

# A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NO DISCURSO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva

## RESUMO:

Aborda o discurso oficial da Política de Assistência Social brasileira. Destaca a compreensão da proteção social básica no âmbito dessa política pública e da estrutura do Sistema Único de Assistência Social. Busca compreender como a família e a centralidade na família aparece nesse discurso.

**PALAVRAS CHAVE:** discurso, família, centralidade na família, Política de Assistência Social.

## 1 INTRODUÇÃO

Na história da Política de Assistência Social brasileira, a atenção à família sempre fez parte do discurso oficial e das práticas assistenciais, muito embora a ênfase maior tenha sido nos segmentos da família e não no grupo familiar. No Brasil, desde as formas anteriores de assistência social até as intervenções do Estado através do Conselho Nacional de Assistência Social (CNSS), iniciadas em 1938 e das experiências desenvolvidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), a partir de 1942, a assistência social foi desenvolvida junto à família, às crianças e adolescentes, aos órfãos, aos idosos, às mulheres grávidas, às pessoas com deficiência, aos desempregados, etc. Desse modo, a assistência social foi direcionada muito mais aos indivíduos da família, em separado, do que com a família, como grupo social. Com as mudanças de paradigmas instituídos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, elevando a Assistência Social ao patamar de uma política pública, a família passou a ter maior importância no discurso oficial expresso nos documentos formuladores e reguladores da Política de Assistência Social.

A família é uma totalidade dinâmica e contraditória, diversa e complexa, construída e redefinida constantemente pelo movimento histórico, econômico, social e cultural. Ela expressa a diversidade e a complexidade das diferentes formas de viver em família no novo contexto societário. O movimento sócio-histórico produz alterações nos determinantes tradicionais da concepção de família: os padrões de sexualidade e conjugalidade; as relações de consanguinidade e filiação; e a coabitação dos membros da família. Porém, no novo contexto societário, esses padrões de sociabilidade familiar estão em processo de reconstituição e flexibilização provocando profundas alterações nas formas de viver em família. Esse processo ocorre ao mesmo tempo em que novos determinantes também passam a ser referência para a concepção da família, coexistindo com os tradicionais. Consideramos novos determinantes e fundamentais para compreender a família na atualidade: a afetividade, o compromisso e a solidariedade familiar.

A partir da LOAS, não apenas a família, mas também a ideia da *centralidade na família*, passaram a ser incorporadas como parte do discurso oficial da Política de Assistência Social, de modo que estão presentes nos textos: da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993; da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998; da nova PNAS, de 2004; da Norma Operacional Básica (NOB / SUAS), de 2005; do Plano Decenal SUAS Plano 10, de 2007; e da Nova Lei do SUAS, de 2011. No discurso da Política de Assistência Social, esses documentos são considerados “os mais oficiais”, visto que no âmbito da formulação geral dessa Política representam o plano da regulamentação legal e político-institucional, de modo que estabelecem as bases para a gestão e a efetivação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e da especial.

Na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), tem início a trajetória de destaque da família na Política de Assistência Social. Nos objetivos da política, a família aparece como público destinatário, porém explicitada pelos seus segmentos a partir dos grupos etários e/ou por situações de maior vulnerabilidade e risco social, como: crianças, adolescentes e idosos; mulheres em situação de maternidade; pessoas adultas não inseridas no mercado de trabalho; e pessoas com deficiência. Dentre os objetivos da LOAS, consideramos mais significativo: “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, 1993, Art. 2º, Inciso I), ou seja, a proteção aos segmentos da família e ao grupo familiar.

Em julho de 2011, a Lei nº 12.435, conhecida como a *Nova lei do SUAS*, alterou vários dispositivos da LOAS. As mudanças mais significativas consistem na redefinição dos objetivos. A partir da nova lei, a Política de Assistência Social passou a ter como objetivos:

I – a proteção social visa à **garantia da vida**, à redução dos danos e à prevenção da incidência de riscos [...]; II – a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente **a capacidade protetiva das famílias** e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – **a defesa de direitos**, que visa a garantir o **pleno acesso aos direitos** no conjunto das provisões **socioassistenciais** (Lei nº 12.435, de 06/06/2011; grifos nossos).

