



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ROSEANE DA SILVA SOUSA**

**FAMÍLIA E GÊNERO: UMA ABORDAGEM DAS SUAS CONCEPÇÕES A PARTIR  
DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS**

**CAMPINA GRANDE- PB  
2017**

**ROSEANE DA SILVA SOUSA**

**FAMÍLIA E GÊNERO: UMA ABORDAGEM DAS SUAS CONCEPÇÕES A PARTIR  
DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

**Linha de pesquisa: Gênero, Diversidade e Relações de Poder.**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Alômia Abrantes da Silva.

**CAMPINA GRANDE- PB  
2017**

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

S725f Sousa, Roseane da Silva.  
Família e gênero [manuscrito] : uma abordagem das suas concepções a partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS / Roseane da Silva Sousa. - 2017.  
78 p.  
  
Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2018.  
"Orientação : Profa. Dra. Alomia Abrantes da Silva ,  
Departamento de Serviço Social - CCSA."  
  
1. Assistência social. 2. Família. 3. Gênero feminino. 4.  
Mulher. 5. Análise de discurso.

21. ed. CDD 306.85

**ROSEANE DA SILVA SOUSA**

**FAMÍLIA E GÊNERO: UMA ABORDAGEM DAS SUAS CONCEPÇÕES A  
PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa  
ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
(PPGSS) da Universidade Estadual da Paraíba  
(UEPB), como exigência para a obtenção do título  
de mestre em Serviço Social.

**Área de concentração:** Gênero Diversidade e  
Relações de Poder

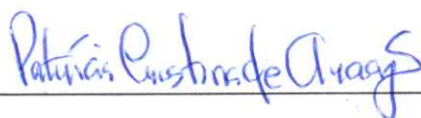
Aprovada em: 21/11/2017

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alomia Abrantes da Silva (Orientadora/PPGSS)  
**Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Cristina de Aragão (PPGSS)  
**Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**



---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria do Socorro Cipriano - SUPLENTE  
**Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)**

Ao meu pai, Dercílio Antônio de Sousa (*in memoriam*).

À minha mãe, Edite Sousa.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, pelo cuidado, estímulo, paciência, orações e compreensão pelos momentos em que estive ausente.

Aos meus sobrinhos, Ana Beatriz Sousa e Martin Sousa, por tanta alegria que me proporcionam.

Ao meu irmão e irmã, Rosângela e Júnior, pelo carinho, preocupação e apoio permanente.

À minha amiga irmã Alanna Mendes, da graduação para a vida toda.

Ao Professor e amigo, Abrahão Andrade, pela sua amizade, cuidado e conversas filosóficas descontraídas.

À minha orientadora, Prof. Dra. Alomia Abrantes, pela paciência, disponibilidade, com contribuições criteriosas e valiosas.

As professoras Patrícia Cristina, Elisa Mariana e Socorro Cipriano, pelas contribuições durante a qualificação do projeto dessa dissertação, bem como na banca de defesa.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UEPB.

*Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma de nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia, e se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre à margem de nós mesmos.*

*FERNANDO PESSOA.*

## RESUMO

Este trabalho objetivou analisar a(s) concepção (ões) de família elaborada (s) discursivamente pela PNAS de 2004, considerando as perspectivas adotadas quanto às questões de gênero. Buscou-se compreender o discurso da família moderna como uma unidade plural, dinâmica e contraditória, construída pelo movimento histórico, econômico e cultural, e como expressão da diversidade e da complexidade das amplas maneiras de se viver em família. Essa dinâmica produz mudanças nos principais determinantes que constroem a concepção de família: conjugalidade e sexualidade; consanguinidade e filiação; coabitação; afetividade; solidariedade. Discutiu-se a abordagem de gênero e sua incorporação pela política de Assistência Social. Analisou ainda a construção sócio-histórica dessa política pública, destacando seus principais marcos legais, pós Constituição Federal de 1988. Por fim, foi feita uma leitura interpretativa, à luz dos estudos de gênero e de estudos relativos do próprio serviço social a respeito do discurso oficial da PNAS, buscando apreender de que modo a família aparece como elementos discursivos dessa Política. A assistência social vem materializando-se num duplo efeito: por um lado o da proteção à família via suprimento de suas necessidades básicas, por outro, dotando-a de autonomia para que ela mesma venha a suprir suas necessidades. Destacam-se alguns avanços jurídicos pós 88 no campo dos Direitos das Mulheres e do Direito da Família. Além da PNAS/2004 foram consultados documentos como Lei Orgânica da Assistência Social; constituições brasileiras; lei Maria da Penha; Estatuto da Criança e do Adolescente e outras legislações atuais pertinentes ao tema dessa pesquisa. A análise desses documentos permitiu identificar no discurso da PNAS: ambiguidades nos conceitos de família; centralidade no gênero feminino; rupturas e fragilidades políticas que vem dificultando a materialização da assistência social.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Família. Gênero. Mulheres. Discurso.



## ABSTRACT

This work aimed to analyze the family conception (s) elaborated by PNAS in 2004, considering the perspectives adopted regarding gender issues. It was sought to understand the discourse of the modern family as a plural, dynamic and contradictory unit, built by the historical, economic and cultural movement, and as an expression of the diversity and complexity of the broad ways of living with the family. This dynamic produces changes in the main determinants that construct the conception of family: conjugality and sexuality; consanguinity and affiliation; cohabitation; affectivity; solidarity. The gender approach and its incorporation by the Social Assistance policy were discussed. It also analyzed the socio-historical construction of this public policy, highlighting its main legal frameworks, post Federal Constitution of 1988. Finally, an interpretive reading was made, in the light of gender studies and relative studies of the social service itself regarding discourse PNAS official, trying to understand how the family appears as discursive elements of this Policy. Social assistance has materialized in a double effect: on the one hand, the protection of the family through the supply of basic necessities, on the other hand, giving it autonomy so that it can supply its needs. Some post-88 legal developments in the field of Women's Rights and Family Law stand out. In addition to PNAS / 2004, documents such as the Organic Law on Social Assistance were consulted; Brazilian constitutions; Maria da Penha Law; Statute of the Child and Adolescent and other current legislation pertinent to the subject of this research. The analysis of these documents allowed to identify in PNAS discourse: ambiguities in the concepts of family; centrality in the female gender; ruptures and political fragility that has made it difficult to materialize social assistance.

**Keywords:** Social Assistance. Family. Genre. Women. Speech.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social

**CAP** – Caixas de Aposentadorias e Pensões

**CF** - Constituição Federativa do Brasil

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CNDM** – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

**CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social

**CREAS** – Centro de referência Especializado da Assistência Social

**CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas

**CFM** – Conselho Federal de Medicina

**ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente

**ESF** – Estratégia Saúde da Família

**FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**IAP** – Instituto de Aposentadorias e Pensões

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LBA** – Legião Brasileira de Assistência

**LGBT** – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS**- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MDSA** – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

**NASF** – Núcleo de Apoio à Saúde da Família

**NOB** - Norma Operacional Básica

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PAISM** - Programa de Atenção à Saúde da Mulher

**PNAS** - Política Nacional de Assistência Social

**PNAB** – Política Nacional de Atenção Básica

**PNAD**- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PAIF** – Programa de Atenção Integral à Família

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1: ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CAMINHOS</b> .....	16
<b>CAPÍTULO 2 - PROTEÇÃO SOCIAL: A FAMÍLIA SOB A ORDEM DO DISCURSO NORMATIVO</b> .....	27
2.1 A FAMÍLIA MODERNA EM DEBATE.....	27
2.2 SITUANDO A FAMÍLIA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	30
2.3 A FAMÍLIA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA.....	38
<b>CAPÍTULO 3 - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL – PNAS: CONCEITOS DE FAMÍLIA E ABORDAGEM DE GÊNERO</b> .....	44
3.1 GÊNERO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE.....	52
3.2 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	55
3.3 MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS.....	63
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	69
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	71

A escolha pelo tema “Família e Gênero: uma análise das suas concepções na PNAS” foi fruto de algumas experiências que tive durante a minha graduação no curso de Serviço Social, realizada pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB entre os anos 2010 e 2014.

Durante aqueles anos tive a oportunidade de participar de debates, grupos de estudo com discussões sobre temas como feminismo, gênero, sexualidade. Meu interesse maior era entender as relações desiguais entre os gêneros feminino e masculino na sociedade, e com o tempo meu interesse foi se afunilando pra esfera familiar. Em 2013 fiz meu estágio curricular no “Núcleo de Atendimento Psicossocial” da Defensoria Pública da Paraíba, com sede em João Pessoa. Durante esse estágio atendi algumas famílias, em seus diferentes arranjos, as quais demandavam atendimento para os principais casos: “conflitos familiares, violência doméstica, divórcio, separação de corpos e guarda de menores”, entre outras demandas que recebíamos da Vara da Família da mesma instituição. Através da escuta e da entrevista social que eram realizadas durante os atendimentos, observei que a maioria daquelas famílias era usuária da Política Nacional de Assistência Social. Quando não eram, e caso fosse necessário, era feito encaminhamento para esta ou outra política social. Observei também durante as audiências de “conciliação”, realizadas principalmente em situações de divórcio, que o objetivo dessas audiências era tentar não “desmembrar” a família.

