



# 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Concepção.

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DISCURSO DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: EXPRESSÕES DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR E DO FAMILISMO

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva<sup>1</sup>

Maria Adriana de Jesus<sup>2</sup>

Rayane Verde Silva<sup>3</sup>

Lídia Cristina Moreira de Sousa Barros<sup>4</sup>

**Resumo:** O estudo apresenta uma reflexão sobre a proteção social da Política de Assistência Social, no âmbito do Estado neoliberal brasileiro. Destaca algumas contradições entre a Política de Assistência Social, concebida como direito, e o Pluralismo de Bem-Estar, compreendido como sistema de proteção social pluralista. Demonstra como o discurso da centralidade na família afirmado na Política de Assistência Social expressa o familismo, desde a instituição da LOAS até a PNAS de 2004.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social, Centralidade na Família, Pluralismo de Bem-Estar, Familismo.

**Abstract:** The study presents a reflection on the social protection of the Social Assistance Policy within the scope of the Brazilian neoliberal State. It highlights some contradictions between the Social Assistance Policy, conceived as a right, and the Pluralism of Welfare, understood as a pluralistic social protection system. It shows how the discourse of centrality in the family affirmed in the Social Assistance Policy, expresses familism, from the institution of LOAS to the PNAS.

**Keywords:** Social Assistance Policy, Centrality in the Family, Pluralism of Welfare, Familism.

### 1. INTRODUÇÃO

A proteção social brasileira foi construída de forma tardia e diferenciada em relação ao desenvolvimento do *Welfare State* nos países de capitalismo avançado. A sua construção deve ser entendida a partir da particularidade sócio-histórica e política do país, das condições de seu desenvolvimento econômico e das possibilidades organizativas e políticas, no âmbito de uma formação capitalista subdesenvolvida, periférica e dependente. A partir dos anos de 1930, com base nas ideias liberais, foram criadas as condições concretas para a construção da proteção social brasileira, baseada nas relações de trabalho e na regulamentação dos direitos trabalhistas. As formas não contributivas de proteção

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social, Universidade Federal do Maranhão, E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Estudante de Graduação, Universidade Federal do Maranhão, E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Estudante de Graduação, Universidade Federal do Maranhão, E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

<sup>4</sup> Estudante de Graduação, Universidade Federal do Maranhão, E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

social, como a assistência social, a educação e a saúde pública ficavam sob a responsabilidade de organizações privadas, filantrópicas, de caridade ou da própria família.

Desde a sua construção inicial até aos dias atuais, a proteção social brasileira não deve ser equiparada a um *Welfare State*<sup>5</sup>, como experimentado pelos países do capitalismo central, visto que o conteúdo da relação entre Estado, mercado e família também apresenta diferenciações marcadas pelas condições de inserção no capitalismo e da organização política e sindical dos trabalhadores e da população. No Brasil existe um padrão de proteção social, que ganha forma concreta através de um conjunto de políticas de caráter social, estruturado num sistema de proteção social. Para Pereira (2000, p. 125), a experiência brasileira de proteção social sempre expressou as limitações decorrentes de um capitalismo periférico: não experimentou o pleno emprego, não implementou serviços sociais universais e não conseguiu proteger as amplas camadas sociais empobrecidas.

A partir da década de 1990, as políticas sociais brasileiras sofreram um grande retrocesso, com a Reforma do Estado e com as medidas de ajuste estrutural, determinadas por organismos internacionais do capitalismo central. O Neoliberalismo supõe mudanças na relação do Estado com a sociedade, tanto na forma da sua atuação com o setor público e com privado, quanto na redução de recursos com as políticas sociais. Supõe também a retomada da competitividade, da meritocracia e do esforço individual para superação das dificuldades econômicas. Neste contexto, foi intensificada a ideia do *pluralismo de bem-estar*, “que consiste na quebra da centralidade do Estado na provisão de bem-estar em favor do mercado e dos setores não-governamentais e não mercantis” (PEREIRA, 2006). O Estado partilha a sua responsabilidade com a proteção social com outros setores, a saber: as organizações privadas de mercado, como prestadoras de serviços públicos, como saúde e educação; organizações privadas não mercantis, caritativas e filantrópicas, como executoras diretas de ações diversas de proteção social; e com a família, como base e primeira instância responsável pela proteção e cuidado dos seus membros.