Essa mudança nos objetivos da LOAS permite compreender uma descontinuidade em relação aos limites da formulação. As mudanças e acréscimos na LOAS a partir da Nova Lei do SUAS nos informam, que na análise de discurso de uma política pública, é necessário descobrir o ponto de inversão de um movimento regulador e contínuo, o aparecimento das rupturas dentro de uma lógica de aparente continuidade, mas também os limites de um processo, das mudanças formalmente enunciadas num discurso oficial. Nesse entendimento, a noção de descontinuidade é paradoxal, visto que “é, ao mesmo tempo, instrumento e objeto de pesquisa, delimita o campo de que é o efeito, permite individualizar os domínios, mas só pode ser estabelecida através da comparação desses domínios” (FOUCAULT, 2005, p. 10).

A formulação da Política de Assistência Social, inicialmente baseada no texto da LOAS, não pode ser compreendida como se fosse uma parte desconectada das relações sociais e dos interesses diversos presentes nas relações econômicas e políticas. Significa que o enunciado discursivo da LOAS expressa o resultado de um conjunto complexo de relações. Nessa discussão, Foucault (2005, p. 11) também contribui, mostrando que um documento oficial, como peça fundamental na formulação de uma Política, faz parte de um sistema de relações que pode ser compreendido como uma rede de causalidade, permitindo mostrar como os fenômenos mantêm relações de analogia uns com os outros, apresentam símbolos comuns e experimentam um único núcleo comum central, denominados pelo autor como *estabilidades sociais* ou *permanências*. A LOAS não poderia deixar de expressar as estabilidades políticas do neoliberalismo, mas, também expressa contradições e rupturas, ao enunciar direitos socioassistenciais inovadores e inéditos na regulação da Política de Assistência Social brasileira, contrapondo-se a uma tradição assistencialista que marcava a assistência social.

Nessa discussão, entendemos a LOAS como *a primeira unidade do discurso oficial da Política*, visto que, a partir da sua definição como regulamentação legal, ela se impôs como referência principal. Segundo Foucault (2005, p. 25), as primeiras unidades discursivas, como a LOAS, são apresentadas da maneira mais exata possível e são mais difíceis de ser apagadas. Porém, elas são as unidades que mais precisam ser questionadas, deixadas “*em suspenso*”. Mesmo assim, o texto da LOAS é individualizado por si mesmo, visto que marca um certo número de enunciados e significados que constroem sua delimitação na construção da Política. Uma unidade discursiva, como a LOAS outros documentos do discurso oficial e formulador da Política de Assistência Social, não pode ser construída sem estabelecer relações complexas com outros discursos relativos a outros objetos.

A PNAS/2004 apresenta uma das inovações mais significativas do discurso da Política de Assistência Social brasileira, desde a promulgação da LOAS: a divisão da proteção de assistência social em duas modalidades distintas de proteção: a básica e a especial. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, tendo a família como unidade de referência, fortalecendo vínculos internos e externos de solidariedade. Essa proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos, com locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme as situações de vulnerabilidade social vivenciadas. Os serviços de proteção básica da Política são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas estatais de assistência social, de base territorial e localizadas em áreas de vulnerabilidade social

Na proteção social especial, são atendidas famílias e indivíduos com direitos violados ou que precisem de proteção integral, demarcadas pelo nível de complexidade das situações vivenciadas e das condições do vínculo familiar. A proteção social especial está organizada em dois níveis de atenção especializada: de média e de alta complexidade. A distinção entre os níveis de proteção especial tem base nas situações de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos, mas também nas relações familiares e na condição dos vínculos entre os integrantes da família. Os serviços da proteção especial de média complexidade são executados pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Essa divisão, com suas atribuições e públicos específicos, construiu uma demarcação no próprio discurso da Política, tornando necessário um redimensionamento político-institucional, inclusive com a criação de uma estrutura descentralizada da Política de Assistência Social nos municípios, como espaços públicos para o trabalho de intervenção social junto ao público destinatário, ou seja, os CRAS e CREAS no âmbito de um novo sistema normativo e político-organizativo: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Portanto, essa nova organização da assistência social significa uma expressiva ruptura, uma quebra das estabilidades do discurso anterior da Política.