Ainda em 2013 realizei estágio extracurricular na Empresa Serviço Social do Comércio – SESC, também em João Pessoa, no Programa Mesa Brasil. Esse programa tem visibilidade nacional e seu objetivo é proporcionar segurança alimentar e nutricional para as populações em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, tendo como princípio básico a “solidariedade”. Durante as ações socioeducativas, realizadas pelos estagiários de Serviço Social e Nutrição, tínhamos a oportunidade de uma maior aproximação com o cotidiano de algumas famílias. Observei a partir de análise de fichas de cadastro e relato dos representantes dessas instituições, que a população atendida pelo Mesa Brasil também era usuária da PNAS. Percebi que, pelo fato de se utilizarem de um serviço como o “Mesa Brasil” que tem caráter “assistencialista”, “filantrópico”, essa população também referenciava a PNAS como “ajuda”, uma vez que não entendiam o caráter político e social desta política.

A experiência nesses dois estágios me levou a inquietações tanto sobre a assistência social como um direito que faz parte do tripé da Seguridade Social, como a respeito de

questões que envolvem a “família”: gênero, sexualidade, desigualdade entre os sexos, diversidade de arranjos familiares, etc. Sendo assim em meu Trabalho de Conclusão de Curso, em 2014, tentei fazer uma análise sobre os novos arranjos familiares e a partir dos prontuários e fichas dos atendimentos da Defensoria Pública pude identificar a presença marcante de famílias monoparentais chefiadas por mulheres que também eram usuárias da política de assistência social.

Diante disso, quando fui fazer a seleção de mestrado em Serviço Social na Universidade Estadual da Paraíba, levei como proposta de pesquisa “analisar a trajetória de vida das mulheres chefes de famílias monoparentais usuárias da PNAS”, no entanto quando ingressei no curso acabei levando minha pesquisa para um novo caminho: as leituras sobre discurso, relações de poder, gênero foram me levando a querer entender quais conceitos de família e gênero, estavam presentes no documento que dá materialidade a PNAS.

Sendo assim, procuro apresentar neste trabalho uma análise do documento “Política Nacional de Assistência Social” - PNAS produzido no ano de 2004 pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome – MDS. O objetivo geral foi analisar a(s) concepção (ões) de família elaborada (s) discursivamente pela PNAS de 2004, considerando as perspectivas adotadas quanto às questões de gênero. Os objetivos específicos foram historicizar o discurso sobre a família moderna, verificar as conquistas do movimento feminista e de mulheres quanto à elaboração de políticas públicas para as mulheres; e por último, problematizar o discurso da PNAS quanto à discussão sobre a centralidade na Família e seu foco nas mulheres.

Como metodologia, utilizei de pesquisa documental (leitura da PNAS, Constituições e Leis normativas); e bibliográfica para problematizar os principais temas adotados: assistência social, família e gênero. De acordo com Gil (1994) a pesquisa documental apresenta muitas vantagens para o pesquisador:

Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. Outra vantagem da pesquisa documental está em seu custo. Como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exige apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa torna-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas (GIL, 1994, p. 46).

Não obstante, as pesquisas documentais podem apresentar algumas limitações como também o seu uso tem recebido algumas críticas. Essas críticas “referem-se à não-

representatividade e à subjetividade dos documentos” (GIL, 1994, p. 47). Apesar disso, o pesquisador que já tenha certa experiência com este tipo de pesquisa poderá contornar essa e outras dificuldades (GIL, 1994). Gil comenta que as pesquisas elaboradas a partir do uso de documentos “são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios” (GIL, 1994, p. 47).

A leitura dos documentos foi feita com base no método da Análise do Discurso, de modo que fosse possível apreender qual o discurso da PNAS sobre a família. Michel Foucault diz que o discurso nos coloca frente a frente “[...] uma verdade do homem bastante arcaica e bem próxima, silenciosa e ameaçadora: uma verdade abaixo de toda verdade, a mais próxima do nascimento da subjetividade e a mais difundida entre as coisas [...]” (FOUCAULT, 1972, p. 561). Assim, o discurso nos possibilita produzir determinados modos de subjetividade. É nesse discurso que é possível encontrar tanto os mecanismos de subjetividade como as táticas das relações de poder que possibilitam que novas formas discursivas sejam excluídas.

O discurso tem forma, o discurso é poder. O discurso pode possibilitar que ideologias se materializem. Neste caso, o discurso pode tornar-se perigoso, pois pode ser usado para criminalizar, para se ausentar de responsabilidades. Nessa perspectiva:

O discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que se manifesta (ou oculta) o desejo; é também aquilo que é o objeto do desejo; é visto que isto a história não cessa de nos ensinar- o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mais aquilo, por que, pelo que se luta, poder do qual podemos nos apoderar, permitir a transubstanciação e fazer do pão um corpo (FOUCAULT, 1996, pág. 10-11).

Sendo assim, quem tem acesso a um discurso persuasivo pode utilizar-se da linguagem para manobrar e dominar. O discurso passa então a ser apeteído, admirado e temido. Para Fischer (2003), o ato de pesquisar a partir da perspectiva foucaultiana de discurso significa:

[...] fugir das explicações de ordem ideológica, das teorias conspiratórias da história, de explicações mecanicistas de todo tipo: é dar conta de como nos tornamos sujeitos de certos discursos, de como certas verdades se tornam naturais, hegemônicas, especialmente de como certas verdades se transformam em verdades para cada sujeito, a partir de práticas mínimas, de ínfimos enunciados, de cotidianas e institucionalizadas regras, normas e exercícios. Pesquisar a partir desses pressupostos históricos e filosóficos significa também, e finalmente, dar conta de possíveis linhas de fuga, daquilo que escapa aos saberes e aos poderes, por mais bem montados e

estruturados que eles se façam aos indivíduos e aos grupos sociais [...] (FISCHER, 2003, p. 385-386).

Esta pesquisa faz uso de abordagem qualitativa, considerando que, “enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques” (GODOY, 1995, p. 21).

Este trabalho é composto por três capítulos. No primeiro, abordei a Assistência Social no Brasil de modo a resgatar elementos fundamentais sobre a família. No segundo capítulo tratei de problematizar a Proteção Social dada as famílias por meio das políticas sociais estatais. Por último, analisei os conceitos de família abordados pelo documento que dá materialidade a Política Nacional de Assistência Social de 2004.



## 1 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CAMINHOS

---

Falar em Assistência Social no Brasil implica considerá-la, atualmente, como um direito social contida na Constituição Federativa do Brasil - CF de 1988 no artigo que trata da Seguridade Social e, sendo assim, é necessário tentar fugirmos do discurso “assistencialista” que por tanto tempo a ela fora associada. Dissociar a assistência social do assistencialismo<sup>1</sup> e da filantropia ainda vem sendo um grande desafio a ser enfrentado, uma vez que por décadas o clientelismo fez parte da nossa cultura e a sua permanência ainda vem dificultando, mesmo depois de tanto tempo, o protagonismo e a emancipação dos usuários da Assistência Social (YAZBEK, 2004).

Essa política social assim como as demais políticas foi sendo constituída como ações pontuais, planejadas e executadas pelo Estado. Este se apresenta como uma instituição garantidora de direitos. Nesse contexto, vem se utilizando de estratégias biopolíticas da governamentalidade neoliberal<sup>2</sup> para poder capturar os sujeitos e colocá-los como alvo das tecnologias de governo (LOCKMANN, 2013).

Lockmann (2013) constatou que as políticas sociais existem para desenvolver um duplo objetivo. Um primeiro objetivo seria que elas pretendem gerenciar e prevenir riscos e vulnerabilidades sociais na vida de indivíduos, famílias e coletividades. Um segundo objetivo é que elas pretendem produzir sujeitos autogovernados. Isso é possível ser observado, precipuamente, na política de assistência social quando esta oferece educação e qualificação para os seus usuários, como forma de proporcionar a estes a *autonomia*. Princípio este que está contido na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, e que tem como meta a autogestão pelos sujeitos de suas próprias vidas (LOCKMANN, 2013).

A política de assistência social para alcançar esses objetivos cria “estratégias de governo”, mas antes disso se constrói um conjunto de conhecimentos técnicos para conhecer a população, a qual apresenta regularidades, riscos e ameaças. É a partir do conhecimento que se tem da população que as instituições, dentre elas, o Estado, poderá

---

<sup>1</sup> Coloco aqui, assistencialismo como ações caritativas sem quaisquer vinculações com a perspectiva de direito. Historicamente, não somente a política de assistência social tem sido marcada por elementos de tal cunho, mas, de um modo geral, todas as políticas sociais brasileiras, conforme Carmelita Yazbek (2004).

<sup>2</sup> O filósofo francês Michel Foucault entende Governamentalidade como sendo um conjunto: Constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por *alvo principal a população*, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (FOUCAULT, 2008).

controlá-la e governá-la (LOCKMANN, 2013). Nesse sentido, é necessário que o Estado também se “submeta” a um conjunto de conhecimentos e técnicas tanto discursivas quanto estatísticas, para só então alcançar os meios de como controlar uma população. Nesse contexto, para que se consiga controlar uma população com êxito é necessário:

Isolá-la como um setor da realidade, identificar certas características e processos próprios dela, fazer com que seus traços se tornem observáveis, dizíveis, escrevíveis [...]. Em segundo lugar, governar a população exige conhecimento de um tipo diferente. Para se fazer cálculos sobre uma população é necessário enfatizar certos traços daquela população (NIKOLAS ROSE, 1999, p. 36).

