim o define:

Entende-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Couto (2009) acredita que aqueles que acessam aos serviços socioassistenciais o deverão fazer como sujeitos de direitos, que foram construídos e garantidos na coletividade. O SUAS propõe serviços e ações tendo a família como elemento central, buscando romper com a lógica individualista, dirigida a segmentos, na prestação de serviços assistenciais. Esse foco da proteção social na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder

público, é chamado de matricialidade familiar. A PNAS institui a matricialidade sociofamiliar na definição e estruturação das ações assistenciais e estabelece “sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, 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.43). O que se constitui em um importante avanço na tentativa de superar a focalização por segmentos por meio do estabelecimento da família como lócus de intervenção.

Deste modo, no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais, a rede é composta por organizações governamentais e entidades de assistência social. Contudo, apesar das normativas estabelecerem critérios, essa gestão encontra dificuldades para se consolidar de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidos. Como exemplo disto, observa-se a atuação das entidades beneficentes de assistência social, que apesar de legalizadas muitas vezes tem suas ações destituídas da compreensão do direito, pautando-se em valores caritativos (RIBEIRO, 2013).

Todos os serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS estão estruturados a partir de três grandes pilares que sustentam, caracterizam e norteiam suas ações: a matricialidade sociofamiliar, a territorialização das ações socioassistenciais e a articulação intersetorial.

Os serviços de proteção social no âmbito da assistência social foram hierarquizados em dois níveis: a) Proteção Social Básica – com foco de atuação preventivo, protetivo e proativo; e b) Proteção Social Especial – com foco no enfrentamento de riscos sociais e violações de direito. Ambos os níveis permitem uma melhor identificação do foco de ação da política de assistência social e seus usuários, refletindo na estruturação e implementação mais precisa dos serviços, programas, projetos e benefícios que deverão ser ofertados.

Essa divisão de complexidades da atenção é criticada, pois o SUAS é tido como uma reprodução do Sistema Único de Saúde – SUS, não tendo como referência as particularidades teóricas e políticas da assistência social. A política de saúde é setorial e universal e obedece a protocolos internacionais gerais, sendo assim, não deveria servir de espelho para uma política como a de assistência social, pois esta é uma política intersetorial⁹ e particularista¹⁰, que não

⁹ Pode ser apreendida [...] por vários significados, seja a integração de ações nos três níveis de governo e com a sociedade civil organizada para a sua operacionalização, seja pela ampliação dos atores políticos a quem compete sua formulação, acompanhamento da execução e controle social (TUMELERO, 2011).

¹⁰ A política atende um público específico, que dela necessita, não tendo caráter universal.

possui protocolos internacionais e cujos avanços teóricos, democráticos e cívicos são restritos ao Brasil. O sistema de saúde emprega termos e conceitos especializados que se diferem dos utilizados pela assistência, como por exemplo, o termo *assistência* na saúde, que é tido como uma ação cuidadora/reparadora e não promotora como na assistência social. As complexidades da atenção à saúde foram estabelecidas com base em patologias, já a assistência social não trabalha, ou não deveria trabalhar, com o conceito de patologia ou identificar demandas e necessidades sociais nesse contexto. Na assistência social é difícil dizer o que é mais ou menos complexo (PEREIRA, 2007).

Couto, Yazbek e Raichelis (2010), destacam que a gênese da Política de Assistência Social foi embasada na filantropia e na caridade, destituída de visibilidade na sua natureza política e institucional, e diante desse fator é um avanço na trajetória da política sua redefinição e regulação como política pública constituinte da Seguridade Social. Sua implementação expressa um avanço mediante a construção de uma nova institucionalidade, expandindo os objetivos da política e dos serviços socioassistenciais desenvolvidos que passaram a ser prestados e organizados com mais uniformidade. E inova, trabalhando em uma perspectiva preventiva.

Contudo, há uma dificuldade na estruturação do SUAS desde o processo de implantação até a estruturação e organização dos serviços na maioria dos municípios estudados por Couto, Yazbek e Raichelis (2010), o que resultou em improvisos e adaptações que evidenciam a dificuldade de superação da cultura que associa a assistência social a uma prática e não como uma política pública de caráter institucional, apesar dos profissionais demonstrarem um engajamento e compromisso com a operacionalização da política como um direito. Ainda é necessário criar mediações e condições objetivas para a efetivação desse discurso.

Embora a PNAS e a NOB/SUAS indiquem novos parâmetros e referências para a organização e distribuição dos serviços e o enfoque na matricialidade familiar visando a superação das ações fragmentadas e segmentadas, essas orientações não são bem incorporadas e trabalhadas pelos profissionais inseridos nas unidades prestadoras dos serviços socioassistenciais. Há muitas dificuldades que se tornam obstáculos para o desenvolvimento de uma prática condizente com o que está expresso nas diretrizes, como: falta de capacitação dos profissionais, reduzidos quadros de pessoal, baixos salários, relações de trabalho precarizadas, equipes incompletas e insuficientes numericamente. Porém, a implantação desse

sistema resultou em uma expansão dos serviços ofertados e uma maior visibilidade no âmbito local (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2010).

Os valores e parâmetros afirmados na perspectiva do SUAS convivem com referenciais da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista, ou seja, políticas divergentes e contrárias que impõem desafios a serem enfrentados pelos sujeitos sociais. Pereira (2007) destaca que da maneira como se dá o conjunto PNAS-NOB-SUAS, fica a impressão de que o campo da Assistência Social está cada vez mais sendo enquadrado em padrões, modelos e submodelos de gestão que superestimam a racionalidade técnica que acabam se dividindo hierarquicamente em várias partes que se repetem com pequenos acréscimos.

Ademais, considerando a histórica trajetória da assistência social permeada por prestação de serviços caritativos e de benemerência, é imprescindível no contexto de implementação do SUAS, tanto a primazia da oferta do Estado, quanto o caráter público de suas ações, mesmo quando realizadas por entidades privadas conveniadas. Sendo assim, esse caráter público deve ser pautado na perspectiva do direito do cidadão que dela necessitar.

Destaca-se ainda que a organização da Política de Assistência Social está voltada para ações focadas nas famílias, visando à prevenção da violação de direitos e a garantia destes. Diante disso, é necessário entender como a família é conceituada nessa política.

CAPÍTULO 2

FAMÍLIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O presente capítulo visa traçar o histórico do conceito de família em uma perspectiva ampla para em seguida relacioná-la com o sistema de proteção social instaurado no Brasil. Em seguida, evidencia especificamente o conceito de família considerado pela política de assistência social para então focar nos serviços socioassistenciais voltados às famílias: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI.

2.1 Conceito de Família

Ariès (1981) problematiza como o conceito de infância se deu nas construções sociais de três períodos históricos: na Antiguidade, no século XIII ao século XVIII e no século XIX a atualidade. Segundo o autor, no primeiro período a criança era considerada um adulto em miniatura por não haver distinção entre o mundo adulto e o mundo infantil, a criança “ingressava na sociedade dos adultos”. No segundo período ocorre uma mudança na perspectiva de criança, a sociedade passa a prezar pela inocência da mesma, consequentemente, a separa da vida dos adultos ao enclausurá-la na instituição escolar sob vigia dos professores. Por fim, o terceiro período é caracterizado pela consolidação do conceito de infância, a criança começa a ocupar o lugar central da família devido a ligação da mesma com a figura dos anjos que são tidos como seres puros e divinos.

De acordo com Reis (1995 apud TOLEDO, 2007), a origem do padrão dominante de família em nossa sociedade se deu em meados do século XVIII, no seio da burguesia europeia, permanecendo quase inalterado esse modelo de família até o século XX. Esse padrão decorre de um modo de organização social onde era necessário, para a reprodução da ordem instituída baseada na exploração da força de trabalho e na acumulação do capital. A privacidade, a domesticidade, os cuidados maternos e as relações íntimas entre pais e filhos. O bem-estar da família e sua importância foram constantemente destacados como necessários para que o trabalhador tolerasse a exploração da sua força de trabalho, a alienação e a humilhação social. Sendo assim, Ariès (1981) expõe que o sentimento de família forjado

nesse período colaborou para a reprodução ideológica do capitalismo e a sedimentação desse modelo.

O sentimento de família media as relações entre os espaços do público e do privado, intensificando o vínculo afetivo entre seus membros como uma defesa contra o mundo exterior e, ao mesmo tempo, demarcando o território de pertencimento e manifestação dos afetos (ARIÈS, 1978 apud TOLEDO, 2007, p. 20).

A família nuclear burguesa era caracterizada por esse sentimento de família, pelo caráter monogâmico da relação, pelas relações afetivas balizadas pelo amor incondicional e pela assimetria e hierarquia entre sexo e idade. A hierarquia estabelecia desigualdades com fins de dominação, de exploração e de opressão. Amparada por essa ideologia do patriarcado, a família legitima o poder do homem sobre a mulher e dos adultos sobre as crianças, tornando-se evidente o seu poder de disciplinadora e de controle sobre os seus membros, e colocando por meio da divisão sexual do trabalho, a mulher como central na dinâmica afetiva da família, valorizando também a maternidade (TOLEDO, 2007).

No século XX é possível observar algumas mudanças. A importância da família como célula *mater* da sociedade foi colocada em dúvida diante do debate acerca da saúde mental dos seus membros e das neuroses desenvolvidas nesta. A organização clássica da família passou por uma crise com a revolução dos costumes nos anos 1960 e com a saída das mulheres para o mercado de trabalho, porém essas mudanças não acabaram com a visão desta enquanto grupo social e tampouco superou o modelo burguês (Idem, 2007).

Fukui (1998) conceitua família como um conjunto de relações sociais baseadas em elos de sangue, adoção e aliança socialmente reconhecidos tanto costumeiramente quanto legalmente, podendo ser abordada por três ângulos: enquanto condições materiais de vida, enquanto instituição e enquanto valor.

Em relação às condições materiais de vida, refere-se à unidade doméstica que se ocupa primordialmente com a manutenção da vida: comer, vestir, abrigar e repousar. No passado, o grupo familiar era uma unidade de produção onde ela própria produzia seus meios de vida, já na sociedade atual é uma unidade de renda e consumo e tem no trabalho individualizado as bases para a sua manutenção. Enquanto instituição pode ser entendida como um conjunto de normas e regras constituídas historicamente expressas nos costumes e na legislação. Como conjunto de valores, é definida como ideologia, estereótipos, prescrições, imagens e representações sobre o que ela é e deve ser, sendo que no mundo ocidental essas formulações

couberam primeiramente à Igreja, depois ao Estado e por fim à ciência, que elaboraram regras e prescrições de como as pessoas deveriam se comportar; podendo no quadro atual incluir também os meios de comunicação que atuam como divulgadores de ideias sobre família (FUKUI, 1998).