## **2 A centralidade na família na proteção social básica da Política de Assistência Social: análise do discurso oficial**

A PNAS/2004 não apresenta alterações em relação à ideia de centralidade na família, visto que conserva o mesmo texto da diretriz da PNAS/98, embora mudando o seu lugar. Antes, “*a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos*” era um princípio na PNAS/98; mas, com a nova PNAS/2004, esse enunciado passa a ser uma diretriz. Ter a força de *princípio* significa ser a causa primária, a fonte ou a causa de uma ação. *Diretriz*, por sua vez, expressa uma linha de um caminho a percorrer, um conjunto de instruções para se realizar um plano ou uma ação. Assim, podemos afirmar que, apesar de, na PNAS/2004, a família aparecer de forma mais frequente e entranhada nos elementos discursivos do documento, parece ter havido problemas na formulação, pois o significado que a ideia de *centralidade na família* assume no discurso da nova Política Nacional é mais de princípio do que de diretriz.

Depois, novos documentos da Política de Assistência Social foram elaborados, porém percebe-se que seus enunciados representam certa noção de descontinuidade, visto que são dirigidos mais às estruturas de funcionamento dos CRAS e dos CREAS do que para a formulação geral da política. Destacamos dois documentos da proteção social básica: as *Orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)*, publicado em 2006, e a sua segunda versão, divulgada em 2009. Nesses documentos, *a família e a ideia da centralidade na família* fazem parte do discurso, embora com conteúdos diferenciados. Em 2009, foi publicado outro texto: *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Ele padroniza, esclarece e formaliza a denominação e descrição dos serviços, usuários, resultados esperados e trabalhos essenciais dos serviços, para a proteção social básica e para a especial.

Importa ressaltar que a nova LOAS ou nova Lei do SUAS não faz nenhuma referência ao princípio da *centralidade na família*: não o destaca nem como princípio nem como diretriz. Mais do que isso, em todo o texto da nova lei, não existe nenhum dispositivo sobre a *centralidade na família* nem sobre o seu significado na política. Essa atualização seria um enunciado fundamental no novo discurso formulador da Política de Assistência Social, visto que tem força de lei e, portanto, não poderia ser esquecida, mas, pelo contrário, deveria ser ressaltada como princípio. Nesse entendimento, tanto a *família* quanto a ideia de *centralidade na família*, mesmo fazendo parte do enunciado discursivo das duas Políticas Nacionais (a de 1998 e a de 2004) e do SUAS, continuam na condição de expressões imprecisas e difusas, podendo ser objetos de interpretações diversas.

A ausência da *centralidade na família* na Nova Lei do SUAS indica o que Foucault (2005) denomina de um *não-dito*. Significa um discurso que não tem materialidade numa frase pronunciada ou num texto escrito, que faz calar o que não se quer que seja dito, mas que tem razões subjacentes, escondidas por trás do silêncio, da aparência de não ter o que falar ou o que expressar: “É um discurso sem corpo, uma voz tão silenciosa quanto um sopro, uma escrita que não é senão o vazio do seu próprio rastro [...] e esse não-dito seria um vazio minando, do interior, tudo que se diz” (FOUCAULT, 2005, p. 28). Desse modo, essa ausência pode ser explicada pelo esquecimento da *centralidade na família*. Mas ela não seria esquecida, apagada ou anulada de um discurso oficial extremamente importante para a formulação geral da Política se continuasse importante e se tivesse lugar central no desenvolvimento das ações socioassistenciais.