Para Yazbek, autora brasileira, as políticas sociais teriam como característica o casuísmo, uma vez que vem se apresentando como, “inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos” (YAZBEK, 2004, p. 54). Para esta autora elas vêm servindo para a conformação de interesses de classe, e “são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado” e são constituídas por ações que rerepresentam a desigualdade social brasileira. Embora a assistência social tenha a finalidade de conter e minimizar a miséria, através da regulação do poder estatal, ela não vem dando conta disto. Para Sposati (1998), essa política é constituída por uma teia de interesses que demarcam as relações de classe; assim como as demais políticas sociais brasileiras, tem se apresentado como conformadora da prática gestionária do Estado, da acumulação da riqueza e da miséria social.

Isso quer dizer que, assim como o Estado, as políticas sociais sofrem tensões e conflitos. Sendo assim, é necessário que sejam repensadas diariamente, a partir das práticas cotidianas e institucionais, uma vez que estas são políticas governamentais que divergem entre si e “estão submetidas a um formato organizacional que superpõe e compartimentaliza as ações” (YAZBEK, 2004, p. 58), o que faz com que se produzam ações burocráticas por vezes competitivas. Por isso se faz necessário, ao analisar a proteção social no âmbito da assistência social, atravessar seus principais momentos históricos. Fazendo isso, vê-se que essa política por décadas fora apoiada:

Na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e

marginal no conjunto das políticas públicas. (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2012, p. 55).

Diante disso, e partindo de análises atuais compreende-se que a assistência social ainda traz consigo alguns desses traços arcaicos, e embora seja hoje reconhecida como um direito social ela ainda tem sido tomada como *um instrumento de controle* sobre as famílias pobres, pois ao mesmo tempo em que garante uma renda mínima a essas populações carentes, implementa uma política de caráter ideológico às famílias usuárias (YAZBEK, 2004; LOCKMANN, 2013).

Até o século XVIII a assistência social no Brasil estava intimamente associada às práticas realizadas por instituições de caridade. Tais práticas eram realizadas instituições religiosas, sobretudo as Santas Casas de Misericórdia, que sob o prisma moral cristã ofertavam cuidados como de abrigo, alimentação e vestimentas, principalmente às crianças abandonadas, idosos e doentes. As Santas Casas de Misericórdia eram reconhecidas e valorizadas pelo papel que desenvolviam (ESCORSIM, 2008).

Diante disso, se observa que as práticas assistenciais no Brasil tinham como objetivo principal *controlar e disciplinar* a população pobre. Inicialmente, esse controle se deu a partir do dispositivo religioso, herdado pelo trabalho filantrópico dessas Santas Casas de Misericórdias. As Misericórdias são Irmandades, Confrarias, Santas Casas, Fundações e Entidades beneficentes e filantrópicas, que historicamente assumem o papel de traduzir em suas ações as obras de misericórdias corporais e espirituais (PEREIRA, 2005). Seus valores prescritos eram de que a *pessoa* estaria no centro de toda ação direta e assistencial, por isso era necessário defender de forma incondicional os valores humanos e cristãos, voltando suas ações principalmente para os mais pobres e vulneráveis (CARVALHO, 2005).

De acordo com informações de Carvalho (2005) as Santas Casas de Misericórdia teriam surgido no medievo como resposta ao longo período de carestia na Europa. Diante desse contexto, foram sendo formadas, em vários países da Europa, as Confrarias e corporações filantrópicas. Em Portugal, a primeira Irmandade surgiu em 1498 com o nome “Nossa Senhora Mãe de Deus, Virgem Maria da Misericórdia”. Seu objetivo era “proporcionar auxílio espiritual e material aos necessitados” (CARVALHO, 2005, p. 4) e seus compromissos segundo Russel-Wood apud Carvalho (2005), expressos em um “Estatuto”, contemplava as seguintes obras de caridade:

**Espirituais:** ensinar aos ignorantes; dar bom conselho; punir os transgressores com compreensão; consolar os infelizes; perdoar as

injúrias recebidas; suportar as deficiências dos pobres; orar a deus pelos vivos e pelos mortos.

**Corporais:** resgatar cativos e visitar prisioneiros; tratar os doentes; vestir os nus; alimentar os famintos; dar de beber aos sedentos; abrigar os viajantes e os pobres; sepultar os mortos (RUSSEL-WOOD apud CARVALHO, 2005 p. 4).

Em 1525 já existiam em Portugal cerca de 60 Misericórdias funcionando, todas motivadas por questões políticas e econômicas e fomentadas por diversos privilégios (IVAMOTO, 2005). Além disso, essas Misericórdias tiveram para aquele país grande relevância quanto a Reforma do seu ensino médico.

No Brasil existem divergências sobre qual capitania primeiro teve a honra de fundar uma Misericórdia, se São Vicente ou Pernambuco. Alguns historiadores concordam que a primeira a ser fundada foi a Irmandade de Santos, por Brás Cubas em 1543 (CARVALHO, 2005). De acordo com o Conselho Federal de Medicina do estado de São Paulo:

Durante a nossa história, essas instituições assumiram a atenção à saúde da população brasileira carente. Quando ainda não existia o SUS, só os trabalhadores formais tinham direito ao atendimento médico pela Previdência Social; cabia as Santas Casas atender o restante da população (CFM-SP, 2005).

Diante desse contexto, fica evidente que a família na história brasileira por bastante tempo fora excluída da Proteção do Estado, de modo que as poucas ações existentes, até o final do século XX, apresentavam-se sob a forma de assistencialismo e da normatização dos corpos. Desse modo, quando falo que as ações estatais eram voltadas a normatização dos corpos estou querendo dizer que para efetivação daquele assistencialismo, o Estado usufruía de estratégias biopolíticas altamente eficazes.

Essas estratégias biopolíticas emergem no século XVIII como dispositivos para controlar e disciplinar os corpos. Desse modo, o controle social exercido através dessas políticas de Estado relaciona-se diretamente com a produção de uma biopolítica, em que a atenção do Estado se desloca do cuidado com território para o cuidado com a população (FOUCAULT, 2008).

O higienismo médico, por exemplo, foi utilizado como dispositivo de controle da população brasileira nos tempos da colonização (COSTA, 1983). O “médico era um criador de conceitos” (PRIORE, 2013, p.78). Nesse sentido, Jurandir Costa (1983) em *Ordem Médica e Norma Familiar* observou uma forte similitude “entre os mecanismos de coerção

empregados pelo Estado português sediado no Brasil e os instrumentos coercitivos da administração colonial”. Ambos objetivavam a “modificação do comportamento familiar” (COSTA, 1983, p. 53).

O higienismo médico, contudo, se dá mais fortemente no Brasil por volta do início do século XX, consistindo num movimento com a proposta de cuidar da população, ensinando-a e educando-a para aquisição de novos hábitos. Participavam desse movimento, vários intelectuais que tinham como objetivos comuns: lutar pela melhoria das condições de saúde da população brasileira. Sendo assim, os médicos higienistas eram profissionais especializados em saúde pública e sanitária e ficavam responsáveis pela prescrição de condutas higiênicas. Esses profissionais eram considerados grandes educadores e, bastante necessários para a saúde mental das famílias mais pobres: “quando o assunto é saúde mental, chega a afirmar que a família é a grande causadora dos distúrbios mentais: a família é nefasta.” (PETRI, 2003, p.13).

A constituição de 1934 quando descreve as ações (Artº138) que incube a União, estados e municípios, deixa evidente qual o papel do sanitarismo no Brasil:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a natalidade e a morbilidade infantil; e de higiene social, que impeçam a propagação de doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (BRASIL, PLANALTO, 1934, p. 174-175).

Os higienistas eram polêmicos e criaram propostas que se divergiam, bem como debates sobre a modernização. E, desse modo, através de seu discurso único, a higiene, alcançavam todos os setores da sociedade. De acordo com os higienistas: já que a higiene era considerada uma área da biologia, seu objetivo central deveria ser proporcionar uma melhor qualidade de vida as pessoas, em todos os seus sentidos. Com isso, a medicina procurava ganhar sua legitimidade, através da oferta desse instrumento de intervenção, que seria capaz de intervir diretamente no ambiente familiar.

A ordem institucional inaugurada com a revolução de 1930 incluiu, dentre suas inovações legais, dispositivos que podem ser considerados, pelo menos

em primeira aproximação, ‘pró-natalistas’ [...]. As preocupações com a formação eugênica da ‘raça brasileira’ fizeram também presentes, como pode ser constatado no texto do artigo 138 da Carta Constitucional de 1934. (SOBRINHO, 1993, p. 67/68).

É nesse contexto que podemos analisar o tratamento constitucional do Estado com a família brasileira. A família passa a receber uma atenção estatal de cunho mais “protetivo”. Diante do contexto em que o Brasil vivia em plena expansão do capitalismo concorrencial, o país necessitava de mão de obra capaz de fazer jus ao título de país independente. Sendo assim, a forma de se garantir mão de obra saudável e passiva seria garantir o mínimo de proteção social ao trabalhador e à sua família. O golpe de 1937 instaurou o Estado Novo, e nesse contexto outorga-se uma nova constituição. Essa constituição tinha como principais preocupações:

Fortalecer o Poder Executivo, a exemplo do que ocorreria em quase todos os países, [...]. a Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por dia de decretos-leis que ele próprio depois aplicava [...] (SILVA, 2008, p. 83).