A família contemporânea tem criado formas particulares de organização, não se limitando à família nuclear (pai, mãe e filhos dos mesmos pais), mas a uma forma distinta e decorrente dos tempos modernos, onde os casais se unem e se desunem por diversas vezes e passam a conviver ou não, com filhos, frutos de antigas relações conjugais e filhos que nascem de suas novas uniões (SZIMANSKY, 1992; WAGNER, 2002). Porém, as configurações familiares nem sempre foram assim, elas são consequências adquiridas ao longo do tempo, através de determinados fenômenos sociais, políticos, econômicos, sócio-políticos, e até mesmo o avanço da tecnologia contribuiu para as novas configurações familiares.

Historicamente o conceito de família sofre mudanças de acordo com as novas configurações da sociedade. A variabilidade histórica desafia qualquer conceito geral de família. Porém, o conceito mais utilizado diz respeito a chamada família nuclear burguesa, composta por pai, mãe e algumas crianças que vivem na mesma casa. Contudo, podemos citar outras concepções como na Europa até o século XIX, onde a população mais pobre e mais numerosa vivia com as crianças afastadas dos pais, como as famílias medievais¹¹. Já de acordo com Engels, família foi uma expressão inventada pelos romanos para designar um novo organismo social que surgiu entre as tribos latinas ao serem introduzidas à agricultura e à escravidão legal. Caracterizava-se pela presença de um chefe que mantinha sob seu poder a mulher, os filhos e certo número de escravos (BILAC, 2003).

De modo a auxiliar na compreensão dessa instituição social, alguns modelos explicativos foram formulados. Destaca-se, contudo, que não há a existência de modelos puros e, tampouco a superação de um pelo outro, e sim uma tensão entre eles. O modelo patriarcal surge como resposta à privatização das relações. Não há individualidade, é a família como um todo centrado na figura do homem. Já o modelo conjugal reconhece a individualidade, há uma maior “liberdade” e relações mais igualitárias. Szymansk (2003) traz a visão de família como “*locus* potencialmente produtor de pessoas saudáveis,

¹¹ A família medieval caracterizava-se como um conjunto de domésticos, servidores, escravos, comitiva, cortejo (Lino, 2010 apud Houaiss, 2001); inserida em uma sociedade em que o sentimento que existia era ligado aos laços consanguíneos, independente da coabitação e da intimidade.

emocionalmente estáveis, felizes e equilibradas, ou como o núcleo gerador de inseguranças, desequilíbrios e toda sorte de desvios de comportamento” (SZYMANSK, 2003).

A teoria funcionalista toma como referência o modelo de família burguês, entendendo que o comportamento “desviante” dos indivíduos tem origem na própria família, assim esta se torna a responsável por qualquer conduta de seus membros. No Brasil esse é tido como o modelo ideal de família, sendo assim, qualquer arranjo familiar que fuja desse modelo é estigmatizado e classificado como sendo uma família “desestruturada”. (LOUGON, ERUSTES E SANTOS, 2007).

Já a teoria crítica percebe a família como uma instituição condicionada historicamente e articulada com a sociedade que se encontra inserida, concebe a família como instituição em movimento dialético de acordo com o pensamento marxista (Idem, 2007).

O antropólogo brasileiro Luis Fernando Duarte (apud FONSECA, 2005), afirma que a família tem um grande peso em todas as camadas da população brasileira. Contudo, possui significados diferentes dependendo da categoria social. Entre pessoas da elite, prevalece a visão de família como linhagem¹² (pessoas orgulhosas de seu patrimônio), mantendo um espírito corporativista; já as classes médias abraçam em espírito e prática a família nuclear, identificada com a modernidade, enquanto as camadas populares possuem a visão ancorada nas atividades domésticas diárias e nas redes de ajuda mútua.

Na concepção de Sarti (2005), a família é um grupo social que concretiza vínculos de parentesco (de consanguinidade entre irmãos, de descendência entre pai e filho e mãe e filho, e de afinidade, por meio do casamento), que compartilham de um mesmo cotidiano, da união por afeto e com objetivos de vida comuns, as trocas intersubjetivas e de experiências de cuidado mútuo, além da transmissão de tradições de um indivíduo para outro (SZYMANSKI, 2002). Também são assumidas como instituições sociais, construídas a partir da dialética que se processa entre as pessoas que vivem em grupo e a estrutura social na qual estão inseridas (MIOTO, 1997).

A compreensão das mudanças nos entendimentos acerca da família é necessária para se perceber as influências que esta instituição sofre de acordo com o momento vivenciado na sociedade e os cenários socioeconômico e cultural, assumindo diferentes proposições frente

¹² Unidade familiar formada por indivíduos ligados a um ancestral comum, onde a solidariedade se estendia a todos os descendentes desse mesmo ancestral (Ariès, 1981 apud LINO, 2010).

aos diferentes interesses e necessidades. Essas variações sobre o que é considerado como “família” também são acompanhadas pelos sistemas de proteção social instituídos em cada sociedade. Diante disso, faz-se necessário primeiro conceituar a proteção social para em seguida perceber o seu papel junto às famílias.

2.2 Família e Proteção Social

Di Giovanni (1998) apresenta uma definição de proteção social incorporando no debate a família. E a identifica como o conjunto de alocação de recursos à provisão e aos cuidados dos indivíduos através da interação entre público e privado. De acordo com Reis (1989 apud TOLEDO, 2007), a família reflete e também é reflexo das mudanças que ocorrem na sociedade, tornando-a uma importante manifestação da vida social. É uma construção humana responsável pelo cuidado e proteção de seus membros, pela socialização e produção de subjetividades, tendo uma vital importância no modo de organização da sociedade ocidental como primeiro grupo de referência e de pertencimento do indivíduo como transmissora da ideologia e da linguagem. A família, por princípio, historicamente e culturalmente determinado detém importante lugar na proteção social, devido a sua função básica de proteção.

A implantação de Sistemas de Proteção Social é discutida no mundo inteiro como uma das dimensões de maior importância para o enfrentamento da questão social. Os países desenvolvidos, pertencentes ao chamado núcleo do capitalismo, desde o início instituíram um Estado participante da expansão econômica e protetor em momentos de crises sociais e econômicas, conseguindo atender a maior parte da população empobrecida. Em contraposição, os países pertencentes à periferia econômica dependente não o possuíam (SARTORI, 2012).

O Brasil, apesar do grande crescimento econômico em um curto período de tempo, não obteve o mesmo êxito no enfrentamento da questão social. O país permaneceu por quatro séculos em uma estrutura agrário-exportadora, dependendo por muito tempo de um único produto para sobreviver, o que fez com que ficasse em uma posição desprivilegiada se comparado aos países avançados, mesmo com o rápido processo de industrialização. A própria constituição do mercado de trabalho brasileiro demonstra o seu atraso social, sendo um dos últimos países a abolir a escravidão e ocasionando uma transição conservadora para o trabalho assalariado. Havia no país uma grande oferta de mão-de-obra, configurando um

mercado de trabalho acirrado e competitivo. Com isso, os salários desde o princípio eram estruturalmente baixos. Esses fatores acarretaram em uma grande concentração de renda desde o início de sua formação econômica e social (SARTORI, 2012).

A população não conhecia o voto universal e secreto, nas duas primeiras décadas do século XX o mercado de trabalho possuía características essencialmente regionais e a economia cafeeira dominava as exportações nacionais. O ciclo do café durou até a crise mundial de 1929, contudo, o país aproveitou bem o período e respondeu bem à crise e em meio as turbulências da economia mundial começou a formar seu sistema de proteção social a partir da forte intervenção do Estado na economia. Com a mudança do modelo primário-exportador para o da industrialização e em meio as transformações política, social e econômica inicia a constituição de um Sistema de Proteção Social baseado em um novo projeto de desenvolvimento social. Nesse sentido, há uma ampliação da autonomia do Estado na tomada de decisões. Em termos de políticas sociais até esse período a atuação era de forma fragmentada e após a Revolução de 30¹³ são construídas as bases da política social, formando e consolidando o Sistema de Proteção Social brasileiro (SARTORI, 2012), conforme já apontado anteriormente.

O sistema de proteção social instaurado no Brasil atualmente se enquadra nas recomendações de Fukui (1998), que afirma que uma política que tenha a família como objeto num Estado democrático basicamente deveria: a) atuar na melhoria das condições de vida atrelado a uma política de combate ao desemprego e qualificação para o trabalho; b) ter como núcleo a melhoria e a ampliação da legislação no sentido de garantir o direito à privacidade e à autonomia do cidadão; e c) combater estereótipos, modelos prescritivos e normativos, reconhecendo a diversidade e respeitando as diferenças culturais. Sendo possível percebê-las na atual legislação da Política de Assistência Social brasileira, que define a família como um conjunto de pessoas unidas devido à ascendência, descendência, afinidade e/ou solidariedade; respeitando seus valores e crenças e buscando combater a preconceito e estigmatização nas relações familiares, além de possuir como objetivo dos serviços prestados a autonomia das famílias e a privacidade, garantindo o sigilo das informações.

¹³ A Revolução de 1930 foi o movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, que depôs o presidente da república Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha (Rainer Souza. A Revolução de 1930: Principais fatos da Revolução de 1930. Brasil Escola).

Segundo análise de Campos e Miotto (apud SILVA E SOUZA, 2012), a política social brasileira apresentou historicamente uma tendência privatista e familista na proteção social, que tende a se acentuar com o direcionamento das políticas sociais em tempos neoliberais. Esta tradição “familista” tem se construído a partir do pressuposto de que existem dois canais “naturais” para satisfazer as necessidades dos cidadãos, o mercado, por meio do trabalho, e a família. Apenas quando um desses canais falha é que há uma intervenção do Estado, e esta apenas de forma temporária. Essa visão instaurou uma cultura assistencialista, diante disso se instauram as repúblicas fundadas na família, tendo questões, como a maternidade e a infância, cada vez mais privatizadas no sentido de que o problema pertence apenas à esfera do privado. Com esse entendimento de família, a ajuda pública deve acontecer apenas como forma de compensação traduzida, dentro de uma política de bem-estar social, como um mínimo universal pelo Estado. Contudo, no caso do Brasil esse mínimo não é universal, pois há uma seletividade no acesso estando longe de se direcionar para atender as necessidades básicas.