Quando o Estado assume o discurso do fortalecimento da função protetiva da família, ao mesmo tempo em que reduz a proteção estatal, revela a lógica do familismo, no âmbito de várias políticas sociais, e, dentre estas, a Política de Assistência Social. Trata-se da reiteração do familismo, que diz respeito à retomada da família como a principal instância responsável pela reprodução social e pela proteção dos membros, através da solidariedade entre as gerações. O familismo é experimentado em níveis diferenciados, de acordo como o

---

<sup>5</sup> Existe um consenso na literatura de que o *Welfare State* é um fenômeno do século XX, que surgiu no centro do capitalismo, na Europa e nos países de capitalismo avançado, ganhando caráter institucional e expansão no período do pós-guerra, com um conjunto articulado de programas de proteção social. O *Welfare State* configura uma fase específica de desenvolvimento capitalista e um regime de proteção social, com garantia da provisão dos serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco de vida individual e coletiva, reconhecidas como direitos e estruturadas através de políticas sociais.

Estado reduz a sua responsabilidade com a proteção social às famílias: pela omissão, diante das situações de necessidades; pela redução de recursos nas políticas sociais; pelo fortalecimento do setor privado, de mercado; e pela definição de estratégias de potencialização da capacidade protetiva das famílias para que elas possam assegurar, cada vez mais, a proteção aos seus membros, com todos os cuidados que necessitam.

Na Política de Assistência Social, a família ganha destaque à medida em que ocorre o processo de sua formulação, através da aprovação de seus documentos oficiais. Com base na LOAS, a primeira Política Nacional de Assistência Social, de 1998, inova com o princípio da *centralidade na família*. A Política Nacional de 2004 avança um pouco mais, com uma forma de trazer como núcleo central, através da *matricialidade sociofamiliar*. Em todo o texto desta Política, a família está entranhada tal modo que, ao destacá-la parece que não se fala mais da família, mas da própria Política de Assistência Social.

A ideia da centralidade na família presente nos documentos da Política Nacional de Assistência Social, tanto no processo de formulação quanto das orientações técnicas e padronização de serviços, expressa o mesmo significado de familismo, que integra o Pluralismo de Bem-Estar. Porém, neste trabalho compreendemos que a proteção social da Política de Assistência Social brasileira, não está inserida num Pluralismo de Bem-Estar, visto que no Brasil não experimentamos um *Welfare State*. Esta Política faz parte de um *sistema de proteção social pluralista*, como características marcadamente *familistas*.

## **2. A Política de Assistência Social como direito: contradições entre o avanço jurídico conceitual e a lógica do pluralismo de Bem-Estar.**

A Política de Assistência Social brasileira deve ser compreendida a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira, no processo de luta pela construção de direitos, mas também no âmbito do Estado capitalista e de orientação neoliberal. Desse modo, ela contém as contradições da sociedade e do Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que as reproduz e as expressa na sua formulação, estrutura organizacional e nas formas de operacionalizar seus programas, projetos, serviços e benefícios.

No Brasil, o período inicial da ditadura militar até o início dos anos de 1990 corresponde a um contexto estruturado em três fases distintas: a estratégia conservadora, no período de 1964 a 1985; a estratégia reformista, de 1985 a 1988; e a contrarreforma conservadora, de 1987 a 1992 (FAGNANI, 1996). A primeira, começa com a ditadura e segue até o período da Nova República. Durante a segunda fase, da estratégia reformista, a parcela progressista das forças políticas que conduziram a transição democrática contribuiu

para ampliação da importância dos problemas sociais em curso. No âmbito do Executivo Federal foram instituídos grupos de trabalho para vários setores sociais, com o objetivo de elaborar diagnósticos e propostas para as políticas sociais. Destacaram-se as comissões do campo agrário e agrícola, de saúde, da previdência e assistência social, visto que foram integradas por uma elite profissional e intelectual desses setores das políticas sociais.