No entanto, houve poucas mudanças do texto constitucional de 1934 para o de 1937 no que se refere à família. Em uma breve leitura contata-se que:

Art 124 - A família, constituída pelo *casamento indissolúvel*, está sob a proteção especial do Estado. Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos.

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Art 126 - Aos filhos naturais, facilitando-lhes o reconhecimento, a lei assegurará igualdade com os legítimos, extensivos àqueles os direitos e deveres que em relação a estes incumbem aos pais.

Art 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O *abandono* moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.

Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole (CF, 1937. Grifos meus).

Vê-se nessa constituição o caráter centralizador do Estado. Embora atribua à família o dever pelo cuidado com seus membros, se coloca como responsável pelos “casos de falta grave e abandono por parte dos responsáveis” (CASTANHO, 2012, p. 12).

Surgem, nesse contexto, as primeiras políticas sociais, com objetivo de garantir os preceitos elencados na nova constituição, mas principalmente como forma de conter a classe trabalhadora, uma vez que esta já estava bastante politizada quanto aos seus direitos. Foi nesse sentido que, a questão social, antes tratada como *caso de polícia*, transforma-se num *caso de política*. Segundo a literatura marxiana a questão social “se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social” (NETTO, 2001:46). E, como afirma Pereira:

A “questão social” indica, [...], a existência de relações conflituosas entre portadores de interesses opostos e antagônicos [...], na qual os atores dominados conseguem impor-se como forças políticas estratégicas e problematizar efetivamente necessidades e demandas, obtendo ganhos sociais relativos. Foi com essa caracterização que a questão social surgiu na Europa no século XIX [...]. Por isso, a questão social é, de fato, particular e histórica. (PEREIRA, 2001, p.59).

Destarte, Getúlio Vargas, então presidente do Brasil conseguiu comover uma grande massa de trabalhadores, e ficou conhecido como o “Pai dos Pobres”, pois atenderam algumas das demandas do povo - como direitos trabalhistas, previdenciários, sistema de saúde pública e universal, etc. - em meio àquela agitação que era transformar o Brasil num país de grande visibilidade internacional. Em 1933 é criado os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs<sup>3</sup>, por categorias profissionais, para substituir as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, geridas por empresa e cujo financiamento se dava somente por trabalhadores e empregadores. Os IAPs, diferentemente das CAPs eram vinculadas ao estado por meio do Ministério do Trabalho. É da gestão varguista também a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC<sup>4</sup> e a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT<sup>5</sup>. E, a partir

---

<sup>3</sup> “Os IAPs utilizaram o mesmo modelo da Itália, sendo cada categoria responsável por um fundo. A contribuição para o fundo era custeada pelo empregado, empregador e pelo governo. A contribuição dos empregadores incidia sobre a folha de pagamento. O Estado financiava o sistema através de uma taxa cobrada dos produtos importados. Os empregados eram descontados em seus salários. A administração do fundo era exercida por um representante dos empregados, um dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto prestava serviços de saúde” (ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva, 2005).

<sup>4</sup> Decreto nº 19.433, de 26 de Novembro de 1930.

<sup>5</sup> Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.

destes ficaram garantidos diversos direitos trabalhistas: jornada de oito horas de trabalho; folga semanal; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e férias remuneradas.

Contudo, enquanto alguns direitos passavam a ser garantidos a partir da implementação de algumas políticas sociais, a assistência social continuou sendo permeada na sociedade como uma prática de solidariedade cristã, cujo meio para efetiva-la não passava da “bondade” da sociedade.

Quanto ao Estado, este passou a outorgar uma mínima atenção ao trato da assistência social, ainda que de forma bastante patrimonialista<sup>6</sup>. Assim sendo, a assistência social, primeiramente veio a ser exercida, a partir da década de 1940, ainda no governo Vargas, como iniciativa estatal no auxílio às famílias dos soldados que estavam participando da Segunda Guerra Mundial. Desta maneira, para dar consistência jurídica a esse “provimento”, em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência - LBA cujo comando nacional ficou sob os “cuidados” da Primeira Dama<sup>7</sup>, a senhora Darcy Vargas. De acordo com Silva:

A LBA era uma instituição articuladora da Assistência Social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder a marca assistencialista e fortemente seletiva. A Assistência Social era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA (SILVA, 2012, p. 23).

Dessa maneira, observa-se que a assistência social estruturou-se como política pública mais recentemente, porém historicamente fora acoplada a um conjunto de práticas filantrópicas e benemerentes da sociedade civil. Entre 1946 e 1964 não houve muita mudança desse panorama, o Estado continuou utilizando-se da “assistência social” como instrumento de controle social das camadas menos favorecidas, sem a preocupação de torná-la pauta de política pública. Nesse contexto o Governo Federal cria em 1946 a Fundação Leão XIII, com o objetivo de atuar junto aos moradores das favelas que estavam concentradas nos grandes centros urbanos. De acordo com Yamamoto:

---

<sup>6</sup> Segundo Holanda, “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público [...] Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; [...] A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias”. (HOLANDA, 1995, p.145-146)

<sup>7</sup> O “primeiro-damismo” perduraria até o Governo de Fernando Henrique Cardoso, e mais recentemente com o governo de Michel Temer (2016), o qual em seus discursos oficiais vem difundindo ideias conservadoras, assistencialistas e machistas no trato tanto da Política de Assistência Social como nas relações de gênero em suas amplas dimensões.



Para o Serviço Social da Fundação Leão XIII, o “problema da favela” será o problema da educação, idealização muito ao gosto e enraizada na classe média a partir de suas pretensões culturais aristocratizantes, através da qual a totalidade dos problemas sociais se reduz à questão da educação, do capital cultural, que em muito lhe serve de divisor de águas com o proletariado (IAMAMOTO, 1998, p. 285).

Essa educação tinha como objetivo a recuperação dos valores morais da sociedade, sendo que para a *Fundação* não bastava somente à urbanização das cidades, mas uma ampla mudança das mentalidades da população que vivia nas favelas. Diante disso, Valla (1986) comenta que os instrumentos utilizados objetivavam a transferência das responsabilidades para os indivíduos. Dessa forma, o autor esclarece que:

O povo quando bem orientado tem capacidade de resolver seus problemas. [...] dentro de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um de seus membros, sendo totalmente banido desse movimento qualquer ideia paternalista ou de protecionismo mal compreendido e prejudicial à recuperação moral do homem (VALLA, 1986, p. 17).

Ainda naquele ano, o empresariado se insere como colaborador na efetivação das políticas sociais para os trabalhadores, criando o Serviço Social da Indústria – SESI. No entanto, sua participação era mínima, uma vez que foi o Estado o maior investidor desse empreendimento. Nos anos 1950, no governo de Juscelino Kubitschek - JK continua-se a veiculação dos aspectos assistencialistas nas políticas sociais.

Em um contexto político bastante repressivo em que o Brasil vinha passando desde 1964, surge nos anos 1980, diante da luta popular pela volta da Democracia, o debate que partindo do discurso de justiça social e acesso universal a direitos sociais, propiciou grande protagonismo popular frente à reivindicação constitucional de inserção da assistência social no âmbito da Seguridade Social. Foi assim que em 1988 ficou garantido na CF no título VII da Ordem Social, no Capítulo II, em seu art. 194, que diz: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Diante disso, a saúde passa a ser um “direito de todos e dever do Estado” (art.196), a previdência social será de “caráter contributivo e de filiação obrigatória” (art. 201) e a assistência social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203).

Mesmo diante da sua menção na CF, a assistência social só veio a ser regulamentada em 1993 com a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS. Assim, o

Estado passa a colocar a assistência social como uma questão política, ao menos na lei, e não mais como uma obrigação cristã, como eram as práticas anteriores. Em 1998 (dez anos após a referência da assistência social na Carta Cidadã) elaborou-se a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNSA) que organizou a Assistência Social ficando elencados: *objetivos, princípios e diretrizes*. A Proteção Social<sup>8</sup> na LOAS e na CF elencaram como metas estatal: a garantia da "segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar" (PNAS, 2004).

*Por garantia de sobrevivência* a política expressa que esta não pode ser entendida como uma compensação pela existência de um valor de salário mínimo insuficiente para suprir as necessidades básicas de uma família, mas uma garantia de que todos possam monetariamente garantir sua sobrevivência. *Por segurança de acolhida*, a política esclarece que significa “provisão das necessidades humanas”, entendida como garantia de direitos básicos como alimentação, abrigo, vestuário entre outros direitos inerentes “à vida humana em sociedade”. Quanto ao *convívio ou vivência familiar* o documento expressa como sendo:

A não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações [...]. É na relação que o ser cria sua *identidade* e reconhece a sua *subjetividade*. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. *A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio* (PNAS, 2004, p. 26. Grifos meus).

Esse discurso evidencia que a política em análise, de fato demonstra um novo redimensionamento sobre o público atendido por esta política pública. Sendo assim, descreve que é necessário também considerar que a Proteção Social envolve três aspectos.