Esse *não-dito*, sendo resultado da luta entre o que pode ser dito e o interdito<sup>1</sup>, pode ensejar várias possibilidades explicativas: outros temas se tornaram importantes ao ponto de ofuscar o que, por escrito, foi enunciado como foco central desde o discurso da PNAS/98. Pode ser que o tema da família e da centralidade na família seja considerado como dado, incrustado nas mentalidades e práticas profissionais - não sendo necessário explicitá-lo -, pelo fato de estar escrito como parte do enunciado discursivo de alguns documentos. Porém, quando a nova Lei do SUAS não traz nenhum enunciado sobre a *centralidade na família*, diferentes possibilidades são abertas na condução do trabalho social com famílias. Sendo assim, esse *não-dito* poderia induzir a perda de foco na família, dificultar a compreensão sobre ela e a percepção dos profissionais e gestores sobre as suas alterações, de modo que poderia resultar em práticas preconceituosas e limitadoras dos direitos das famílias.

Se considerarmos que a *centralidade na família* poderia *produzir* uma nova forma de olhar a família, gerar uma nova articulação no plano da participação política, avançando do foco no indivíduo para a família como unidade grupal e socialmente referenciada no território, com necessidades diversas e urgentes a serem atendidas pela Política de Assistência Social, é preciso questionar: em que medida a ausência de referência à *centralidade na família* na nova Lei do SUAS expressa a importância da atenção aos segmentos populacionais mais vulnerabilizados, no âmbito das políticas públicas e da Política de Assistência Social? E os movimentos sociais, qual significado têm atribuído às lutas sociais em torno dessas políticas? Se antes eles tiveram participação decisiva em torno da elaboração, definição do texto legal e promulgação da LOAS, por que não tiveram também na sua revisão e atualização? Interrogamos não só por que a *centralidade na família* não aparece no texto da referida Lei, mas também por que foi permitido que fosse assim? Por que isso ocorreu exatamente quando a LOAS estava sendo atualizada e novamente regulamentada, para ser o guia de referência para as decisões políticas dos gestores e para as práticas profissionais?

---

<sup>1</sup> Em *A ordem do discurso*, Foucault (2007, p. 9) trata da existência de procedimentos de *exclusão na sociedade*, dos quais o mais familiar é o *interdito*: “Temos consciência de que não temos o direito de dizer o que nos apetece, que não podemos falar de tudo em qualquer circunstância, que quem quer que seja, finalmente, não pode falar do que quer que seja. Tabu do objeto, ritual da circunstância, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: jogo de três tipos de interditos que se cruzam, que se reforçam ou que se compensam, formando uma grelha complexa que está sempre a modificar-se” (FOUCAULT, 2007, p. 9).

O CRAS é uma unidade estatal que deve possibilitar o acesso aos direitos socioassistenciais, visto que efetiva a referência e a contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do SUAS. A função de referência se materializa quando a equipe de profissionais do CRAS processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O CRAS pode atender as demandas da sua responsabilidade ou encaminhar para outros órgãos da rede socioassistencial. Numa posição diferenciada, o CRAS exerce a função de contrarreferência, sempre que os seus profissionais recebem encaminhamento de um nível de maior complexidade – da proteção especial –, e garante a proteção básica que o usuário demandou (MDAS/SNAS, 2009, p. 10).

As *Orientações Técnicas para os CRAS*, de 2009, esclarece que dois eixos estruturantes do SUAS são assumidos pelo CRAS como fatores de sua identificação: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. O primeiro fator expressa um enunciado repetitivo dos documentos anteriores: “a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da Política de Assistência Social” (MDS/SNAS, 2009, p. 12). Entretanto, o texto citado acrescenta que o SUAS assume como pressuposto fundamental

Que o usuário de seus serviços ou benefícios não pode ser desvinculado do seu contexto familiar e social. Isto é, a Política de Assistência Social reconhece que somente é possível tecer uma rede de proteção social ao se compreender **os determinantes familiares de uma situação de vulnerabilidade social e acolher mais de um membro dessa família na busca da superação dessa situação** (MDS/SNAS, 2009, p. 12; grifos nossos).