A concepção de que as famílias devem ser capazes de se proteger e cuidar dos seus membros, independente de suas condições, está arraigada na sociedade e tem desdobramentos importantes na operacionalização da política de assistência social (CAMPOS E MIOTTO, 2010). As famílias são divididas em capazes e incapazes, sendo capazes as que conseguem desempenhar as suas funções atribuídas pela sociedade e as incapazes as que não conseguiram atender as expectativas e diante disso necessita da interferência do Estado para a proteção dos seus membros. Ou seja, são merecedoras da ajuda apenas as famílias que falharam nas suas responsabilidades (Miotto, 2000; 2010).

Portanto, o processo de operacionalização da política de assistência social no Brasil parece se distanciar da perspectiva do direito. Nesse sentido, deve-se atentar para o caráter privatista da implementação da política social brasileira, especialmente na assistência social, onde há uma forte presença de organizações não lucrativas associadas ao Estado, alocando a responsabilidade da assistência para o terceiro setor. Esta situação pode favorecer a manutenção dessa concepção familista e assistencialista arraigado na política.

2.3 Família e a Política de Assistência Social

A instituição familiar, segundo Pereira (2004), sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social brasileiros por meio da participação dos membros da família, principalmente feminina, nas tarefas de apoio aos dependentes e na reprodução de atividades

domésticas não remuneradas. No entanto, a promulgação da LOAS iniciou o processo de rompimento com o assistencialismo e implementou o caráter de direito à assistência social. Desde então, com o reconhecimento da centralidade do trabalho com famílias, foi atribuído um novo papel à família no campo da política de assistência social (ROSA, 2006).

No Brasil, a política pública esteve tradicionalmente voltada, como no caso dos seguros sociais, ao “indivíduo-trabalhador” e sua família, reproduzindo o modelo tradicional de família, baseado nos papéis do homem provedor e mulher cuidadora; e, no caso específico da política de assistência social ao “indivíduo-problema”, ou a “situações específicas problemáticas”, fundadas no paradigma da família irregular e incapaz. Porém, a partir dos anos 90 há uma mudança e a família assume a centralidade. (TEIXEIRA, 2009). Atualmente na política de assistência social o conceito adotado para família, contido na PNAS (2004) define-a como um conjunto de pessoas unidas devido à ascendência, descendência, afinidade e/ou solidariedade. A normativa buscando romper com a imagem da família somente como espaço de proteção e cuidado mútuos, percebendo-a também como espaço onde podem existir conflitos e violências, reflexo das desigualdades sociais vigentes na sociedade.

A Política Nacional de Assistência Social coloca a família como central, contudo, não basta ter a família como centralidade da política, é preciso reconhecer sua pluralidade de formas e singularidades. Os conceitos sobre família são influenciados pela conjuntura histórica e por seus contextos econômicos, sociais e culturais, constituindo uma instituição que se encontra em constante construção e reconstrução, como apontado anteriormente. Sendo assim, faz-se necessário entender o processo de construção desses conceitos, destacando o adotado pela política.

2.3.1 Matricialidade sociofamiliar

Um dos eixos estruturantes da política de assistência social, preconizada no SUAS, é a matricialidade sociofamiliar, que significa a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” dessa política (BRASIL, 2004, p.27). É ter a família (com suas questões coletivas e singulares) como matriz de execução da Política Nacional de Assistência Social, ou seja, as famílias são o palco no qual esta finca seus alicerces e busca, junto com esses sujeitos, engendrar possibilidades de inserção social, para garantir sua sobrevivência, o acolhimento de suas necessidades e interesses e o convívio familiar e comunitário (GUEIROS, 2011).

Nesse sentido, a família passa a ser entendida como núcleo central de protagonismo social, convívio e sustentabilidade dos indivíduos, devendo ser apoiada para ter as condições necessárias de desenvolver o seu papel. Tal escolha é polêmica, pois ao mesmo tempo em que tenta superar o histórico atendimento segmentado e fragmentado dos usuários da política de assistência social, pode culpabilizar e responsabilizar a família pela sua situação de vulnerabilidade, desprotegendo-a socialmente.

Mioto (2004, p.47), observa que o “consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam preservadas”, ou seja, permanecem os padrões e expectativas referentes ao seu funcionamento e desempenho dos papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam. Sendo assim, a família permanece como a principal provedora de proteção entre seus membros na contemporaneidade, mesmo com as alterações nos conceitos de família, na carta constitucional vigente e nas legislações sociais, reconhecendo os novos arranjos e rearranjos familiares.

Inclusive na política de assistência social uma de suas diretrizes diz respeito a matricialidade sociofamiliar, apontando que todas as ações desta política devem ter centralidade na família e que esta família deve ser protegida pelo Estado para que possa ser protetora (CASTILHO & CARLOTO, 2011).

A PNAS (2004) reconhece que a concretude da centralidade na família (na política se refere à proteção da família para que a mesma possa ser protetora), só ocorrerá se houver a articulação entre transferências de recursos e oferta de serviços públicos suficientes para garantir esta proteção, destacando inclusive a esfera dos cuidados, conforme segue:

[...] 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 para além da transferência de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente em rede de proteção social que suportem as tarefas cotidianas de cuidado, e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.14).

A insuficiência de serviços sociais para “amparar” as famílias na criação dos filhos e nos cuidados com seus dependentes demandam das famílias novas estratégias para assegurar a proteção de seus membros (CASTILHO & CARLOTO, 2011).

Goldani (2006), a partir das análises de Barros e Mendonça (1995 apud GOLDANI, 2006), no Brasil, aponta que a família é fundamental “no processo de distribuição de recursos na sociedade e no bem-estar de seus membros” e a “pobreza estaria intimamente ligada ao mercado de trabalho via qualidade e remuneração dos empregos”, ou seja, neste modelo protetivo, cabe primeiramente à família a qualidade do bem-estar de seus membros, pela socialização de recursos pelo trabalho, pelo solidarismo ou voluntarismo privado ou por transferências diretas de rendas via Estado. Sendo assim, percebe-se que a família é o sustentáculo deste sistema de proteção social à medida que contribui para a redução dos gastos públicos na provisão do bem-estar e na garantia dos direitos dos indivíduos.

Como exemplo, pode-se citar o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que é a corporificação da responsabilidade considerada “nata” da família na proteção e na socialização dos recursos aos seus membros mais fragilizados. Pelo fato de que antes de ser um direito do indivíduo (idoso sem renda ou à pessoa com deficiência), recorre-se ao papel da família na garantia e na qualidade da proteção aos seus membros. E é somente caso esta família seja considerada incapaz de prover o bem-estar deste membro, possuindo uma per capita inferior à ¼ do salário mínimo¹⁴ é que o Estado “ampara” esta família, por meio de um benefício socioassistencial de 1 salário mínimo ao seu membro “fragilizado” (CASTILHO & CARLOTO, 2011).

Legalmente, é reconhecido na PNAS (2004), nas normativas e orientações técnicas das mudanças nos formatos e na dinâmica familiar interna e nas demais relações sociais, porém, ainda assim naturalizam-se os papéis tradicionais de pai e de mãe, delegando à mulher o papel de “cuidadora nata”, papel esse evidenciado nos programas sociais, tanto no acesso, quanto na gestão e socialização dos recursos, como podemos verificar no Programa Bolsa Família, onde cabe à mãe a administração e gestão dos recursos, e por suposto, o cumprimento das condicionalidades.

Para Sunkel (2006) este tipo de ação ao considerar a mulher como cuidadora dos membros da família e, portanto responsável pelo cumprimento das condicionalidades pode até contribuir para a redução da pobreza, mas não contribui para equidade de gênero, na medida em que aumenta a sobrecarga feminina na esfera dos cuidados.

¹⁴ Recentemente foi decretado a inconstitucionalidade da Lei nº 8742/93. Diante disso, as pessoas podem se enquadrar no requisito de “pobre na forma da lei” desde que recebam metade de um salário mínimo. A Corte julgou inconstitucional duas normas que tratavam do assunto: o art. 20 da Lei da Assistência Social e o art. 34 do Estatuto do Idoso.

Na operacionalização da política de assistência social ainda permanece em destaque a ideia de família nuclear burguesa (pai-provedor e mãe dona de casa e cuidadora), sendo que a mulher é a referência para o acesso ao serviço e as cobranças ainda centradas nas funções “tradicionalmente” compreendidas como da mulher, ou seja, apesar das mudanças percebemos que cabe à mulher o trabalho do cuidado (CASTILHO & CARLOTO, 2011).

A qualificação da família como principal agente da socialização primária e de *locus* privilegiado para o desenvolvimento da cidadania, da proteção e do cuidado de seus membros certamente foi determinante para sua primazia na concepção e implementação da política de assistência social, posto que, para assumir esse papel que lhe é socialmente atribuído, faz-se necessário que ela seja alvo de atenção pelo Estado (GUEIROS, 2011).

Na visão de Gueiros (2011), conjectura-se que pensar a matricialidade sociofamiliar significa compreender o momento e a situação social da família, com a perspectiva de gerir tais aspectos a partir de suas especificidades. Para alicerçar a família nessa perspectiva de lhe assegurar proteção social, é importante compreendê-la como unidade relacional, cuja situação no tempo presente é fruto de processos históricos complexos, resultantes da desigualdade social, de transformações ocorridas no mundo do trabalho e nas relações de gênero e do fortalecimento da lógica individualista, entre outros aspectos.

A centralidade na família faz parte da agenda das políticas públicas em vigor, conforme se constata nos marcos legais alavancados pela Constituição Federal de 1988, difundida na Política Nacional de Assistência Social, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e, mais ultimamente, na Lei Federal nº 12.010, de 03/08/09, que também trata de convivência familiar de crianças e adolescentes. Por isso, é relevante, para a atuação dos profissionais, ampliar o olhar sobre a família, aproximando-se de sua realidade cotidiana e desvendando possibilidades e limites no embate com as expressões da questão social (GUEIROS, 2011).

Diante disso, indaga-se se os profissionais têm condições de operacionalizar nos CRAS os eixos fundantes da PNAS, embora conheçam e reconheçam as diretrizes que a norteiam. Essa questão emerge da constatação da ainda precária implantação dos serviços, tanto no que diz respeito às condições físicas e materiais como ao quadro de trabalhadores, que deveria ser suficiente, em termos de qualificação profissional e quantidade, para atender dignamente as demandas do cotidiano de trabalho (Idem, 2011).