O **primeiro** aspecto seria: “*as pessoas*, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, *a família*”. **Segundo aspecto:** que quem esteja executando a política

---

<sup>8</sup> Por *Proteção Social* entende-se “as formas às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. (BRASIL, 2004, p.17).

se aproxime do *cotidiano das pessoas*; e a partir disso relacioná-las ao território (**terceiro aspecto**), pois é neste que se constituem os riscos e as vulnerabilidades dos sujeitos.

A partir desses aspectos da PNAS, ou melhor, **da família como núcleo de apoio**, é que irei tentar delinear minha análise: entender quais os conceitos de família expressos na PNAS e verificar elementos do seu discurso que expressam uma abordagem de gênero. Diante disso, essa breve problematização da Assistência Social no contexto brasileiro serviu como fio norteador para a análise desse documento.

## 2 PROTEÇÃO SOCIAL: A FAMÍLIA SOB A ORDEM DO DISCURSO NORMATIVO

---

Analisar os conceitos de família contidos ou não na Política Nacional de Assistência Social requer um entendimento do que é compreendido historicamente como *família*, como se apresenta em nossa sociedade contemporânea ocidental, bem como ela está inserida no Sistema de Proteção Social brasileira.

### 2.1 A FAMÍLIA MODERNA EM DEBATE

É necessário recordar que está em voga no Brasil um discurso conservador, elitista e discriminatório sobre a família e, que vem sendo posto à sociedade sob a forma de um “conceito” legal e moral disposto no *Estatuto da Família*, idealizado através de um Projeto de Lei (PL-6.583/2013) que está em trâmite desde 2013, sob a autoria do Deputado Anderson Ferreira (PR-PE).

A referida proposta do Estatuto vem propor uma “conceituação de família”, protegida pelo Estado, que abrangeria *somente* àquela/as formada/as pela “união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Tal conceituação não causa tanta estranheza, uma vez que também está inclusa na Constituição de 1988, no entanto, sabemos que o ordenamento jurídico brasileiro, nos últimos anos, vem conquistando grandes avanços quanto ao reconhecimento de outros formatos familiares. Citamos aqui, por exemplo, o assentimento jurídico das relações homoafetivas, através da Resolução do STF 175/2013 que dispôs “sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo”.

Sendo assim, o *Estatuto da Família* surge para contrapor-se a avanços sociais como esse e, principalmente àqueles relacionados às questões de gênero. Apesar de o referido projeto ter sido recusado por alguns deputados - os quais discursaram sobre a sua “inviabilidade” em vista de que o país é atualmente reconhecido internacionalmente por ser uma nação de ampla diversidade de seu povo- o mesmo foi aprovado na Câmara em 2015, e segue sendo analisado pelo Senado Federal.

Não é meu propósito aqui analisar esse debate em específico, mas considero importante situá-lo como componente marcante do contexto político em que a problemática dessa pesquisa se insere.

Antes de adentrar no tema propriamente dito, é importante esclarecer que partilho da ideia que a família, independente das formas ou dos novos modelos que assume na contemporaneidade, ainda continua tendo seu lugar privilegiado em nossa sociedade, e é onde aprendemos muito dos nossos valores, nossas crenças, é um espaço onde somos e aprendemos a ser.

Com base na documentação que consulto para este trabalho, para o Estado brasileiro a família é considerada geradora de vida; é *locus* de proteção; é onde o indivíduo pode desenvolver as mais diversas formas de comunicabilidade, de afeto, de conflitos e contradições. A *família* é uma rede que sustenta nossas relações entre sujeitos e coletividade; é ela que também media estas mesmas relações, de modo que haja continuamente os deslocamentos entre os limites do público e do privado (PNAS, 2004). Esse conceito de família, no entanto, abarca não somente as relações que se dão por via do parentesco, dos laços consanguíneos. Família vem a ser concebida como uma teia de relações de afetividade, cuidado recíproco; um lugar de descobertas, de aceitação das diferenças.

Compreende-se que a família vem passando por diversas configurações e que o discurso sobre a família não pode continuar sendo aquele baseado no modelo nuclear tradicional, formado por um casal heterossexual e filhos.

Embora ainda seja hegemônico o discurso baseado na heteronormatividade<sup>9</sup>, seja nas diversas esferas do saber como também do poder, é necessário reconhecer que sempre coexistiram diferentes configurações familiares (CALDERÓN; GUIMARÃES, 1994). Apesar disso, a “família” na contemporaneidade vem se reconfigurando à medida que a sociedade se transforma. Conforme Giddens (2007, p.61) “há uma revolução global em curso”, e sendo assim não existe nada tão importante quanto aquilo que envolve a nossa vida pessoal, como a sexualidade, os relacionamentos, o casamento, a família (GIDDENS, 2007).

Di Marco (2005), Mello (2005) e Therborn (2006) quando estudaram sobre a família moderna compreenderam que esta passa por diversos estágios e classificações. Enquanto para Di Marco (2005) a classificação de família pré-moderna seria uma forma anterior da família moderna; em Mello (2005) e Therborn (2006) esse mesmo estágio seria chamado de

---

<sup>9</sup> A heteronormatividade visa regular e normatizar modos de ser e de viver os desejos corporais e a sexualidade. De acordo com o que está socialmente estabelecido para as pessoas, numa perspectiva biologicista e determinista, há duas – e apenas duas – possibilidades de locação das pessoas quanto à anatomia sexual humana, ou seja, feminino/fêmea ou masculino/macho (PETRY; MEYER, 2010, p. 195).

patriarcalismo. Para esses autores, tanto a família patriarcal como a pré-moderna foram organizações familiares baseadas no poder do pai sobre as relações conjugais, familiares e patrimoniais. Analisando-os, percebe-se que algumas descrições, a partir da configuração a qual chamamos de família moderna, apontam para o afastamento de modos de convivência anteriores como, por exemplo, o patriarcalismo.

Prosseguindo, no que se refere à denominada “família moderna”, Phillipe Àries (1981) abordando a família a partir da Idade Média, comparou os costumes daquela época e a da modernidade, mostrando como eram a proteção à família e a infância em ambas as fases. Este autor pontua que: “na Idade Média, [...], as crianças misturavam-se com os adultos assim que eram consideradas capazes de dispensar a ajuda das mães ou das amas [...], aproximadamente, aos sete anos de idade” (ARIÈS, 1981, p.269). Apenas com o advento da Idade Moderna que pais e mães, passariam a dedicar todas as suas energias para a proteção de sua prole. Essa proteção se deu, prioritariamente, através de um rígido sistema educacional, em que o cuidado, que antes era dispensado às crianças, passa a inspirar sentimentos de afetividade e de amor pela família.

Naquele contexto, criou-se um discurso moral e disciplinador voltado aos pais, para que estes abandonassem o antigo costume de preferência pelo filho mais velho, e cuidassem de preparar todos os filhos, “até mesmo as meninas”, para a vida. Desse modo, essa preparação estaria assegurada pelas escolas, sendo assim, “a aprendizagem tradicional foi substituída pela escola, uma escola transformada, instrumento de disciplina severa, protegida pela justiça e pela política” (ARIÈS, 1981, p.272). Nessa mesma perspectiva, Donzelot (1977) comentou que o discurso sobre o advento dessa família moderna, centrada no primado educacional, não se propagou em todas as camadas sociais de uma mesma forma:

Existem, pelo menos, duas linhas, nitidamente distintas, de promoção dessa preocupação educacional, e as diferenças entre os efeitos políticos que elas induzem são suficientemente grandes para que se possa emprestar-lhes a forma de uma simetria invertida [...]. Tanto numa série como na outra há, certamente, recentramento da família sobre si mesma, porém, esse processo não tem o mesmo sentido para cada uma das linhas. A família burguesa constituiu-se através de um retraimento tático de seus membros com o objetivo de recalcar ou controlar um inimigo do interior: os serviços. Através dessa coesão ela se atribui um excesso de poder que a eleva socialmente, permitindo-lhe retornar ao campo social com mais força, para aí exercer diversos controles e patrocínios. A aliança com o médico reforça o poder interno da mulher e mediatiza o poder externo da família. Ao passo que a família popular se amolda a partir de uma redução de cada um de seus membros aos outros, numa relação circular de vigilância contra as tentações do exterior, o cabaré, a rua. Ela realiza suas novas tarefas educativas à custa

de uma perda de sua coextensividade com o campo social de uma separação de tudo aquilo que a situava num campo de forças exteriores, Isolada, ela se expõe, doravante, à vigilância de seus desvios (DONZELOT, 1977, p.43).

Em relação à responsabilidade do Estado, este lançou a *policia das familias*. As famílias que conseguissem obedecer às regras do aparelho estatal, em contrapartida, poderiam administrar, a seu bel prazer, o poder sobre sua unidade familiar. De modo contrário, as famílias reconhecidamente pobres, para dar conta de toda responsabilidade sobre seus membros, necessitavam apoiar-se numa rede de assistência- que recebiam auxílio social, educacional e de saúde-, quais sejam: os Hospitais filantrópicos, companhias de caridade, etc. Sendo assim, a “educação” propagada pela própria família deveria ser *vigiada*, por meio de mecanismos altamente regulatórios, e uma vez que esta família não conseguisse restringir qualquer “desvio” de seus membros, estes seriam *punidos*.