Esse enunciado discursivo avança com algumas indicações sobre a compreensão do usuário como ser social, que desenvolve relações e, por essa razão, deve ser apreendido no seu contexto familiar e social. A partir dessas referências, o documento indica que a proteção social precisa atender mais de uma pessoa da mesma família, na perspectiva da superação da sua situação. Porém, entendemos que a quantidade de pessoas atendidas na família não é suficiente para indicar a qualidade dos serviços no sentido da proteção social e da garantia da satisfação das necessidades mais caras para o conjunto daquela família.

Nas *Orientações Técnicas para o CRAS*, de 2009, são destacadas duas funções básicas para essa unidade da Política: a oferta do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); e a Gestão da Proteção Social Básica no Território. Essa segunda função do CRAS compreende duas atribuições: a articulação da rede socioassistencial de proteção básica referenciada ao CRAS e a promoção da articulação intersetorial. Essa função de gestão é uma atribuição do poder executivo municipal, que deve construir estratégias para que ela ocorra. Com a gestão territorial, as ações devem ser realizadas na área de abrangência do CRAS, de modo a tornar essa unidade a principal referência de proteção básica para a população e para os serviços setoriais. A gestão da proteção básica no território deve assegurar que as ações com famílias, exercidas por meio do PAIF, sejam “o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS também tenham efetividade e resolutividade” (MDS/SNAS, 2009, p. 20).

Exclusivamente no território de abrangência do CRAS, outras ações podem ser desenvolvidas de modo complementar, com o cofinanciamento do Governo Federal. Poderão ser realizadas ações voltadas para indivíduos e membros vulneráveis das famílias referenciadas. No primeiro texto referente às *Orientações Técnicas para o CRAS*, essas ações foram destinadas para grupos de convivência geracional e intergeracionais, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, com oferta de atenção especializada por faixas etárias, em escalas de idade diferenciadas (MDS/SNAS, 2006a, p. 49-55). A partir de 2009, com as novas *Orientações Técnicas*, essas ações passaram a ser

denominadas de *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*.

Outro documento regulatório da Política de Assistência Social, a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, publicado em 2009, expressa elementos discursivos fundamentais para a formulação dessa Política no nível da padronização dos serviços socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade no âmbito do SUAS: a proteção social básica e a proteção social especial.

<b>NOME DO SERVIÇO</b>	<b>DO</b>	<b>USUÁRIOS DOS SERVIÇOS</b>	<b>IMPACTO SOCIAL ESPERADO</b>
<b>1</b> SERVIÇO DE PROTEÇÃO ATENDIMENTO INTEGRAL FAMÍLIA (PAIF)	DE E À	<b>Famílias em situação de vulnerabilidade social, decorrente:</b> - Da pobreza e de outras vulnerabilidades e riscos; - Do precário ou nulo acesso aos serviços públicos; - Da fragilização dos vínculos de pertencimento.	Redução da ocorrência das situações de vulnerabilidade social; Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; Aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e setoriais; Melhoria da qualidade de vida das famílias.
<b>2</b> SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO	DE E	<b>Crianças, adolescentes, jovens e idosos:</b> -Crianças com até 6 anos;	Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social; Prevenção da ocorrência de riscos

Para cada tipo de serviço, esse documento apresenta elementos enunciativos, na forma de uma matriz padronizada, detalhando: nome e descrição do serviço; usuários; objetivos; materiais socioeducativos; trabalho social essencial ao serviço; provisões; aquisições dos usuários; condições e formas de acesso; articulação em rede; impacto social esperado; e regulamentações.