Durante a fase da *contrarreforma conservadora* no Brasil, a transição democrática selou um pacto conservador entre as elites, expressa pelo caráter de “negociação pelo alto”. A fissura do grupo governista, entre conservadores e reformistas, teve papel decisivo nos rumos da redefinição das políticas sociais. Desse modo, foi possível ocorrer uma forte mobilização social pela proposição de emendas populares para o texto da nova Constituição Federal, de 1988, de modo que ela expressa um avanço significativo no campo dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, políticos e sociais. Porém, de acordo com Fagnani (1996), a disputa pela hegemonia na sociedade brasileira expressa interesses contraditórios, tanto entre as políticas sociais de caráter estatal, quanto as políticas ofertadas pelo mercado. Estes interesses perpassam o texto da Constituição de 1988, pois apesar do avanço no campo do direito permitir a sua identificação como cidadã, ela também expressa a lógica do capital, que logo em seguida foi fortalecida com as emendas constitucionais.

Na Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social está incluída no campo da seguridade social, definida no artigo 203, como política social que “será prestada a quem dela necessitar”, sem a obrigatoriedade da contribuição à seguridade social. Apesar do significativo avanço jurídico-conceitual, ao impor critérios para o acesso, a Constituição explicita e antecipa o sentido de focalização presente na Política de Assistência Social, antes mesmo da aprovação da LOAS. O sentido da sua focalização está na destinação da política às famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e de vulnerabilidades sociais diversas. Entretanto, no mesmo artigo está expresso também os objetivos dessa política: a proteção social à família e aos seus segmentos em diferentes ciclos de vida.

Seguindo a mesma lógica, o artigo 226 da Constituição Federal de 1988 define: “A família, *base da sociedade*, tem especial proteção do Estado”. A princípio, parece que o texto da Carta Magna reconhece a importância da família na dinâmica societária e na vida das pessoas, que o Estado brasileiro garante a proteção social, com especial atenção, a todas as famílias e aos seus integrantes, em todas as suas necessidades e em quaisquer idades. É um discurso neoliberal sobre uma situação ideal, que também serve para culpabilizar as famílias quando estas não conseguem proteger suas crianças, adolescentes e idosos. Também serve para distanciar o Estado da proteção social que o as famílias

necessitam, pois as suas dificuldades na garantia da proteção social resultam da maneira como vivenciam a desigualdade social, as situações de pobreza e de vulnerabilidade social.

A regulamentação ordinária das políticas sociais setoriais, direcionadas para os segmentos da família - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso e as leis de proteção a Pessoa com Deficiência (PCD) - destaca a família como a primeira responsável pela proteção de seus membros. Como exemplo, o artigo quarto do ECA define: “*É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes a vida, à saúde, à alimentação, à educação [...]*”. De modo geral, esperamos que a família cumpra seu dever de proteção social, visto que ela é o ponto de confluência das necessidades essenciais dos seus membros, em quaisquer idades e gênero. São raras as análises sobre as condições que as famílias dispõem para garantir a proteção social que seus integrantes necessitam.

Retomando os estudos de Fagnani (1996, p. 99) sobre a política social brasileira, o autor afirma que o período referente aos anos de 1990 a 1992, no que se refere aos direitos sociais conquistados na Constituição Federal, se caracterizou como uma “*implementação truncada*”. A década de 1990 foi marcada pelo recrudescimento das forças neoliberais contra a presença do Estado, pelo aumento da crise estrutural do setor público, por instabilidade macroeconômica, aceleração inflacionária e pela fragilização financeira das políticas sociais. A estratégia governamental para as políticas sociais foi marcada pela *contrarreforma conservadora*, de cunho neoliberal, que visava obstaculizar a efetivação dos novos direitos sociais formalmente assegurados pela nova Constituição Federal.

Desde a promulgação da Carta Magna, as discussões em torno da formulação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) representaram um intenso processo de disputa política entre forças sociais distintas, pela defesa de projetos políticos divergentes, nem sempre passíveis de consenso. De um lado, estavam vários atores sociais da sociedade civil, dos movimentos sociais, sindicatos, organizações filantrópicas e trabalhadores da assistência social. De outro lado, participaram representantes de organizações privadas, do poder público, dos parlamentares do Congresso Nacional e de algumas universidades. Depois de formulado, o Projeto de Lei referente à LOAS foi sancionado pelo presidente Itamar Franco, cinco anos após a Constituição Federal, sob pressão do Ministério Público.