## 2.2 SITUANDO A FAMÍLIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Na compreensão de Gilberto Freyre (1975) a família brasileira se formou a partir do regime patriarcal, sob a influência da miscigenação entre as culturas europeia, indígena e africana. De acordo com esse autor, a organização da família em nosso país se apresentava como sendo composta pelo chefe da família (patriarca), sua mulher, seus filhos, netos, assim como também pelos membros considerados secundários, como: filhos ilegítimos, escravos e agregados.

Não se pode deixar de mencionar, que sempre existiram outros modelos de família, mesmo tendo como hegemônica a família patriarcal. A família monoparental feminina, por exemplo, já era bem marcante no Brasil senhorial, tendo em vista que muitas mulheres escravizadas eram abusadas sexualmente pelos seus senhores e, por diversas vezes, o resultado desse relacionamento violento era um filho “bastardo” sem nenhum direito. Essa mulher, sozinha, cuidava desse filho sem nenhum companheiro ao seu lado. A abolição da escravatura em 1888 possibilitou, então, que se constituíssem as famílias chefiadas por mulheres, mas ao que parece, segundo Oliveira:

[...]. O mercado de trabalho, naquele momento, foi muito mais racista em relação aos homens negros do que em relação às mulheres, impossibilitando

a eles assumir a função de provedor e chefe de família. O que não significa, evidentemente, que as mulheres tenham conseguido novos espaços. Elas continuaram no trabalho doméstico ou em outras atividades de baixa remuneração, decorrentes das habilidades que adquiriram no próprio trabalho doméstico. As mulheres brancas, entretanto, salvo exceções, só foram assumir um lugar no mercado de trabalho bem mais tarde. E depois disto, já na segunda metade do século passado, é que passam a assumir a condição de chefe de família (OLIVEIRA, 2002, p.1).

Isso implica dizer que, após a abolição da escravidão, os escravos libertos ficaram com opções escassas de trabalho, uma vez que o Estado não se preparou para recebê-los. As mulheres negras, contudo, apesar da insuficiência de empregos, permaneceram, em algumas situações, trabalhando nas antigas casas senhoriais. Nesse caso, apenas mudaram de *categoria*, uma vez que agora recebiam uma pequena quantia pelo trabalho que já faziam antes. Assim sendo, algumas “oportunidades” surgiram para essas mulheres negras e pobres. De acordo com Teles “nessa época, a mulher negra teve um papel preponderante ao garantir sozinha a sobrevivência de sua família, quando apenas ela conseguia ainda algum serviço remunerado” (TELES, 1999, p. 42). E, por anos, a designação de mulheres chefes de família ficou relegada a essa parcela da população.

Conforme Florestan Fernandes (2006), a Independência do Brasil em 1822 proporcionaria um conjunto de elementos estruturais que levariam sessenta anos depois, com a Proclamação da República, o país à modernização. Isso envolveu, a princípio, um tímido processo de urbanização das cidades, que mais tarde se transporia numa sagaz abertura para o *projeto* de industrialização brasileira.

Nesse contexto, o *projeto* dos republicanos, inspirado no positivismo de Auguste Comte, projetou para o Brasil uma série de modificações de caráter de *modernização conservadora*, com o objetivo, muito explícito, de manter o controle político e social sob as classes sociais, de caráter eminentemente excludente, o qual “evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação” (FERNANDES, 2006, p.51). Elementos esses que acabariam por permear mecanismos voltados para uma organização societária, com a presença marcante de um discurso a respeito da “família moderna”, ainda com traços conservadores e patriarcais. Assim sendo, naquele período de nossa história, evocou-se um padrão de família nuclear burguês, ficando claro que aquele:



Projeto voltava-se para a modernização da família branca, de origem europeia, e inscrevia-se no quadro das modificações da família tradicional, que tendia a alterar-se com a urbanização e os modismos que impunham mimeticamente novos padrões de comportamento, uma vez que o país estava inserido no mercado mundial (NEDER, 1994, p. 32).

Assim como na Europa, aqui no Brasil, a atenção à família também se deu através da ação médico-filantrópico-assistencial. Segundo Costa, essa ação em nosso país, durante o período colonial, só foi permitida mediante a aceitação de que a medicina poderia vir a favorecer “a regulação dos comportamentos íntimos” (COSTA, 1983, p.109), de modo que a partir desse modelo higiênico a família colonial se adaptasse à urbanização da cidade. Neste contexto, Costa afirma:

O objetivo higiênico de recondução dos indivíduos à tutela do estado redefiniu as formas de convivência íntima, assinalando, a cada um dos membros da família, novos papéis e novas funções. Estimulando a competição interna entre eles [...] dando novas significações aos vínculos entre homens, mulheres, adultos e crianças, a medicina higiênica formulou, enfim, uma ética compatível com a sobrevivência econômica e a solidez do núcleo familiar <burguês> (COSTA, 1983, p.109-110).

Sem dúvida, a medicina social brasileira, no século XIX, foi toda organizada nos moldes das ciências europeias. E, segundo Sílvia Alexim Nunes (1991):

É no século XIX que se constitui, no Brasil, uma medicina voltada para o controle do meio social e da população. Ela faz parte de uma tecnologia disciplinar surgida num determinado momento histórico com o objetivo de gerir a vida dos indivíduos, num projeto de normalização e controle do corpo social (NUNES, 1991, p.1).

Desse modo, compreende-se que “a família se tornou o agente mais constante da medicalização” (FOUCAULT, 2014, p.306). Tal instituição foi utilizada pelo Estado como meio para a instauração de uma nova disciplina, intensamente rígida, que objetivava uma nova organização social, uma vez que com a desagregação do sistema escravista gerou-se um predomínio de uma massa social (NUNES, 1991). E, esta, deveria ser contida através de mecanismos disciplinares.

A submissão da família à cidade foi imposta em nome do corpo, da raça, da classe e do Estado. Esta dimensão coercitiva, no entanto, foi temperada pela criação de um novo mito da função social do grupo familiar. A Instituição senhorial devia perder seu antigo poder, mas para ganhar um papel bem mais

nobre e grandioso. O corpo e a ‘alma’ higiênicos deixavam o exíguo espaço da casa, para se projetarem no imenso espaço do Estado. A medicina social insistia em mostrar que a saúde do Estado estava para a família assim como a saúde de um filho estava para a de uma mãe. A instituição da família nuclear era a *célula mater* da sociedade. (COSTA, 1983, p. 147-148).

Isso denota que embora a família tivesse um caráter privado ela se correlacionava diretamente com o Estado, por meio do social. E, dessa forma, pelo Estado era constantemente vigiada, pois a este preocupava “as pessoas doentes, ociosas, criminosas, eis que tudo isso contribuía de forma negativa ao progresso, e sobrecarregava as instituições públicas” (Castanho, 2012, p. 5).

Essa conjugação do público com o privado já havia sido verificado por Donzelot como um governo através das famílias:

Os procedimentos de controle social contam muito mais com a complexidade das relações intra-familiares do que com seus complexos, mais com seu apetite de promoção do que com a defesa de seus bens (propriedade privada, rigidez jurídica). Mecanismo maravilhoso, que já permite tanto responder à marginalidade com uma despossessão quase total dos direitos privados, quanto favorecer a integração positiva, a renúncia à questão do direito político por meio da busca privada do bemestar (DONZELOT, 1986, p. 89).

E é nesse sentido que o Estado atua promovendo a *vigilância*, de modo a evitar a “a promoção da violência, buscando a normalização das condutas através da lei” (CASTANHO, 2012, p. 5). Conforme Weber:

A população, sem violência, é submetida à dominação. Do poder de soberania do soberano ao poder sobre a vida. Das relações de soberania para as relações de disciplina. Do código da soberania, da lei enquanto vontade do soberano, para o código da normalização, da lei enquanto regramento. (WEBER, 2006, p. 36/37).

Nesse sentido, foi também através de um discurso a favor de papéis sociais que a condição feminina passou a receber uma atenção *sui generis*. Isto é, a mulher, antes, tida como uma completa submissa do marido, passa ao status de educadora dos filhos. A partir desses elementos, emergiram novos discursos sobre qual seria o lugar da mulher nos relacionamentos familiares. Na família burguesa, a mulher deveria receber uma boa educação, ao contrário da família tradicional, para que pudesse desempenhar melhor os seus papéis de educadora (NEDER, 1994).

Isso permite compreender que “a preservação de certas práticas culturais e representações simbólicas do feminino” através do discurso da boa-mãe, da mãe-santa, só fomentariam, ainda mais, um estereótipo que buscava submeter à mulher ao ambiente doméstico. Foi, conforme Priore (1990) um fenômeno que durou muito tempo em nossas mentalidades. O discurso médico contribuiu bastante para a manutenção dessa mentalidade, uma vez que servia “como reflexo a organização da família, ou melhor, do complexo família-filho, como instância primeira e imediata da medicalização dos indivíduos” (FOUCAULT, 2014, p.307). De acordo com Martins:

Os médicos brasileiros produziram um conjunto significativo de teses, relatórios, artigos e livros sobre o tema da higiene familiar, empreendendo um outro esquadramento dos indivíduos num território que até então era fechado às interferências externas. O objetivo dos médicos era transformar as famílias em unidades morais, células saudáveis da sociedade – atacando sua organização patriarcal, os hábitos familiares relativos à gestão dos corpos e da moral das crianças –, bem como fornecer aos pais novos modelos para preservar a vida de seus filhos. Para alcançar tais objetivos, tiveram de, pacientemente, introduzir seus valores e conhecimentos junto à clientela urbana e às classes elevadas, mais permeáveis às novidades e à autoridade do saber médico (MARTINS, 2004, p.9).