DE VÍNCULOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos;</li> <li>-Adolescentes e jovens de 15 a 17 anos;</li> <li>- Idosos com 60 anos ou mais.</li> </ul>	sociais, seu agravamento ou reincidência; Ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais e setoriais; Aumento do acesso aos serviços setoriais e socioassistenciais; Melhoria da qualidade de vida das famílias.
<b>3</b> SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSOS	<b>Pessoas com deficiência e/ou idosas em situação de vulnerabilidade social:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragilização de vínculos familiares e sociais;</li> <li>- Não inserção nos serviços de habilitação social e comunitária.</li> </ul>	Prevenção da ocorrência de riscos sociais, tais como isolamento e violação de direitos; Redução e prevenção das situações de abrigo institucional; Proteção e orientação de famílias; Aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e setoriais; Ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais e setoriais

QUADRO 01: Denominação dos serviços socioassistenciais da proteção social básica do SUAS, caracterização dos usuários desses serviços e impactos sociais esperados (2009).

FONTE: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009. Elaboração da autora.

No quadro acima, buscamos organizar os serviços socioassistenciais ofertados pela proteção social básica, através dos enunciados mais importantes da matriz padronizada da *Tipificação*. Na proteção social básica, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é ofertado no CRAS e direcionado a crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas. Para acessar o serviço esse público usuário deve ser caracterizado a partir de alguns critérios gerais: ser pessoa com deficiência, com acesso ou não ao BPC; ser membro de família beneficiária de Programas de Transferência de Renda; ser encaminhada pela proteção social básica; apresentar fragilização de vínculos familiares e comunitários; encontrar-se em situação de precário acesso à renda e aos serviços públicos setoriais; ser adolescente egresso de medidas socioeducativas ou então em cumprimento ou egresso de medidas de proteção; estar inserido no PETI ou fora da escola; vivenciar situações de vulnerabilidade e risco social; e ser idoso em situação de isolamento.

O resultado esperado dos dois primeiros serviços são praticamente os mesmos, parecendo um enunciado repetido. Entretanto, quando identificamos a caracterização do público dos serviços, suas necessidades de proteção social ficam mais evidenciadas e cada um dos resultados esperados na vida dos indivíduos e suas famílias ganham significados diferenciados. No terceiro serviço, de proteção social básica no domicílio, direcionado a pessoas com deficiência e/ou idosas, prevê resultados diferentes, devido às situações também diferenciadas de vulnerabilidade que esses usuários vivenciam. Desse modo, além dos resultados comuns aos outros serviços, destacamos: a prevenção da ocorrência de riscos sociais, tais como situações de isolamento social e violação de direitos; a redução e a prevenção das situações de abrigamento institucional; e famílias orientadas e protegidas.

Dentre esses serviços, o mais importante para a proteção social básica é o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), que deve ser desenvolvido nos espaços dos CRAS. Esse programa surgiu a partir da proposta do Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF), implantado pelo governo federal no ano de 2003. Com base no aprimoramento desse plano, o PAIF foi criado em abril de 2004, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em maio de 2004, o PAIF se tornou ação continuada, passando a integrar a rede de serviços de ação

continuada da Política de Assistência Social financiada pelo governo federal (SNAS, 2006a, p. 25). O PAIF deve ser ofertado no espaço do CRAS e pelos seus profissionais, de modo que seus serviços e ações não podem ser desenvolvidos por organizações privadas de assistência social.

O PAIF representa a estratégia da Política de Assistência para desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tem como objetivos: o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a garantia do direito à proteção social básica; a ampliação da capacidade de proteção social; e a prevenção das situações de risco nos territórios de abrangência dos CRAS. Os pressupostos que orientam o PAIF estão relacionados com a compreensão de família e com a relação entre família e proteção social na Política. Para o PAIF, a família é compreendida “como um núcleo afetivo, cujos membros se vinculam por laços consanguíneos, de aliança ou de afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (MDS/SNAS, 2006a, p. 26). Independentemente das formas de viver em família, elas poderão apresentar, em alguma fase do ciclo de vida familiar, vulnerabilidades sociais, carências e distintos graus de dependência (MDS/SNAS, 2006a, p. 26).