A LOAS regulamentou a Política de Assistência Social brasileira numa nova concepção e perspectiva: como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Embora essa conquista não garanta a efetividade da responsabilidade do Estado com a proteção social, a LOAS representa um marco-histórico, pois expressa um acordo jurídico-político no âmbito da esfera pública, a partir do qual as demandas por assistência social devem ser incorporadas como direitos pela Política de Assistência Social.

Nos objetivos da LOAS está definido que a Política de Assistência Social deve garantir o atendimento às necessidades básicas “visando *ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender as contingências sociais e à universalização dos direitos sociais*” (LOAS, 1993, art. 1º, § Único). A finalidade de *enfrentar a pobreza* também representa uma evolução na concepção da política, pois expressa o seu direcionamento na perspectiva da alteração da situação de pobreza das famílias. Deste modo, as famílias brasileiras empobrecidas conquistaram o direito de ser protegidas pela Política de Assistência Social, através de medidas para *enfrentar a pobreza*, inclusive garantindo a provisão das suas necessidades básicas. Entretanto, a LOAS define que a política deve fornecer os *mínimos sociais*, como forma de assegurar o atendimento das *necessidades básicas*. Porém, nenhum dos dois termos foram esclarecidos, o que exige aprofundamentos teóricos para definir conteúdos e orientar as ações da política.

O atendimento das necessidades básicas das famílias constitui um fator essencial da proteção social de assistência social e um dos indicadores fundamentais para verificação da *centralidade na família* na Política de Assistência Social. As famílias que precisam da Assistência são aquelas que não possuem as condições objetivas e subjetivas, mínimas e necessárias para garantir a provisão familiar dentro de um padrão de vida digna. Entretanto, ainda perdura a ideia de que as famílias devem proteger seus membros, independentemente de suas condições sociais. Essa noção está vinculada à idealização de que toda família é protetora, ao mesmo tempo em que está associada ao pensamento do senso comum, de que *família normal* é aquela que protege e de que *família anormal* é a que não protege.

Embora ciente de que não existem famílias totalmente auto-suficientes nem totalmente dependentes, Miotto (2003, p. 184) afirma que essa noção sobre a capacidade de proteção das famílias “alimenta o estabelecimento de uma distinção básica entre famílias capazes e famílias incapazes, mais capazes ou menos incapazes” de assegurar a proteção social. No pensamento generalista, a família capaz de proteger é aquela que está inserida no mercado de trabalho e pode adquirir bens e serviços no mercado. A família incapaz é aquela que não conseguem trabalho e acabam por não desempenhar a proteção dos seus membros, de modo que passam a ser dependentes da proteção social do Estado.

Na lógica do familismo, a sociedade espera que a família seja responsável pela proteção social de seus integrantes. A relação do Estado com a família, sempre foi de controle na definição de normas para a família, ao mesmo tempo em que constrói uma ilusória parceria com a família, visando a sua responsabilidade pela proteção social. A construção da relação do Estado com a família foi historicamente permeada pela ideologia de que existem dois tipos de famílias: aquelas que protegem seus integrantes, sozinhas; e aquelas que não protegem e precisam da proteção social do Estado. Pois,

independentemente de suas condições sociais e econômicas e de como experimentam a convivência familiar, as famílias devem ser capazes de proteger e cuidar de todos que compõem o grupo familiar. Esta crença tem permanecido na construção dos processos de assistência às famílias (MIOTO, 2006, p.51).

No texto da LOAS, está explícita a intencionalidade de *enfrentar* a pobreza, visto que a lei não avançou para a ideia da *superação*, pois exigiria uma autonomia absoluta do Estado e das políticas sociais para defender os interesses das camadas empobrecidas, em detrimento dos interesses dos grupos dominantes. A não existência dessa autonomia, e sim da sua forma relativa e dependente da *correlação de forças políticas*, demonstra os limites das políticas sociais para a garantia de direitos. Nenhuma política social no Estado brasileiro tem condições políticas para promover alterações estruturais na sociedade capitalista, ao ponto de *superar* as condições de pobreza e de extrema pobreza das famílias. Tais políticas não conseguem reverter as mudanças no mundo do trabalho, nem eliminar os seus impactos, como o desemprego, a precarização e a informalização do trabalho, a ampliação da pobreza e o aprofundamento da desigualdade social.