Esse discurso daria, ainda, sustentação ao discurso religioso “na medida em que asseverava cientificamente que a função natural da mulher era a procriação. Fora do manso território da maternidade, alastrava-se a melancolia, vicejava a luxúria, e por tudo isso, a mulher estava condenada à exclusão” (PRIORE, 1990, p. 23). Com a modernização brasileira, o homem passaria a enfrentar laboriosos trabalhos, necessitando de uma companheira muito mais “compreensiva”, nos moldes da *belle-époque* francesa e do puritanismo vigente no reinado da Rainha Victória, da Inglaterra. Segundo Costa:

Tradicionalmente presa ao serviço do marido, da casa e da propriedade familiar, a mulher ver-se-á, repentinamente, elevada à categoria de mediadora entre os filhos e o Estado. Em função destes encargos, suas características físicas, emocionais, sexuais e sociais vão ser redefinidas. A higiene passou a solicitar insistentemente à mulher que, de reprodutora dos bens do marido, passasse a criadora de riquezas nacionais (COSTA, 1983, p.73).

Conforme isso imprimiu-se uma (nova) concepção de “família”, bastante difundida nas relações capitalistas. Partia-se do pressuposto de que o espaço público social deveria ser

ocupado majoritariamente pelos homens, estando reservado às mulheres o espaço privado doméstico, haja vista as “habilidades” femininas na condução das atividades do lar.

Existem poucas referências sobre a mulher trabalhadora no período da Primeira República (1889-1930), contudo sabe-se que a mulher operária era duplamente explorada, na fábrica e no lar, tinha salários mais baixos que os homens e jornadas de trabalho mais extensas. Elas lutavam ao lado dos homens, contudo suas conquistas eram sempre menores (TELES, 1993).

Começa nesse período a luta das mulheres por igualdade salarial entre homens e mulheres e pela diminuição da jornada de trabalho. Em 1919, houve uma grande greve em São Paulo e no interior, com participação de 30 mil têxteis, dentre eles mulheres e crianças. A reivindicação das mulheres era principalmente por igualdade salarial, contudo a greve foi reprimida pela força policial, e as pessoas que mais sofreram foram mulheres e crianças (TELES, 1993).

Ainda durante esse período acontece o movimento pelo direito ao voto, contando com uma participação significativa de mulheres, tanto da classe média como da classe dominante. Elas abraçavam uma única causa: pediam o voto feminino. Em 1917, Deolinda Daltro, professora e fundadora do *Partido Feminino Republicano*, organiza no Rio de Janeiro uma passeata em favor do direito ao voto, no entanto teve uma participação muito pequena de mulheres, somente cem delas estavam presentes. O direito ao voto, contudo, só se tornou realidade na vida das mulheres após a chamada Revolução de 1930.

A contribuição do movimento feminista diante desse processo volta-se para destacar o lugar da mulher na estrutura familiar e quais as funções desta. O movimento sufragista, neste sentido, tendia, com poucas exceções, a uma visão conciliadora com os padrões normativos que demarcavam as relações mulher-maternidade-família. Foi Simone de Beauvoir (1970) a teórica feminista que rompeu com a visão de que as mulheres só podiam pertencer à família, isto é, ao ambiente privado, e não a sociedade política, a esfera pública. A perspectiva dessa autora se contrapõe a noção de família como *locus* natural da mulher (SOARES, 2012).

Sabe-se que a luta das mulheres para se constituírem como sujeitos históricos tem longa data. Algumas pesquisas destacam o papel reivindicativo das mulheres desde sociedades antigas e primitivas, contudo, somente com o feminismo elas ganharam visibilidade pública, como sujeitos coletivos e de direitos. O movimento feminista no mundo ocidental caracteriza-se, comumente, por três ondas (GOHN, 2007).

Em linhas gerais, caracteriza-se a *primeira onda*<sup>10</sup> do feminismo como sendo um momento de luta, datado entre os séculos XVIII e XIX e início do XX, pelo reconhecimento legal da igualdade de direitos, tais como: voto e trabalho. A *segunda onda*, ocorrida entre os anos 1960 e 1980, a qual tem a figura emblemática de Simone de Beauvoir, se preocupava com questões como: sexualidade, violência e mercado de trabalho. A categoria gênero emerge nesse contexto. A *terceira onda* tem seu início por volta dos anos 1990 e enfatiza a desconstrução da “imagem feminina”, estereotipada pelos meios de comunicação em massa (GOHN, 2007).

Na primeira metade do século XX as ideias feministas já estavam bastante difundidas em diversos países da América Latina. E estas ideias foram fortemente influenciadas pelo movimento socialista de caráter internacional. Nesse cenário, diversas organizações de mulheres socialistas surgiram nesses países, e tinham como objetivos discutir e propagar os direitos da mulher.

Nesse período, aqui no Brasil, a partir da criação do Partido Republicano Feminista pela baiana Leolinda Daltro o movimento feminista teve forte influência para que ocorressem as greves operárias de 1928 em São Paulo (COSTA, 2005). De acordo com Jaquette:

A partir dos anos 1920, a luta sufragista se amplia, em muitos países latinoamericanos, sob a condução das mulheres de classe alta e média, que através de uma ação direta junto aos aparelhos legislativos, logo conquistam o direito ao voto. Assim foi no Equador, em 1929, o primeiro país da região a estabelecer o voto feminino; no Brasil, Uruguai e Cuba, no início dos anos 1930; e na Argentina e Chile, logo após o final da Segunda Guerra Mundial. As mulheres do México, Peru e Colômbia só vão conquistar o voto na década de 1950 (JAQUETTE, 1994 apud COSTA, 2005, p.12).

No Brasil, o decreto de nº 21.076 de fevereiro de 1932, regulamentou o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais (Art. 1º) e o voto passou a ser direito de todo cidadão maior de 21 anos e *sem distinção de sexo* (Art.2º). Com a constituição de 1934, o Estado passa a conceber enquanto eleitor todo brasileiro que seja maior de 18 anos, contudo continua sem poder se alistar como eleitor aqueles que não sabiam ler nem escrever.

Vê-se então que o direito ao voto foi uma das maiores conquistas da primeira fase do movimento feminista, contudo, após essa vitória o movimento feminista sofreu um processo de desarticulação em boa parte dos países latino-americanos (JAQUETTE, 1994). Segundo

---

<sup>10</sup> Essa primeira onda do feminismo no mundo ocidental foi inaugurada por Mary Wollstonecraft, que em 1792 publica “Reivindicação dos direitos das mulheres”.

Costa (2005) a primeira onda do movimento feminista apresentava um caráter tipicamente conservador no que diz respeito ao questionamento da divisão de papéis entre os sexos, e às vezes, até reforçavam certas atitudes domésticas.

A segunda onda do feminismo no Brasil se deu por volta de 1970 e foi uma consequência da resistência das mulheres à *ditadura militar* (1964-1984) e ao impacto da modernização do país. Essa modernização trouxe consigo uma maior incorporação da força de trabalho feminino no mercado de trabalho e a ampliação do sistema educacional. Acompanhada pela efervescência política de 1968, o movimento recebeu visibilidade sociopolítica o que reverberou na sociedade brasileira com novos comportamentos sexuais e afetivos, assim como acesso a métodos anticoncepcionais e a recursos terapêuticos.

As novas experiências cotidianas entraram em conflito com o padrão tradicional, ou seja, patriarcal, que ainda presente em nossa sociedade. Nesse contexto histórico, a Organização das Nações Unidas (ONU) declara o ano de 1975 como o “Ano Internacional da Mulher”, durante a Conferência Mundial do México. A conferência debateu questões sobre sexualidade, direitos reprodutivos, creche, igualdade salarial, acesso ao trabalho e políticas públicas para as mulheres. Este reconhecimento pela ONU permitiu uma maior visibilidade do movimento feminista, principalmente no Brasil, bem como a formação de organizações de mulheres a exemplos do *Brasil Mulher e Movimento Feminista pela Anistia* (SARTI, 2004).

Com as mudanças na economia mundial, principalmente com a recessão econômica dos anos 1979 do século XX, forçou-se a entrada do neoliberalismo e o posterior redesenho do papel do Estado na provisão do Bem Estar Social, como por exemplo, o Estado teve que buscar novas estratégias no enfrentamento à questão social e suas novas formas de manifestação. Nos anos 1980 o movimento de mulheres no Brasil já havia se consolidado. Ele já estava presente em diversas associações profissionais, em partidos políticos e sindicatos. Nesse momento, o que estava em jogo eram as relações de gênero (SOUSA, 2014).

Nesse cenário, criam-se no plano governamental, conselhos nos níveis federal, estadual e municipal que tratarão da condição feminina. Um dos avanços foi à questão da violência contra a mulher, que passou a ser tratada institucionalmente nas delegacias. No final desta década, altera-se na CF de 1988 a condição da mulher quando se extingue a tutela masculina nos relacionamentos conjugais (SARTI, 1998). A década de 80 foi para o movimento de mulheres, uma década marcada pela busca impactante de políticas públicas em diversas áreas, como assistência, saúde e trabalho.