Dois serviços que se destacam na ação com famílias, e que desenvolve o trabalho social com famílias, foco do presente trabalho, serão destacados a seguir.

2.4 Serviços Socioassistenciais voltados às famílias

Os serviços socioassistenciais visam garantir o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, ser referência para escuta e apoio sociofamiliar, informar para garantir direitos, gerar trabalho e renda, dar orientação para outras políticas públicas e garantir direitos violados ou ameaçados (BRASIL, 2009). No SUAS os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário as famílias e o território. A necessidade de padronizar esses serviços e os equipamentos físicos resultou na criação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, já citado anteriormente, que organiza os serviços prestados pelos níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Cada nível de proteção é responsável por ofertar os seguintes serviços:

Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades: abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Dentre os serviços prestados, destacam-se o PAIF e o PAEFI no desenvolvimento do trabalho social com famílias. Diante disso, faz-se necessário compreender os objetivos e aquisições esperados com a execução destes.

2.4.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF):

(...) consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009).

O trabalho realizado no âmbito do PAIF consiste em um conjunto de procedimentos implementados por profissionais, a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, tendo como objetivo contribuir para a convivência de um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, a fim de proteger seus direitos, apoiar no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros e assegurar o convívio familiar e comunitário (BRASIL, 2012).

O PAIF tem caráter protetivo, proativo e preventivo, elementos inovadores no âmbito da política de assistência social, pois supera a atenção voltada exclusivamente a situações críticas que exigiam ações indenizatórias de perdas já instaladas, que historicamente marcou essa área. Este serviço, necessária e obrigatoriamente ofertado no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS tem se solidificado, tornando-se a principal referência da política de assistência social na garantia de acesso dos seus usuários aos direitos socioassistenciais e às demais políticas setoriais e de defesa de direitos (Idem, 2012).

De modo a explicitar os principais eixos norteadores do presente trabalho, apresenta-se a seguir seus objetivos, as aquisições esperadas dos seus usuários e o impacto social do Serviço, conforme estabelecido pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009):

São objetivos do PAIF: a) Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; b) Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; c) Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; d) Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias

na rede de proteção social de assistência social; e) Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; e f) Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

São aquisições esperadas dos usuários que participam do PAIF, no âmbito da Segurança de Acolhida: a) Ter acolhida suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades; b) Receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos; c) Ter acesso a ambiência acolhedora; d) Ter assegurada sua privacidade.

No âmbito da Segurança de Convívio Familiar e Comunitário: a) Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; b) Vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais; c) Ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.

No âmbito da Segurança de Desenvolvimento da Autonomia: a) Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social; b) Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; c) Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; d) Vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural; e) Ter reduzido o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF); f) Ter acesso a documentação civil; g) Ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania; h) Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.

O impacto social esperado do Serviço é de que ele contribua para: a) Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; b) Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; c) Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; e d) Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS.

O PAIF é essencial para a proteção de assistência social, vez que assegura espaços de convívio, informa e garante acesso aos direitos socioassistenciais, contribui para a gestão intersetorial local, para o desenvolvimento da autonomia, o empoderamento das famílias e a ampliação de sua capacidade protetiva. Fortalece, ainda, vínculos familiares e comunitários, favorecendo a ampliação de perspectivas de vida das famílias mais vulneráveis e o acesso a oportunidades (BRASIL, 2009, p.5).

2.4.2 Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) oferta apoio, orientação e acompanhamento a famílias em situação de ameaça ou violação de direitos por meio de atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para fortalecer a função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as colocam em situação de risco social e pessoal.

Proporciona atendimento a indivíduos e famílias em diversas situações de violação de direitos, como violência (física, psicológica e negligência, abuso e/ou exploração sexual), afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua; mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual ou raça/etnia, dentre outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações ou submissões.

São objetivos do PAEFI: a) Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; b) Processar a inclusão de famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidade; c) Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; d) Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; e) Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; f) Prevenir reincidência de violação de direitos.

São aquisições esperadas dos usuários que participam do PAEFI, no âmbito da Segurança de Acolhida: a) Ser acolhido em condições de dignidade em ambiente favorecedor da expressão e do diálogo; b) Ser estimulado a expressar necessidades e interesses; c) Ter reparados ou minimizados os danos por vivências de violações e riscos sociais; d) Ter sua identidade, integridade e história de vida preservadas; e) Ser orientado e ter garantida efetividade nos encaminhamentos.

No âmbito da Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social: a) Ter assegurado o convívio familiar, comunitário e social; b) Ter acesso a serviços de outras políticas públicas setoriais, conforme necessidades.

No âmbito da Segurança de Desenvolvimento da Autonomia Individual, Familiar e Social: a) Ter vivência de ações pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania; b) Ter oportunidades de superar padrões violadores de relacionamento; c) Poder construir projetos pessoais e sociais e desenvolver a autoestima; d) Ter acesso à documentação civil; e) Ser ouvido para expressar necessidades e interesses; f) Poder avaliar as atenções recebidas, expressar opiniões e reivindicações; g) Ter acesso a serviços do sistema de proteção social e indicação de acesso a benefícios sociais e programas de transferência de renda; h) Alcançar autonomia, independência e condições de bem estar; i) Ser informado sobre seus direitos e como acessá-los; j) Ter ampliada a capacidade protetiva da família e a superação das situações de violação de direitos; k) Vivenciar experiências que oportunize relacionar-se e conviver em grupo, administrar conflitos por meio do diálogo, compartilhando modos não violentos de pensar, agir e atuar; l) Ter acesso a experiências que possibilitem lidar de forma construtiva com potencialidades e limites.

O impacto social esperado do Serviço é de que ele contribua para: a) Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; b) Orientação e proteção social a Famílias e indivíduos; c) Acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais; d) Identificação de situações de violação de direitos socioassistenciais; e) Melhoria da qualidade de vida das famílias.

2.5 Trabalho Social com Famílias no âmbito da Assistência Social

O processo de atendimento e acompanhamento familiar materializa o trabalho social com famílias, consistindo em um processo tecnicamente qualificado, executado por profissionais de nível superior, com base em pressupostos éticos, diretrizes teórico-metodológicas, e no conhecimento do território e das famílias que ali residem e pode ser particularizado ou em grupo (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012).

No âmbito do SUAS o acompanhamento familiar é definido no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de

Assistência Social – SUAS¹⁵ como o “conjunto de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilitam à família acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações – sejam elas familiares ou comunitárias”.

No âmbito do PAIF, o acompanhamento familiar é realizado a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, com a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar¹⁶ que estabelece os objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas¹⁷ e a inserção em ações do PAIF, visando superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos. Além disso visa prevenir a ocorrência de riscos e/ou violações de direitos, identificar e estimular as potencialidades das famílias e território e apoiar a família na sua função protetiva, não se tratando de um processo que tem como objetivo avaliar as famílias (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012).

Portanto, acompanhar uma família significa traçar um processo de superação de vulnerabilidades e de acesso a direitos. É garantir a vivência das seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar; contribuindo para materializar o direito das famílias à proteção do Estado (Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012).

Apesar do exposto, é difícil concluir o que é exatamente o trabalho social com famílias. Existem objetivos a se cumprir e aquisições esperadas com as ações que recomenda-se seguir, porém não há uma conceituação clara. Diante disso, o próximo capítulo busca definições pautadas nas produções existentes acerca do trabalho social com famílias.

¹⁵ Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, artigo 20.

¹⁶ É o planejamento conjunto entre a(s) família(s) e profissional do acompanhamento familiar, imprescindível para o alcance dos objetivos desse processo.

¹⁷ Momento no qual há a avaliação do alcance das aquisições almejadas, das dificuldades encontradas e a elaboração de estratégias para superação destas, de acordo com mudanças que possam ter ocorrido no âmbito familiar.

CAPÍTULO 3

TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

Neste capítulo busca-se focar na discussão acerca do trabalho social com famílias no âmbito da assistência social, trazendo sua definição, objetivos, possibilidades e desafios. Pauta-se na pesquisa bibliográfica realizada acerca da temática “trabalho social com famílias”, na qual foram analisadas as produções, listadas nos procedimentos metodológicos, em comparação com as normativas.

3.1 Conceitos de trabalho social com famílias

O termo “trabalho social com famílias” é utilizado há muito tempo e por uma grande diversidade de atores sociais, sendo frequentemente encontrado na política de assistência social. Entretanto, a análise das bibliografias sobre o assunto demonstra que as definições desse termo são escassas e desprovidas de elementos capazes de facilitar sua compreensão na esfera da política de assistência social. No âmbito do PAIF, é definido como o:

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

No âmbito do PAEFI é pressuposto:

escuta qualificada e compreensão da situação vivenciada por cada família/indivíduo, considerando seu contexto de vida familiar, social, histórico, econômico e cultural. A construção de projetos de vida e de novas possibilidades de relacionamento, com superação das situações adversas vivenciadas; a perspectiva do trabalho em rede para a atenção integral e o acesso a direitos; o desenvolvimento de potencialidades; e a ressignificação de vivências devem nortear a elaboração do Plano de Acompanhamento

Individual e/ou Familiar. A elaboração do Plano de Acompanhamento junto com as famílias e indivíduos é essencial para guiar o trabalho social no CREAS, bem como para delinear, junto aos usuários, a construção de novas perspectivas de vida (BRASIL, 2011, p.58).

Os documentos que tratam dos serviços, programas, projetos e benefícios da política pública de assistência social, como exposto anteriormente, preconizam, de formas similares, o desenvolvimento do trabalho com famílias, mas sem defini-lo, exceto os Cadernos de Orientação técnica do PAIF e do PAEFI.

Em todos os artigos encontrados, para introduzir a discussão acerca do trabalho com famílias primeiramente é trazido o conceito de “família”, traçando as mudanças de concepções desde os primórdios até a contemporaneidade, buscando mostrar os diferentes modelos existentes e a dificuldade de conceituá-la.

Segundo Teixeira (2010), no âmbito da assistência social o trabalho com famílias se traduz nas ações socioassistenciais e socioeducativas. Essas devem ter como foco as necessidades das famílias e a garantia dos direitos de cidadania, cujas propostas e ações ultrapassam o âmbito específico de uma política, para uma perspectiva intersetorial, integrada e articulada. Especificamente na assistência social, essas ações devem ser guiadas pela efetivação de direitos e da responsabilidade pública, devendo este ser o norte do trabalho social com famílias ou grupos de famílias.