Apesar de ser considerada a política *mais essencialmente* identificada com o *social*, a Política de Assistência Social apenas consegue atenuar os efeitos do capitalismo e das medidas de ajuste neoliberal na realidade das famílias. Entretanto, busca aparentar uma imagem menos perversa dos impactos dessas medidas sobre as famílias, através da oferta de programas assistenciais de caráter emergencial, focalizados e seletivos. A reversão do processo de precarização das condições de vida e de vulnerabilidade social das famílias exige profundas modificações na regulamentação das políticas públicas, assim como na estrutura organizativa do Estado brasileiro. Portanto, do ponto de vista conceitual, não podemos deslocar a compreensão da Assistência Social do âmbito estrutural da sociedade capitalista, pois, segundo Yasbek (1999, p. 53), a lógica que fundamenta a assistência “não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta”.

## **2.1 Novos significados e reorganização da proteção social da Política de Assistência Social brasileira: a inovação da PNAS/2004**

No processo de construção da assistência social, como direito e dever do Estado, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 representou um avanço expressivo no que diz respeito à concepção político-conceitual da assistência social, visto que ampliou o significado da proteção específica, ao mesmo tempo em que inovou com novos conteúdos e formas de proteção social da política. Porém, no documento da PNAS/2004 estão contidos alguns enunciados que expressam o sentido do familismo, pois

coloca a família como principal responsável pelas diversas formas de proteção social que seus integrantes precisam. Partindo deste pressuposto, nos objetivos da PNAS/2004 está definido que as ações da Política de Assistência Social devem ser asseguradas com a *centralidade na família*.

Nas diretrizes da PNAS/ 2004, o familismo também aparece quando explicita que a Política de Assistência Social deve ter a família como *unidade central* para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 2004, p.34). A princípio, parece que a família é chamada para participar diretamente do processo de definição dos direitos definidos socioassistenciais, todavia revela que o Estado compartilha a proteção social que deve assegurar à família, com a sociedade e com a própria família, visto que ela não tem poder para definir direitos no âmbito da formulação da política.

Outra marca que expressa o pluralismo de Bem-Estar aparece em outra diretriz da PNAS/2004, que trata da organização da Assistência Social, quando determina que a descentralização político-administrativa deve ter a coordenação e execução dos seus programas sob a responsabilidade da gestão estadual e municipal, assim como a “entidades beneficentes e de assistência social” (PNAS, 2004, p. 34). Significa que as entidades privadas de assistência social podem assumir a coordenação e execução de programas e serviços socioassistenciais de caráter público e estatal. Assim, o Estado divide a sua responsabilidade de assegurar a proteção social da Assistência Social com as organizações privadas.

O documento da PNAS/2004 representa um marco significativo no processo de construção da Política, pois foi a partir dela que a proteção da Política de Assistência Social passou a ser diferenciada em duas modalidades: a proteção social básica e proteção social especial. Na primeira, são atendidos famílias e indivíduos, cujos vínculos familiares e comunitários podem estar fragilizados, mas ainda não foram rompidos. Nesta modalidade de proteção social devem ser oferecidos serviços, benefícios, programas e projetos que têm o objetivo de garantir o atendimento das necessidades básicas. A Proteção Social Especial é direcionada para famílias e indivíduos em situação de violação de direitos e com vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos. É destinada a situações diversas de violações de direitos e dividida em dois níveis: a de média complexidade e a de alta complexidade.

Entendemos que a Política de Assistência Social, a partir de 2004, toma a família como referência na sua formulação, tanto no que se refere às condições sociais de vida, quanto às situações dos vínculos familiares. Consideramos que a família tem importância fundamental para a Política de Assistência Social, mas não significa, necessariamente, que ela detenha a *centralidade* nesta política, pois ela não participa da definição dos direitos socioassistenciais, nem dos seus conteúdos, critérios de inserção ou estratégias de execução. Do mesmo modo, a família não tem condições de deliberar sobre os programas,

projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Ela apenas é chamada para se inserir, se a sua situação estiver de acordo com os critérios estabelecidos.