Nessas referências, entendemos que o documento do PAIF apresenta uma concepção de família um pouco mais avançada do que a do texto da LOAS, da primeira e da segunda Política Nacional de Assistência Social, visto que reconhece a pluralidade de formas de configurações em que as famílias vivem suas experiências. Entretanto, ao estabelecer a relação entre a família e a proteção social, embora apresente avanços no que se refere à proteção social, como dever do Estado e direito de cidadania, a concepção de família aparece de forma idealizada:

Tem por parâmetros, de um lado, o entendimento de que a família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão e, de outro, que o Estado tem o dever de prover proteção social, respeitada a autonomia dos arranjos familiares (MDAS/SNAS, 2006a, p. 27; grifos nossos).

A compreensão de família delineada pelo PAIF representa a idealização de uma família cuidadosa e protetora. Diz respeito às expectativas criadas em torno da família, pois evidencia aquilo que gostaríamos que ela fosse – fornecedora de cuidados, proteção, afetividade, vínculos de pertencimento, com relações familiares construtivas e de respeito à dignidade humana. Porém, “a família não se constitui, a priori, como um lugar de felicidade” (MIOTO, 1997, p. 115), porque nem sempre ela é cuidadosa e protetora.

Entre os pressupostos do PAIF, encontra-se o de que

A família deve ser apoiada pela proteção social de assistência social e ter acesso às condições para responder ao dever de sustento, guarda e educação de suas crianças, adolescentes e jovens, bem como a proteção dos seus membros em vulnerabilidade, principalmente de seus idosos e pessoas com deficiência (MDS/SNAS, 2006, p. 27; grupos nossos).

Com esse pressuposto, apesar de o PAIF afirmar a necessidade da família ser protegida pelo Estado, transfere para ela muitas responsabilidades que dificilmente as famílias usuárias da Política têm condições de assumir, mesmo contando com alguma forma de proteção estatal. São famílias pobres ou em situação de extrema pobreza, cujos membros em geral vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social e, mesmo assim, acumulam responsabilidades de cuidar e proteger suas crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, desempregados, etc. Porém, a situação de cada segmento exige uma forma de proteção diferenciada e especializada, inclusive conhecimentos especializados que geralmente o chefe ou a chefe da família não detém.



## CONCLUSÃO

No discurso oficial da Política de Assistência Social, no nível da formulação geral e da normatização, não existem enunciados discursivos que permitam apreender um esclarecimento suficiente sobre uma concepção de família, nem sobre o significado de centralidade na família. Existem apenas referências à família e a esse princípio, como se não houvesse necessidade de explicação dos seus significados. Entendemos que apenas expressões textuais repetitivas, como elementos discursivos, não nos permitem afirmar a existência da centralidade na família na Política, nem mesmo no nível do discurso, visto que o significado não é enunciado nos seus documentos. Explicitamos: de que família se fala? Se não existe clareza, qual centralidade o discurso declara sobre ela? As palavras têm sentido, visto que expressam conteúdos e significados, mas, se os enunciados discursivos não são esclarecedores, as palavras ficam interditadas, podendo favorecer interpretações diversas ou produzir ambiguidades na compreensão sobre a família e a centralidade na família, por parte dos gestores e dos profissionais que executam a Política.

Analisando outras dimensões podemos indagar: o que pode indicar se a família tem centralidade no discurso da Política de Assistência Social? Partiremos do lugar que ela pode ou não ocupar e da importância que ela pode ou não adquirir nesse discurso. Se considerarmos os elementos discursivos como o lugar onde a família pode ser visualizada nos documentos, a expressão centralidade na família aparece de forma explícita, como princípio, como diretrizes e como parte dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/98 e PNAS/2004), o que pode indicar que a família tem alguma importância na Política. Porém, não podemos afirmar se, no campo da efetivação da proteção social especial, a família tem lugar central, no sentido da garantia do acesso aos direitos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. Orientações Técnicas para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF: 2009

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social /MDS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Secretaria de Estado de Assistência Social /MPAS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº. 109, de 11/ 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: 2009.

FOUCAULT, Michel. A arqueologia do saber. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005