Os objetivos do trabalho social com famílias devem ser a autonomia e o protagonismo, em uma perspectiva de participação social e do coletivo. Para isto, é essencial superar a visão liberal de autonomia, do “andar com suas próprias pernas”, sem que se garanta, como direito, o acesso às condições materiais e subjetivas necessárias para isto. A fim de superar essa dimensão individualista é necessário garantir o acesso a direitos e a participação ativa nos rumos da sociedade, utilizando o conceito de Sposati (2004, p. 04 apud TEIXEIRA, 2010), que considera cidadania como:

O reconhecimento de acesso a um conjunto de condições básicas para que a identidade do morador de um lugar se construa pela dignidade, solidariedade [...]. Esta dignidade supõe não só o usufruto de um padrão básico de vida, com a condição de presença, interferência e decisão na esfera pública da vida coletiva.

Nessa perspectiva, Teixeira (2010, p.17) preconiza que o trabalho socioeducativo em grupo conduz para o reconhecimento das famílias e seus membros como sujeitos de direitos. Faz com que o participante do grupo de famílias perceba que muitas outras famílias

vivenciam situações semelhantes a sua e reflita sobre o seu cotidiano. O grupo deve “identificar e encaminhar demandas e visualizar suas possíveis soluções, como ainda superar a responsabilização individual pelo bem-estar social, para incluir a dimensão pública e social destas, mediante articulação de serviços e políticas que promovam a proteção social”.

A noção de autonomia das famílias não deve se restringir à busca de respostas e soluções dos problemas por si mesmas, mas sim possibilitar o desenvolvimento da capacidade de distinguir as mudanças possíveis de serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e de suas redes, daquelas que exigem o engajamento deles, organizados em coletivos, para que ocorram transformações mais gerais e a efetivação de direitos. Sendo assim, envolve a capacidade de opinar, escolher, decidir e agir intencionalmente, mediante suportes oferecidos, capacidades construídas, situações refletidas, informadas e debatidas (TEIXEIRA, 2010).

O trabalho socioeducativo é cada vez mais necessário, visto que, na expressão de Miotto (2004), a cidadania não se restringe ao acesso a benefício monetário, embora sua inclusão como beneficiário seja uma das condições para sua realização, mas a cidadania envolve também ações em direção à informação, à educação, à cultura, entre outras, implicando o desenvolvimento da capacidade de refletir, de analisar, de decidir, de mobilizar-se e de participar pelo bem comum. Contudo, para cumprir essa dimensão educativa em uma perspectiva emancipatória, não se deve restringir a responsabilizar as famílias, ou a ensiná-las a gerir seus conflitos, seus poucos recursos, sua vida, como se tudo dependesse de um processo de racionalização e planejamento, de cumprimento de papéis e normas e não de carências coletivas (TEIXEIRA, 2010, p.19).

Deve-se, então, segundo a autora, possibilitar que as famílias reflitam sobre sua realidade que conheçam serviços e recursos do território, e mobilizem-se em busca de garantia dos seus direitos. Logo, os objetivos do trabalho socioeducativo devem ser o fortalecimento do processo organizativo dos usuários e da necessidade da participação e do controle social.

Percebe-se então, a falta de um conceito acerca do trabalho social com famílias, estando este presente apenas nos Cadernos de Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012). Em todas as produções encontradas fala-se de trabalho social com famílias, mas não há uma preocupação em defini-lo, tendo como pressuposto de que há um entendimento geral sobre o que é e que todos entendem o que se refere ao utilizar o termo trabalho social com famílias. Apesar dessa falta de conceituação, há várias indicações sobre como operacionalizá-lo, sendo exposto a seguir.

3.2 Como operacionalizar o trabalho social com famílias

Alguns fatores contribuíram para a construção da trajetória do trabalho social com famílias e das políticas de atendimento às necessidades destas no âmbito da política de assistência social. O aprofundamento das reflexões acerca do trabalho social realizado com famílias é fruto das mudanças na visão da importância da família, consequência do agravamento da crise do mundo do trabalho (OLIVEIRA, 1996; FILHO, 2009).

O expansionismo do capitalismo teve sinais de esgotamento no final da década de 1960, com inúmeras consequências que se repercutiram na vida das pessoas de um modo geral. Houve um rompimento com o “pleno emprego” keynesiano-fordista, propagado como sendo uma das principais características do estado de bem estar social. A crise, juntamente com os ideais neoliberais, trouxe o desenho social-democrata das políticas sociais, havendo mudanças das políticas sociais nos planos internacionais e nacionais (BEHRING E BOSCHETTI, 2010). Como consequências do neoliberalismo observa-se os efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, provocando o aumento do desemprego, e também, em determinadas situações, a destruição dos postos de trabalho não-qualificados; ocorrendo também a redução dos salários, devido ao aumento da oferta de mão-de-obra, além das reduções de gastos com as políticas sociais (OLIVEIRA, 1996; FILHO, 2009).

Nesse sentido, o Estado transfere para a família a responsabilidade de sua própria proteção, contudo, não lhe oferece meios para tal. As consequências deste período são observadas atualmente, sendo elas: o desemprego, o fim do emprego, a tripla jornada de trabalho, a ação profissional polivalente, dentre outras. Estas fazem com que se constituam novos contornos e especificidades na abordagem com famílias (OLIVEIRA, 1996; FILHO, 2009).

De acordo com Miotto (2004) o trabalho com famílias tem sido uma fonte de preocupação para os profissionais que trabalham nessa área tanto pela atualidade do tema como pela sua complexidade, pois envolve vários aspectos dentre os quais: as diferentes configurações familiares, as relações que a família vem estabelecendo com outras esferas da sociedade (Estado, Sociedade Civil e Mercado) e os processos familiares.

Como visto anteriormente, a PNAS considera a visão ampliada de família, ou seja, não a limita como a família restrita a formação pai, mãe e filhos, mas sim como pessoas unidas por laços afetivos e/ou de solidariedade construídos para além da relação sanguínea. Além

disso, reconhece que “não existe família enquanto modelo idealizado, e sim família resultante de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessa família” (TEIXEIRA, 2010). Diante disso, percebemos que a política, logo o Estado, assume uma posição que colabora para enfraquecer os estigmas associados às famílias tidas como “fora do padrão”, considerando-as como unidade familiar e sujeitos à proteção social da assistência social desde que dela necessitem. Contudo, essa proteção oferecida exige contrapartidas: que a família cumpra suas funções clássicas, responsabilizando-a e reproduzindo estereótipos acerca dos papéis familiares. Apesar de reconhecer a pluralidade de arranjos familiares, os trata como homogêneos em relação às suas necessidades e funções. Sendo assim, para a compreensão ampla do termo é preciso analisá-la como uma instituição social e histórica, que pode assumir diferentes configurações conforme as classes e grupos sociais heterogêneos (TEIXEIRA, 2010).

O trabalho realizado com famílias busca a garantia de proteção destas. Sendo assim, os profissionais buscam viabilizar o acesso aos direitos sociais das mesmas e estimulá-las a lutar por direitos que ainda não foram conquistados. O modo como a família é incorporada à política pública reflete na organização dos serviços e na proposição e organização do trabalho com as famílias no cotidiano dos serviços, programas e projetos (MIOTO, 2006 apud CARRARO, 2011). Contudo, a execução das ações preconizadas nos documentos que tratam do trabalho social com famílias na política de assistência social, demanda a construção de metodologias que congreguem os aspectos comuns quanto aos princípios e diretrizes expostas por esta e os referenciais teórico-metodológicos que sirvam de base para a abordagem junto às famílias. Constituindo-se em um grande desafio enfrentado no campo das políticas sociais (CARRARO, 2011).

Ainda hoje não há produções suficientes sobre metodologias de intervenção familiar que se distanciem das “terapias de família” e há uma confusão entre meios de trabalho, quais sejam entrevistas, visitas domiciliares, reuniões, dentre outras; e propostas teórico-metodológicas. Porém, para o trabalho com famílias no SUAS na perspectiva da integralidade do atendimento faz-se necessário a formulação de metodologias que efetivem os objetivos almejados pela política ou programa social em sua implementação e realização (WANDERLEY, 2008 apud CARRARO, 2011).

Oliveira e Filho (2009) apontam que o ideal é que os municípios construam orientações que abarquem os aspectos técnicos, metodológicos e de gestão para o trabalho

com famílias no SUAS, compreendendo a família enquanto grupo social que possui características contraditórias e dinamicidade incomparável (OLIVEIRA E FILHO, 2009), baseado nas características locais e regionais da realidade social, histórica e cultural, juntamente com os pressupostos teórico-metodológicos e ético-políticos, as estratégias de ação, os procedimentos técnicos interventivos e as intencionalidade almejadas pela política que estão expressos nos princípios, diretrizes, objetivos e eixos estruturantes da política de assistência social delineadas nas resoluções, instruções, normas e orientações (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009). Com a construção destas orientações para o trabalho com famílias no âmbito do SUAS, contribui-se para o processo de racionalidade técnica e política e para a profissionalização da assistência social no território nacional (CARRARO, 2011).

A avaliação e a proposição de políticas públicas dizem respeito ao estabelecimento de mecanismos de sistematização e estudo de informações sobre as famílias em dois aspectos. O primeiro vincula-se às necessidades das famílias que podem ser identificadas nas unidades de serviços, através das demandas de seus usuários. O segundo, sobre os elementos que possam subsidiar a avaliação dos impactos que as políticas públicas têm no cotidiano da vida dessas famílias. Esse conhecimento torna possível a avaliação das políticas e o encaminhamento de proposições, por meio de ações coletivas e de controle social (MIOTO, 2010).

A organização e a articulação de serviços são fundamentais para atender as necessidades das famílias e garantir uma estrutura de cuidado e proteção eficaz. Isso só se torna possível quando a organização dos serviços é estruturada de maneira que permita e facilite o acesso das famílias. Consiste em muitas questões, desde os horários de funcionamento dos serviços até os níveis de exigências direcionados às famílias. A avaliação dessas exigências é fundamental para que o serviço não se transforme em mais uma fonte de estresse para as famílias. Para isso, faz-se necessário a criação de espaços de gestão democrática, com a participação das famílias enquanto sujeitos de direitos (MIOTO, 2010).