Na PNAS/2004, a proteção social da política deve garantir três seguranças: a de sobrevivência, de acolhida e de vivência familiar. Destacamos a segurança de sobrevivência, visto que diz respeito a garantia de renda e de autonomia, para que se assegure a sobrevivência, independente da capacidade para o trabalho ou da situação de desemprego temporário ou por longos períodos. A contribuição da Política com a renda familiar não assegura uma condição de vida digna, pois apenas atenua a situação de extrema pobreza. Os benefícios socioassistenciais são medidas paliativas, residuais e focalizadas nas situações de extrema pobreza, de modo que não garantem as condições necessárias para autonomia das famílias, pois os recursos financeiros transferidos são limitados e não asseguram a provisão necessária para o atendimento das necessidades básicas.

A segurança de sobrevivência da Política de Assistência Social deve ser efetivada por meio dos benefícios socioassistenciais da proteção social básica, a saber: a transferência de renda do benefício Programa Bolsa Família (PBF); o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência, em situação de extrema pobreza; e os Benefícios Eventuais, que no geral são: cestas básicas, aluguel social, enxoval para o recém-nascido e auxílio funeral. Os benefícios socioassistenciais são importantes para garantir um mínimo de sobrevivência às famílias, porém não são suficientes. O Estado deve implementar políticas sociais estruturantes que ampliem o acesso das famílias: aos serviços de saúde preventivos e curativos; à educação e à formação profissional; às condições de acesso ao trabalho; à participação social; e à uma condição de vida digna para as famílias brasileiras

Em relação aos programas de transferência de renda ocorre o fenômeno da monetarização da política social, pois o Estado não pretende mais concretizar direitos sociais, mas apenas fortalecer o mérito individual do pobre, para que ele adquira no mercado a provisão para o atendimento das necessidades de sua família. O estado tem priorizado o “repasse de dinheiro aos pobres em lugar de garantir-lhes, como dever de cidadania, serviços sociais públicos, empregos e salários de qualidade” (PEREIRA, 2012, p.748).

A maioria das famílias brasileiras não consegue adquirir ou comprar a proteção social ofertada pelo mercado. Não consegue também acessar a proteção estatal, devido aos limites impostos pela focalização e pela seletividade. Deste modo, ficam decobertas, e são obrigadas a garantir a sua própria proteção social, porém, aquelas que não têm condições suficientes para a auto-proteção passam a depender da rede da *solidariedade familiar* mais próxima, ou das iniciativas das organizações caritativas e filantrópicas.

Na leitura da análise situacional da PNAS (2004, p. 33) observamos um apelo às potencialidades da família em superar sua situação de pobreza e de vulnerabilidade social. O documento afirma que “a população tem necessidades, mas também *capacidades* que devem e podem ser desenvolvidas [...] não podem ser só das ausências, mas também das *presenças*”. Nesse sentido, parece que a superação depende da vontade dos indivíduos em superar a própria situação de pobreza, através do desenvolvimento de suas potencialidades. O documento ressalta que a família é considerada eixo fundamental para a construção da Política de Assistência Social, pois é necessário “[...] levar em consideração três vertentes da proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias, e dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro isto, é a família” (PNAS, 2004, p. 15). Estas expressões indicam uma marca do familismo, onde a valorização e a potencialização da família estão enunciadas no sentido da sua responsabilização com a proteção social de seus integrantes.

A segunda modalidade de segurança é a de acolhida, que se refere a oferta de serviços públicos de qualidade, com espaços físicos adequados que possibilitem atendimento qualificado aos indivíduos. Por segurança de vivência familiar se compreende onde o trabalho profissional seja no sentido de construir, restaurar e fortalecer os laços de pertencimento dos diversos segmentos etários, quer sejam familiares ou comunitários. Entendemos que a ideia de autonomia perpassa as três seguranças, mas no documento em análise não apresenta uma noção de autonomia emancipatória, articulada a noção de cidadania e de participação social. É posta no sentido neoliberal, do esforço individual para superar as imposições que a vida social impõe, desconsiderando as condições objetivas de vida das famílias.

No processo de formulação da Política de Assistência Social, a ideia da centralidade na família aparece pela primeira vez nos princípios da PNAS de 1998. Ressurge, de forma mais enfática na PNAS/ 2004, quando apresenta nos seus objetivos que “as ações, no âmbito da assistência social, devem ser asseguradas com a centralidade na família”. Nas diretrizes deste documento, ao explicitar que a Política de Assistência Social deve ter a família como *unidade central* para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, novamente o familismo faz parte do seu discurso oficial (PNAS, 2004 p.34).