O atendimento de famílias em situações singulares se refere ao trabalho desenvolvido diretamente com as famílias. Ou seja, através de um processo compartilhado entre famílias e profissionais mediante o qual a autonomia das famílias é construída, reconstruída e preservada. O principal objetivo é identificar as fontes de dificuldades familiares, as possibilidades de mudanças e os recursos necessários para que consigam articular respostas compatíveis com uma melhor qualidade de vida. Tais mudanças pressupõem transformações

nos padrões de relações internas da família e nos padrões de relações entre ela e as outras esferas da sociedade, implicando o desenvolvimento da capacidade de discernir as mudanças possíveis de serem realizadas no âmbito dos grupos familiares e de suas redes, daquelas que exigem o engajamento em processos sociais mais amplos para que ocorram transformações de ordem estrutural.

A articulação nesses diferentes níveis requer o encaminhamento de diferentes ações profissionais. Essas ações estão estruturadas em três processos: processos político-organizativos, processos de gestão e planejamento e processos socioassistenciais (MIOTO E NOGUEIRA, 2006; MIOTO E LIMA, 2009 apud MIOTO, 2010). Os processos político-organizativos no trabalho com famílias sugerem ações que privilegiem e incrementem a discussão da relação família e proteção social na esfera pública, com vistas ao rompimento com a ideologia vigente da família como responsável da proteção social, buscando a garantia e ampliação dos direitos sociais. Ações que considerem não só as necessidades imediatas, mas que, a médio e longo prazos, almejem a construção de novos padrões de sociabilidade entre os sujeitos, com caráter coletivo e dentre elas destacam-se as de assessoria e mobilização junto às famílias, aos conselhos de direitos e aos movimentos sociais organizados.

Os processos de planejamento e gestão unem o conjunto de ações profissionais desenvolvidas com foco no planejamento institucional como instrumento de gestão e gerência de políticas e serviços. Busca focar o atendimento das necessidades das famílias, em detrimento das institucionais, buscando reverter o processo de responsabilização da família pelo cuidado. Por último, os processos socioassistenciais são as ações profissionais desenvolvidas diretamente com as famílias, buscando responder às suas demandas/necessidades numa perspectiva de construção da autonomia, que lhes permitam um engajamento ativo no contexto da participação política. Contudo, essa relação não é direta, pois esses não dependem apenas da ação profissional, sendo necessários outros fatores como uma instituição, instrumentos e espaço físico com uma estrutura adequada.

Campos (2008 apud MIOTO, 2010), ao discutir metodologia do trabalho social, ressalta que a consistência interna das metodologias de trabalho profissional exigem:

- a) seu teste operativo, configurado na capacidade traduzir em atos e posturas os conceitos e objetivos que postula.
- b) sua resposta definida, adaptada ao tempo e ao espaço em que se desenvolve, condicionantes de sua configuração.
- c) sua precisão quanto aqueles que busca atingir e à participação deles no desenvolvimento do caminho metodológico.
- d) sua previsão de recursos de todas as ordens, existentes e disponíveis em

determinados prazos; incluem-se aí as pessoas que desenvolvem ações pautadas numa metodologia. e) seu sistema de controle das informações, monitoramento e avaliação (MIOTO, 2010, p.167).

Diante dessa discussão, Mioto (2010, p.175) adverte que esse é um debate que precisa ser fortalecido e aprofundado “para que se possa construir um campo estruturado de conhecimento, que permita sustentar o exercício profissional dos assistentes sociais com famílias numa lógica protetiva e que, de fato, possa materializar o projeto ético-político do Serviço Social”.

Visando a garantia dos direitos das famílias, Toledo (2007) aponta os desafios que precisam ser enfrentados e superados no trabalho direto com estas, sendo eles:

- Superar a armadilha do modelo pensado como orientador da ação. Nessa perspectiva, a ação é normativa, com privilegiamento das formas perversas e tirânicas de se pensar a família;
- Conhecer as demandas das famílias implica o aprofundamento teórico em várias temáticas, muitas tratadas por autores diferenciados, como a violência doméstica e familiar contra a mulher, abuso sexual contra crianças e adolescentes, população em situação de rua, dependência de droga etc. Apontamos, ainda, a necessidade de implementar políticas específicas para grupos-alvo específicos, contemplando a diversidade de demandas e de segmentos sociais;
- Focalizar, prioritariamente, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e o risco social, mapeando a sua heterogeneidade para ações específicas;
- Superar a visão de família apreendida enquanto sujeitos individuais ou a partir do membro-problema. A família não pode ser vista pelo retrovisor, como coadjuvante para o atendimento individual. O foco é a família enquanto grupo de relações de mutualidades e reciprocidade;
- Não centrar as responsabilidades na mulher, sobrecarregando-a. Essa perspectiva implica romper com uma herança há muito sedimentada nas representações sociais acerca da família e da posição da mulher nesse núcleo;
- Ampliar o âmbito de ação na perspectiva do trabalho em rede com os demais programas de atenção à família” (TOLEDO, 2007, p.40 e 41).

Diante do exposto, percebe-se que para a efetivação de um trabalho social com famílias é necessário um entendimento da política assistencial como política de seguridade social, além disso, é exigido um direcionamento da ação profissional para a efetivação de direitos sociais, sendo imprescindível a avaliação constante destas buscando perceber se estão contribuindo para a superação das vulnerabilidades sociais, do processo de emancipação e de

cidadania dos indivíduos e famílias a que se direciona o seu trabalho, combinando essas ações com a luta por mudanças estruturais.

3.3 O trabalho social com famílias e a atuação do assistente social

O presente trabalho se propôs a retratar o conceito e a operacionalização do trabalho social com famílias no âmbito da assistência social, contudo, diante da pouca produção acerca do tema, da falta de uma conceituação por parte dos autores que discutem o tema e da importância do tema para a categoria do Serviço Social, área relativa ao Trabalho de Conclusão de Curso, tornou-se necessário a discussão da atuação dos assistentes sociais neste campo.

Mioto (2006) resume as características assumidas pelo trabalho social com famílias, sendo este constituído por:

a) Concepções estereotipadas de famílias e papéis familiares, centrados na noção de família padrão e as demais como “desestruturadas”, com expectativas das clássicas funções alicerçadas nos papéis atribuídos por sexo e lugar nos espaços público e privado; b) Prevalência de propostas residuais, dirigindo-se a determinados problemas, segmentados e fragmentados da totalidade social, tomados como “desviantes”, “patológicos” e sujeitos ao trabalho psicossocial individualizante e terapêutico, para cujo diagnóstico e solução envolve-se a família, responsabilizada pelo fracasso na socialização, educação e cuidados de seus membros; c) Focalização nas famílias em situação-limite, em especial nas “mais derrotadas”, “incapazes”, “fracassadas”, e não em situações cotidianas da vida familiar, com ações preventivas e na oferta de serviços que deem sustentabilidade às famílias (TEIXEIRA, 2010, p.7).

De acordo com essa perspectiva, o trabalho social com famílias se direcionou para as chamadas famílias “desestruturadas”, trabalhando com o paradigma da patologia social e com os recursos terapêuticos do trabalho psicossocial individualizante. Nesses casos, de acordo com Mioto (2006), a família é tida como parte do problema onde a “solução e dificuldades estavam centradas nela própria; e assim fortalece-se, direta ou indiretamente, uma visão da família como produtora de patologias, buscando sua pacificação artificial”. Antes da mudança estabelecida pela Constituição Federal de 1988, as práticas socioeducativas dirigidas aos grupos de família, quando não eram institucionalizados ou retirados do convívio familiar, eram desenvolvidas em uma dimensão normatizadora e disciplinadora, porém, essas práticas ainda não foram completamente superadas (TEIXEIRA, 2010).

Diferentes concepções de família estão presentes no cotidiano da prática profissional e determinam diferentes formas de intervenção e diferentes resultados. Alguns autores enfatizaram a importância de se romper com os ideais pessoais de família, buscando evitar uma intervenção social com preconceitos. Szymanski (apud SILVA, 2011) ressalta que, no cotidiano, é preciso distinguir a família pensada da família vivida. A família pensada é tida como a certa, a boa, a desejável; já a família vivida se refere aos modos de agir habituais dos membros de uma família, algumas vezes visto como um desvio do modelo posto de se viver.

Apesar de todas as mudanças observadas, o desejável ainda é a conhecida família nuclear (heterossexual, monogâmica e patriarcal), “vendida pela mídia por meio da imagem do casal feliz numa união estável, filhos amorosos, vivendo o cotidiano com divisões sexuais de papéis e obrigações claramente definidas. Conflitos são permitidos nesse roteiro, mas nada que o amor e a solidariedade entre seus membros não possa resolver” (SILVA, 2011, p.81).

“[...] Tudo isso leva-nos a inferir que quaisquer considerações e medidas políticas relacionadas à família no estágio atual do desenvolvimento histórico têm que ultrapassar a visão idílica de um modelo de família nuclear composto de pai, mãe e filhos como o que existia há 50 anos. Ademais, é preciso ressaltar que essas mudanças não devem ser encaradas como tendências negativas, muito menos como ‘doenças’ ou sintomas de ‘crise’”. (PEREIRA, 2011, p.82).

No cotidiano do trabalho com famílias percebe-se que as situações vivenciadas de vulnerabilidade social, desemprego, miserabilidade, entre outras, não se resolverão com ações lineares ou simplistas. Estas manifestações da questão social remetem a questões complexas e exigem a capacitação teórica e metodológica continuada dos assistentes sociais, para que possam apresentar intervenções propositivas e não apenas restaurativas, e para que tenham recursos para a materialização de uma intervenção capaz de oferecer respostas que superem a imediatividade da situação apresentada, e, além disso, que busquem a construção de uma ordem societária conforme a orientação exposta no código de ética profissional do assistente social. (ÁLVARES E FILHO, 2008).

Gueiros (2010) confirma que as demandas apresentadas pela família devem ser analisadas dentro de uma perspectiva de totalidade. Sendo imprescindível compreender que as demandas da família são expressões de necessidades decorrentes especialmente da desigualdade social própria da organização capitalista, não podendo ser tomado como um problema de família.

“As intervenções no âmbito do Serviço Social devem resultar de uma análise criteriosa das demandas e do percurso de vida dos sujeitos ou das famílias a quem está direcionada a ação profissional, inclusive para obter uma compreensão mais apurada das estratégias de enfrentamento das vulnerabilidades sociais da população alvo, tendo sempre em vista as causas estruturais de sua pauperização e de seu desenraizamento social.” (GUEIROS, 2010, p.131).

Diante disso, compreende-se que o trabalho com famílias não pode ser realizado de forma “empírica e aleatória”, necessitando de um referencial teórico-metodológico que possibilite investigar, compreender e agir junto às questões sociais vivenciadas pela família. Nesse sentido infere-se que é imprescindível que o profissional que atua junto a estas famílias tenha uma formação crítica com relação ao processo político, econômico e social vigente, e pautar sua intervenção no conhecimento do que realmente é a ação diante das situações de pobreza e exclusão, pois se constitui um desafio obter respostas às demandas apresentadas (OLIVEIRA, 1996; FILHO, 2009).

Essa visão é comum em todas as bibliografias revisadas, e ainda nessa linha, Álvares e Filho (2008) ressaltam que o trabalho com famílias exige do profissional uma base teórica fundamentada, que possa lhe dar recursos para a materialização de uma intervenção capaz de oferecer respostas que superem a imediatividade da situação apresentada, e que busquem a construção de uma ordem societária conforme a orientação exposta no Código de Ética Profissional do Assistente Social. Miotto (2010, p.167) vai além, trazendo ainda como requisitões básicas para o trabalho com famílias a “delimitação de determinada concepção de família e de suas relações com a proteção social pautadas nos fundamentos teórico-metodológicos da vertente crítico-dialética para se desdobrar numa prática profissional com suficiente “consistência interna” guiada pelos princípios ético-políticos do código de ética do assistente social”.

“No tocante a direcionalidade da ação profissional, há a exigência que ela seja pensada na sua teleologia. Para além de sua eficiência operativa ou de sua instrumentalidade. Portanto, há necessidade de incorporar a ela o compromisso ético com a transformação social, que nesse contexto sócio-histórico se traduz em conquista e garantia de direitos. A ação profissional não pode direcionar-se apenas às famílias enquanto sujeitos singulares. Isso implica no redimensionamento da intervenção profissional, a partir da perspectiva da integralidade das ações articuladas em diferentes níveis. Esses níveis seriam: proposição, articulação e avaliação de políticas sociais, organização e a articulação de serviços e atendimento a situações singulares.” (MIOTTO, 2010 p.172).

Miotto (2010) acredita que a construção de metodologias de trabalho com famílias depende: 1) da definição dos fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos que

sustentam as ações profissionais; 2) das finalidades que orientam tal ação; e 3) do conhecimento/investigação necessários sobre o objeto da ação e dos objetivos que se quer alcançar. Sendo assim, são construídas no processo, e não a priori.

Especificamente no Serviço Social, os processos de atenção às famílias fazem parte da história da profissão e segundo Neder (1996 apud MIOTO, 2004) os assistentes sociais são os únicos que têm a família como objeto privilegiado de intervenção durante toda a sua trajetória histórica. Contudo, ao observar as ações dos profissionais de Serviço Social na pesquisa “Por onde caminham os processos de intervenção dos assistentes sociais em famílias com condutas autodestrutivas” realizada em Florianópolis (SC) por Miotto (2004) percebe-se que essas ações são movidas por uma lógica arcaica, enraizada culturalmente, do que pela racionalidade do arcabouço teórico-metodológico da profissão, se pautando nos padrões de normatividade e estabilidade, relacionadas aos processos de integração e controle social, fortalecendo uma visão da família como produtora de patologia, tirando o foco da discussão da família no contexto de uma sociedade desigual. Diante disso, nota-se a dificuldade de apropriar a temática da subjetividade pelo Serviço Social brasileiro.

Ao buscar metodologias de trabalho específicas para as famílias que se encontram nessa situação o serviço social se apropria da sua demanda de trabalho, atuando não apenas nos aspectos imediatos, mas também buscando ações preventivas através de ações grupais e individuais. Oliveira e Filho (2009, p.65) afirmam que este trabalho “deve ser realizado de maneira sistemática, fugindo do pragmatismo ou da abordagem aleatória. Dessa maneira, [...] conquistar um vínculo com as famílias atendidas pelo Serviço Social, e obter um avanço na proposta profissional” sendo possível tornar as famílias parceiras na elaboração dos programas e das políticas sociais, juntamente com os profissionais.

Para a elaboração desta proposta teórico-metodológica de trabalho com famílias no SUAS os autores pesquisados apontam que é necessário pautar-se em princípios, diretrizes e estratégias que garantam direção política emancipadora (WANDERLEY, 2008 apud CARRARO, 2011). A conquista desta autonomia familiar, ou emancipação, precisa ser gestada no cotidiano do trabalho do assistente social, tendo em vista que ações de caráter assistencialista e paternalista estão ultrapassadas e deve-se primar o fortalecimento das famílias para que estas possam conquistar seus direitos (OLIVEIRA E FILHO, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de formação do sistema de proteção social brasileiro é bem peculiar e se diferencia dos demais países, as políticas sociais no Brasil historicamente se caracterizam por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira.

Durante muito tempo a assistência social foi tida como favor, sendo sempre colocada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas. Apenas com a Constituição de 1988 ela foi reconhecida como um direito e parte fundamental do sistema de proteção social, tornando-se uma ferramenta para um novo contrato social na direção da inclusão dos excluídos, pois permite ampliar o alcance da cidadania, ainda que em uma sociedade de desigualdades, rompendo com a tendência de inclusão no sistema de proteção social apenas aos membros da comunidade nacional, localizados em ocupações reguladas pelos preceitos legais, como a legislação trabalhista. Ao contrário da lógica do seguro, todos que necessitam passam a ter direito à assistência social, não se limitando apenas àqueles que eram trabalhadores reconhecidos pela lei.

A centralidade da família e o trabalho social com famílias previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 podem significar avanço ou retrocesso, pois podem favorecer o ocultamento das contradições da sociedade de classes, restringindo suas reflexões em análises da família nela mesma ou no território, dissociadas da realidade mais ampla, ou um trabalho psicossocial e educativo de caráter normativo e disciplinador. Além disso, é necessário romper com as concepções de família-padrão e família irregular, sendo imprescindível a compreensão da totalidade para não decair na responsabilização da família pelos problemas e soluções destes ou a superestimação da capacidade destas de proverem cuidados, exigindo uma postura crítica que vise o protagonismo dos usuários, dentro do quadro das lutas por seus direitos de cidadania e ao mesmo tempo o de suas relações familiares.

O trabalho com famílias exige do profissional uma base teórica fundamentada, possibilitando que sua atuação consiga dar respostas que superem a imediatividade da situação apresentada, buscando a construção de uma nova ordem societária. É imprescindível

que suas ações sejam constantemente avaliadas, analisando-as para verificar se estão tendo algum impacto para a superação das vulnerabilidades sociais e contribuindo para o processo de emancipação e cidadania dos indivíduos e famílias, e uma capacitação teórica e metodológica continuada para que possam oferecer intervenções propositivas e não apenas restaurativas.

Ademais, nos diversos campos de atuação do assistente social, é notória a complexidade das questões que se apresentam cotidianamente (situações de vulnerabilidade social, desemprego, miserabilidade, dentre outras). São situações que não são possíveis de se resolver com ações lineares ou simplistas. Diante disso, é exigido do profissional que atua junto a essas famílias o conhecimento da realidade, sendo este o ponto de partida para o trabalho com famílias, pois é por meio desta realidade que se torna possível construir uma ação em direção ao desenvolvimento pleno dos indivíduos. A família, independentemente de sua configuração, pode ser um local para a construção da identidade pessoal e social, já a ação profissional pode auxiliar os membros dessa família a construção dos indivíduos sociais.

É destacado que o PAIF sistematiza um trabalho com famílias, contudo, o que se observa é que na operacionalização o foco está sempre na mulher, mãe, que normalmente é a provedora da família, e que deve se responsabilizar pela família como um todo. O acompanhamento familiar quando realizado acaba se restringindo apenas a mãe, sendo muito difícil ter acesso a todos os membros da família, e quando se tem acesso à família para além da mãe, é apenas com os filhos pequenos que normalmente estão com as mães (OLIVEIRA, Ingrid. Relatório de Pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) “Quais indicadores servem? Os indicadores sociais do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) sob a perspectiva dos gestores e operadores”, UnB, 2013). Teixeira (2010) aponta que as obrigações que são atribuídas às famílias são criadas socialmente e penalizam as mulheres e os membros mais frágeis nas relações hierarquizadas dentro da família, relações não-complementares, mas assimétricas e desiguais e que podem ser perpetuadas pelas políticas públicas que as reproduzem como funções naturalizadas.

A proteção social da assistência social reforça as funções da tradicional família burguesa, não correspondendo às exigências da inserção produtiva das mulheres, o trabalho de ambos os cônjuges ou a mulher como provedora da família, como ou sem cônjuge. Sendo assim, a política precisa criar condições que permitam conciliar as responsabilidades familiares e trabalho por meio de redes de apoio em tempo integral e com caráter universal. O

PAIF reconhece os diferentes arranjos familiares e o papel integrador da família, acreditando na capacidade dessas famílias para maximizar a proteção oferecida (TEIXEIRA, 2010).

Por esse motivo é necessário que as intervenções no âmbito do Serviço Social resultem de uma análise criteriosa das demandas e do percurso de vida dos sujeitos ou das famílias, buscando obter uma compreensão das estratégias de enfrentamento das vulnerabilidades sociais, partindo do entendimento da política de assistência social como política de seguridade social e atuando para garantir a efetivação de direitos sociais, sendo necessário, portanto, se pensar em metodologias de trabalho que possibilitem atingir esse objetivo.

Os profissionais que estão inseridos nos campos de trabalho e efetivam o trabalho social com famílias não documentam a sua atuação, sendo assim, apesar de estarem conseguindo realizar essa tarefa e obter resultados, estes não são divulgados. A prática, neste caso, não retorna para a teoria. Um dos motivos dessa falta de produção atribuo as exaustivas demandas cotidianas de trabalho, já que nos CRAS e CREAS onde se materializa o trabalho social com famílias não há recursos humanos suficiente, condições físicas ou materiais para ofertar o serviço integralmente e com a qualidade que deveria, tornando árduo o trabalho dos profissionais e consequentemente dificultando o processo de produção de escrita.