Nas diretrizes da PNAS/2004, no que refere à organização da descentralização político-administrativa, a Política de Assistência Social deve ter a coordenação e execução dos seus programas sob a responsabilidade da gestão estadual e municipal, mas também das “entidades beneficentes e de assistência social” (PNAS, 2004, p. 34). Antes, nas diretrizes da PNAS de 1998, indicava a efetivação de *amplos pactos* entre Estado e sociedade para atender os usuários da política. Significa que, partir de 2004, de forma mais clara e explícita, as entidades privadas de assistência social podem assumir a coordenação

e execução de programas e serviços socioassistenciais, de caráter público e estatal. Deste modo, o Estado partilha com as organizações privadas, a responsabilidade de garantir a proteção social da Assistência Social, marca que expressa o sistema de proteção social pluralista.

A partir do exposto, observamos que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da instituição da LOAS, as contradições da sociedade capitalista estão cada vez mais expressas no processo de formulação da proteção social da Política de Assistência Social. Esta proteção social particular coexiste com uma permanente tendência de fortalecimento do setor privado, quer seja de caráter mercantil ou apenas não estatal, ao mesmo tempo em que ocorre uma retração do Estado em relação às políticas sociais e públicas, associada a novas formas de realização de suas atribuições junto aos segmentos mais empobrecidos. Seguindo a lógica pluralista de proteção social, os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros” (PEREIRA, 2006, p. 29). Os serviços e benefícios oferecidos pela Política de Assistência Social, através do trabalho social com família, têm sido efetivados no sentido de atenuar a situação de pobreza extrema e desenvolver as potencialidades das famílias, para que as mesmas possam garantir a proteção social que precisam.

#### **4. CONCLUSÃO**

A partir da Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social revela uma inovação conceitual e um avanço na perspectiva dos direitos sociais. Entretanto, também deu continuidade aos postulados anteriores. Apesar do esforço para produzir uma cultura de direitos na área da Assistência Social, baseadas em práticas inovadoras e orientadas pelo respeito à dignidade humana das famílias usuárias, ainda persistem heranças históricas constitutivas da cultura política baseada no conservadorismo e no assistencialismo, na área da assistência social brasileira, por parte de gestores e profissionais dessa política.

Nos documentos da Política, observamos que a expressão “centralidade na família” apareceu acompanhada de uma abertura progressiva para a privatização da proteção social, visto que a responsabilidade pela coordenação e pela execução dos programas pode ser assumida, não apenas pelo Estado, mas também por organizações da sociedade civil. A Política de Assistência Social, situada no contexto do Estado neoliberal, não consegue responder às demandas das famílias brasileiras, ao mesmo tempo em que utiliza estratégias de legitimação do capital. Portanto, a ideia de *centralidade na família*,

pode favorecer a proteção social às famílias, mas também se constitui uma estratégia familista do Estado neoliberal, no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, com caráter pluralista.

A maioria das famílias brasileiras experimentam uma situação de acirramento das desigualdades, da pobreza, de vulnerabilidade e risco social, onde as necessidades humanas se ampliam e se tornam cada vez mais complexas, gerando demandas que as famílias, sozinhas, não têm condições de atender. A possibilidade de as famílias realizarem a proteção e a inclusão social de seus integrantes, inclusive dos segmentos específicos mais vulneráveis, somente poderá ser efetivada se antes elas forem protegidas pelo Estado. Em grande parte, isso depende do acesso das famílias à política econômica e às políticas sociais, não só de Assistência Social, mas também de saúde, de educação, de habitação e de trabalho.

## REFERÊNCIAS

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 21, 1996.

MIOTO, R. C. T; CAMPOS. M. S. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. Revista Ser Social, Brasília, DF: UNB, n. 12. jan./ jun.2003.

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

YAZBEK, M. Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social Brasília, DF: 2004.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), DF: 1993.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, P.A.P. **Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar**. In.: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. (Orgs).

Política social, família e juventude. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortes/Ed. Da UERJ, 2006.

SILVA, M.J. C. Jovino da. **A centralidade da família no discurso da política social brasileira**: imprecisões, continuidades e ruptura. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, São Luís, MA, 2015.