A matricialidade sociofamiliar foi implementada buscando acabar com a fragmentação dos serviços prestados. Contudo, apesar da mudança do foco da política para a família como um todo, o serviço não deixou de ser fragmentado. Os serviços e programas ofertados são divididos por faixa etária e geralmente durante os atendimentos no CRAS e CREAS há a presença de apenas um membro da família, normalmente a mulher/mãe. Isso demonstra a dificuldade de atuação nesses ambientes de trabalho, e ainda, um despreparo e uma dificuldade em atuar de acordo com a nova PNAS. Além disso, deve-se buscar romper com o pragmatismo, já que a política deveria cuidar para a prevenção das situações de risco.

Percebe-se o esforço em tornar claro o conceito de trabalho social com famílias no caderno PAIF, contudo esta é a única publicação que avança nesse sentido e ainda assim não se faz clara e não atingiu o objetivo proposto de estabelecer um significado comum a técnicos e gestores dos serviços de assistência social no sentido de cumprir com as diretrizes e objetivos estabelecidos na PNAS, pois ainda percebe-se uma predominância dos serviços resumidos a benefícios de transferência renda.

O trabalho social com famílias tem a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, objetivando proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Portanto, não deve se restringir a transferência de renda, sendo necessárias condições de se materializar esse serviço por meio da construção de metodologias e planos efetivos de atendimento a estas famílias, o que só é possível se houver condições estruturais e compreensão do que se trata por parte dos técnicos e gestores.

Ressalta-se ser imperativo a melhoria de infraestrutura dos CRAS e CREAS para que estes consigam atingir seu objetivo maior, a prevenção de ocorrências no seu território de abrangência, de situações de risco social. Sem investimentos em recursos humanos e demais insumos, não haverá condições de alcançar os objetivos propostos, além disso, a assistência social sozinha não consegue garantir diversos direitos que tais famílias necessitam sem o apoio efetivo de outras políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVARES, Luciana de Castro. JOSÉ FILHO, Mário. **O Serviço Social e o Trabalho com Famílias**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 17, n. 2, p.9-26, 2008.

AMBRIZ, Zenaida Fragata. **Prática Profissional dos Assistentes Sociais e os Centros de Referência da Assistência Social**. Universidade Federal do Rio De Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/monografias/103140070.pdf>>

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2010.

BILAC, Elisabete Dória. **Família: algumas inquietações**. In: CARVALHO, Maria C. B. A Família Contemporânea em Debate, São Paulo: EDUC, Ed. Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **As Políticas de Seguridade Social: Assistência Social**. In: ABEPSS/CFESS/CEAD-UnB. (Org.). Política Social. 1ed. Brasília: ABEPSS/CFESS/UnB-CEAD, 2000, v. 3, p. 138-152.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: entre originalidade e conservadorismo**. 2ed. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **O futuro das políticas sociais no governo Lula**, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, CFESS/ABEPSS. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2012.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. V. 1 e 2**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica>>

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS** (Resolução n. 07, de 10 de setembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Brasília: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Estatuto do Idoso**. Lei 10.741, de 1.º de outubro de 2003. Senado Federal, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

CAMPOS, Marta Silva. MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira.** Ser Social, v. 5, n. 12, p. 165-190, Jan/Jun 2003.

CARRARO, Gissele. **As pesquisa avaliativas de políticas sociais públicas: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS.** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CASTILHO, Cleide de Fátima Viana. CARLOTO, Cássia Maria. **A política de assistência social no Brasil: seu modelo protetivo e a permanência da família burguesa.** Anais do II Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Universidade Estadual de Londrina, 2011.

COLIN, Denise. **NOB/SUAS.** Secretaria Nacional De Assistência Social, 2012. Disponível em:< <http://pt.scribd.com/doc/176349534/Denise-Colin-NOB-SUAS-Para-CNAS-2012>>

COLIN, Denise. **Planejamento e Gestão Financeira no SUAS: A nova NOB.** Secretaria Nacional De Assistência Social, 2012. Disponível em: < <http://fonseas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2012/06/Apresentacao-Denise-Colin-EncontroGestaoSUAS2012.pdf>>

COUTO, Berenice Rojas. Eixo 3 – **Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o vínculo SUAS.** In: Síntese das Conferências Estaduais. Brasília (DF): MDS, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **Contradições do SUAS na realidade brasileira em movimento (conclusão geral).** In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva; RAICHELIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M.A. (org). **Reforma do Estado e política de emprego no Brasil.** Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economias posindustriales.** Barcelona: Ariel, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Natureza e descentralização das políticas sociais no Brasil.** In: Capacitação continuada para Assistentes Sociais. Módulo III. Brasília: UNB/CEAD/CFESS, 2000.

FONSECA, Claudia. **Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica.** Saúde e Sociedade v.14, n.2, p.50-59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n2/06.pdf>>

FUKUI, Lia. **Família: conceitos, transformações nas últimas décadas e paradigmas.** In: SILVA, Luiz A. Palma e. STANISCI, Silvia Andrade. BACCHETTO, Sinesio. (et al.) Famílias: Aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: FUNDAP, 1998.

GOLDANI, Ana Maria. **Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção.** Revista Brasileira de Estudos de População, v.19, n.1. jan/jun.2002.

GUEIROS, Dalva Azevedo. **Família e trabalho social: intervenções no âmbito do Serviço Social,** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 1 p. 126-132, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/15.pdf>>

GUEIROS, Dalva Azevedo. SANTOS, Thais Felipe Silva dos. **Matricialidade Sociofamiliar: Compromisso da Política de Assistência Social e Direito da Família.** Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. X, n. 12, Dez. 2011.

GUIMARÃES. Christiane dos Passos. **A Política de Assistência Social na Conjuntura Atual.** In: A Máscara do Suas: desvendando a Política Nacional de Assistência Social. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social.** Ensaaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.

LAJÚS, M^a Luíza de Souza. **Assistência Social – Abordagem Histórica.** In: Sistema Único de Assistência Social: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, 2010.

LOUGON, Amanda Nascimento. ERUSTES, Ana Carolina Moreira. SANTOS, Priscilla Assumpção dos. **A Matricialidade Sócio-Familiar como Orientadora das Ações Desenvolvidas Pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no Município do Rio De Janeiro.** Universidade Federal Do Maranhão. III Jornada Internacional de Políticas Públicas São Luís – MA, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1987. cap. 2, p. 44-79.

MEIRA, Edelsilene Lopes de. **Educação Fiscal.** Universidade Vale do Rio Doce, Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas, Curso de Direito. Governador Valadares, 2011. Disponível em: <<http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Educacaoofiscal.pdf>>

MINAYO, C. S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Rio de Janeiro, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento.** São Paulo: Hucitec, 1993.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis**. In: Conselho Federal de Serviço Social. O trabalho do assistente social e as políticas sociais, mod. 04, Brasília, UnB, CEAD, 2000.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família e serviço social: contribuição para o debate**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.55, p.115-130, 1997.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar**. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

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

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Trabalho com Famílias: um desafio para os Assistentes Sociais**. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 3, dez. 2004.

NOGUEIRA, Maria José Pupo; SARTÓRIO, Leniter V. dos Anjos; VEIGA, Elizabeth Conceição Rossini; ARAÚJO, Rosana do Socorro S.; MIRANDA, Heloísa Novaes de. **Trabalho com famílias – em busca de um modelo**. Cadernos do Serviço Social, n. 11, p. 21-49, 1997.

OLIVEIRA, Heloísa M^a José. **Perfil histórico da assistência social – Assistência Social e Serviço Social – Reconstrução Histórica e Caracterização Atual**. In: Assistência Social: do discurso do Estado à prática do serviço social. 2 ed. Florianópolis: Ed. UFSC, 1996.

OLIVEIRA, Nayara Hakime Dutra; FILHO, Mário José. **O Trabalho Social com Famílias: Repercussões, possibilidades e desafios**. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 18, n. 2, p. 55-80, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. Ser Social, Brasília, n. 20, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Mudança Social, Política Social e o papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar.** In: Mione Apolinário Sales, Maurilio Matos, Cristina Leal. (Org.). Política Social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez Editora/ UERJ, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Desafios contemporâneos para a sociedade e a família.** Serviço Social & Sociedade, n. 48, 1995.

RICHARDSON, R.J. (et. al). **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3 ed. rev. aum. São Paulo: Atlas, 2009.

ROSA, Elizabete Teresinha Silva. **A centralidade da família na política de assistência social.** In: 1 Congresso Internacional de Pedagogia Social, 1. 2006. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em:
<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000092006000100011&Ing=en&nrm=abn>

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência.** Trad.: Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UFG; Brasília: UnB, 1997.

SARTI, C. A. **Família e individualidade: um problema moderno.** In: A família contemporânea em debate. 6. ed. São Paulo: Educ/Cortez, 2005.

SARTORI, Elisiane. **Família e proteção social: Todos sob o mesmo teto.** Campinas, SP. Papel Social, 2012.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão social e serviço social no Brasil: Fundamentos sociohistóricos.** Cuiabá: EdUFMT, FAPEMAT, 2008.

SILVA, Izabella Régis da. SOUZA, Marli Palma. **Política de convivência familiar e comunitária: Os caminhos e (des)caminhos da proteção social no Brasil.** In: SARMENTO, Hélder Boska de Moraes. Serviço Social: Questões Contemporâneas. Editora UFSC. Florianópolis, 2012.

SILVA, Vanessa Miranda Gomes da. **Família: Referências e Abordagens Preferenciais para Intervenção**. Rio de Janeiro, 2011. 134f. Dissertação (Mestre em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **A Assistência Social no Brasil 1983-1990: Carta – Tema**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **Assistência – Assistencialismo**. In: A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. 6ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **Assistência na Crise; Política Social e o Assistencial; Assistência como Ação Governamental**. In: A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. 6ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SUNKEL, Guillermo. **El papel de La familia em La protección social em América Latina**. Série CEPAL 120. Santiago de Chile, 2006.

SZYMANSKI, Heloisa. **Teorias e “teorias” de famílias**. In: CARVALHO, Maria C. B. A Família Contemporânea em Debate, São Paulo: EDUC, Ed. Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Família na Política de Assistência Social: Avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar**, Revista de Políticas Públicas, São Luis, v. 13, n. 2, p. 255-264, 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas**. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 13, n. 1, p. 4-23, 2010.

TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos. **A família contemporânea e a interface com as políticas públicas**. Ser Social, Brasília, n. 21, p. 13-44, 2007.

TUMELERO, Silvana Marta. **Intersetorialidade nas políticas públicas**. Disponível em: <http://www.litoral.ufpr.br/sites/default/files/TUMELERO_SILVANA%20Intersetorialidade_Cong_Chile.pdf>