No que se refere ao *trabalho*, segundo dados do IBGE de 2010 o rendimento feminino equivale atualmente a 72,3% à renda do homem, isto significa que o salário das mulheres continua 28% inferior aos dos homens, não tendo até hoje alcançado muitas mudanças quanto a esse tema.

### **2.3 A FAMÍLIA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA**

A CF de 1988 foi um marco na conquista dos direitos da família e, principalmente para a mulher, pois expressou a conquista da igualdade dos direitos entre homens e mulheres e ampliou o conceito de família. Essa constituição passou a garantir direitos a segmentos que até então eram discriminados, como crianças e adolescentes, negros, idosos, mulheres, pessoas com deficiência e presidiárias. Esses direitos foram regulamentados posteriormente por legislações específicas.

A nova constituição redefiniu o conceito de família tornando-a mais inclusiva e com menos preconceitos. Dessa forma, no seu art. 226, parágrafo 4º afirma, para efeito de proteção por parte do Estado, que passa a ser reconhecida como união estável a união entre o homem e a mulher, devendo se incentivar sua conversão em casamento. No seu parágrafo 3º, também reconhece como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (família monoparental). A partir de tais prerrogativas ficam entendido que, a carta magna só reconheceu legalmente essas duas formas de uniões como entidades familiares. As demais continuaram à margem da segurança do Estado.

A CF/1988 explicita que, os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal deverão ser exercidos igualmente pelo homem e pela mulher (Art. 226, § 5º); o casamento poderá ser dissolvido pelo divórcio (§ 6º) e que o planejamento familiar deverá ser de livre decisão do casal (Art.226, § 7º). Nesse contexto:

A família, dantes fincada em uma concepção de mundo agrário, paternalista, heterossexualizada, biologizada, hierarquizada, matrimonializada, patrimonialista e institucional foi atingida pela nova taboa axiológica constitucional. Superou-se a ideia de família-instituição. A família se tornou um instrumento cujo escopo é a promoção da felicidade de seus membros (família-instrumento) (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 2017, p. 34).

Necessário lembrar que o antigo Código Civil de 1916 contemplava somente uma forma de família, aquela decorrente do casamento e que simbolizava a ideia de família medieval, canônica e monogâmica. Sendo assim, à época o adultério era considerado legalmente como um crime. Dessa maneira, os filhos tidos fora do casamento, ou, melhor “os filhos incestuosos e os adulterinos” (art. 358 do Código Civil/1916) não podiam ser reconhecidos. Em 2002, com a instituição do Novo Código Civil, o adultério passa a não mais ser considerado crime, mas “tão somente ilícito civil ante o dever jurídico de lealdade e/ou fidelidade” (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 2017, p. 34), devendo assim, todos os filhos serem reconhecidos, sem nenhum tratamento diferenciado entre os que foram concebidos fora e dentro do casamento.

Nesse caso, conforme Figueiredo & Figueiredo: “o avanço do atual código em relação ao antecessor reside na igualdade entre os cônjuges e entre os filhos, além da inserção pela primeira vez da união estável, da substituição do termo pátrio poder por poder familiar” (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 2007, p. 34). Contudo, esse código não veio a tratar de outras questões também bastante reivindicadas à época: da “união homoafetiva, da superação da culpa como paradigma legal para o divórcio, muito menos da família monoparental e anaparental” (Figueiredo & Figueiredo, 2017, p. 35,36). O Código de 2002 teve uma longa fase até sua tramitação sendo publicado, tardiamente, muitos anos após a publicação da CF de 1988 e de tantas outras normas legais que a antecederam, tais como: o Estatuto da Mulher Casada (1962) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Embora a CF/1988 não tenha conseguido abarcar todas as reivindicações sociais, sem dúvida ela pode ser considerada como um grande avanço para a sociedade brasileira, pois foi a partir dela que novas lutas sociais foram sendo postas. Segundo Venosa (2005):

A batalha legislativa foi árdua, principalmente no tocante à emenda constitucional que aprovou o divórcio. O atual estágio legislativo teve que suplantar barreiras de natureza ideológica, sociológica, política, religiosa e econômica. Muito ainda, sem dúvida, será feito em matéria de atualização no campo da família. (VENOSA, 2005, p. 32).

Nesse sentido, verifica-se a partir da análise dos diversos dispositivos constitucionais que hoje são destinados à família contemporânea o quão significativa essa nova constituição foi para a sociedade e para o Estado brasileiro. A constituição cidadã trouxe forte tendência para a constitucionalização do Direito de Família, isto é, este ganhou tutela constitucional (CASTANHO, 2012).



Agora, qualquer norma jurídica em direito de família exige a presença de fundamento de validade constitucional. Essa é a nova tábua de valores da Constituição Federal, especialmente no tocante à igualdade de tratamento dos cônjuges [...]. Procedeu o legislador constituinte ao alargamento do conceito de família, calcado na realidade que se impôs, emprestando juridicamente ao relacionamento existente fora do casamento. Afastou da ideia de família o pressuposto de casamento, identificando como família também a união estável entre um homem e uma mulher. [...] nesse redimensionamento, passaram a integrar o conceito de entidade familiar as relações monoparentais: um pai com seus filhos. Agora, para a configuração da família, deixou de se exigir a necessidade de existência de um par, o que consequentemente, subtraiu de seu conceito a finalidade procriativa. (DIAS, 2005, p. 33/34)

Nesse mesmo sentido Guilherme da Gama comenta que:

Houve uma mudança significativa dos princípios e preceitos reguladores das relações familiares – inclusive as de ordem patrimonial – para o fim de proporcionar o cumprimento efetivo das normas constitucionais, especialmente relacionadas aos direitos fundamentais no âmbito das famílias contemporâneas, com base no valor, princípio e cláusula geral de tutela da pessoa humana prevista no artigo 1º, inciso III, do texto de 1988, e especializado em vários preceitos e princípios de Direito de Família, como a especial proteção do Estado às famílias, a assistência do Poder Público às adoções e às outras origens não-sanguíneas, a dignidade da futura pessoa humana no planejamento familiar, entre outros (GAMA, 2003, p. 4).

Diante disso, a CF/88 em seu art. 226 § 8º afirma que “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Nesse mesmo artigo, § 5º: “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”. Não obstante, alguns desses mecanismos voltados à proteção às mulheres só vieram a ser regulamentado em 2006 com é o caso da Lei Maria da Penha, de nº 11.340 que tratará da criação de:

Mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (BRASIL, 2012, p. 9).

Além disso, a Lei Maria da Penha também deixou expressa em seu Art. 5º que se configurará como violência doméstica e familiar qualquer ação ou omissão baseada no gênero que possa causar *morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico* e dano *moral* ou *patrimonial*.

A atual constituição expressa pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o direito de liberdade para que os casais possam decidir por eles mesmos como querem planejar sua família. Isto é, ao casal foi dado o direito de decidirem livremente se querem ter filhos ou não. Nesse sentido, “a procriação deixou de ser uma finalidade da família e o Estado assumiu papel fundamental na oferta de recursos educacionais e científicos que assegurem o regular exercício deste direito. Um ganho de extrema importância para toda a sociedade” (CASTANHO, 2012, p. 19). No capítulo VII do título VIII que trata “Da Ordem Social”, no artigo 226, § 7º, encontra-se *in verbis*:

Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas (CF, 1988).

É inegável que esta constituição avançou no campo da família; reconheceu novas formas de composição familiar e manteve o que já vinha sendo consagrado em outras constituições: “especial proteção do Estado”. Isso indica que o poder público tem um papel decisivo para o desenvolvimento de programas e políticas públicas que sejam destinados à família com fins de assegurar seus direitos e garantir o princípio da efetividade (CASTANHO, 2012).

Quanto à referência aos novos arranjos familiares compreende-se que são diferentes configurações familiares que vem emergindo na sociedade e que tem como uma de suas principais características a *afetividade*, algo que vem destoando da antiga noção de família baseada em laços de parentesco.

As diferentes configurações podem ser compostas por: casais heterossexuais com ou sem filhos; filhos criados com a presença de apenas um dos pais; casais que vivem em relação homoafetiva, sejam com ou sem filhos; avós que criam os netos sem a presença dos pais biológicos e etc. Conforme Maria Berenice Dias:

O pluralismo das relações familiares [...] ocasionou mudanças na própria estrutura da sociedade. Rompeu-se o aprisionamento da família nos moldes restritos do casamento, mudando profundamente o conceito de família. A consagração da igualdade, o reconhecimento da existência de outras estruturas de convívio, a liberdade de reconhecer filhos havidos fora do casamento operaram verdadeira transformação na família. (DIAS, 2007, p.34).

Vale ressaltar que as relações familiares na modernidade vêm sendo configuradas pela ideia da “solidariedade”, do afeto e do amor entre seus membros, não sendo mais necessário o matrimônio para que uma família seja constituída. Na compreensão de Dias (2007), a partir da CF a noção de família passa a ser baseada pelo princípio *eudemonista*. Segundo esta autora:

[...] O eudemonismo é a doutrina que enfatiza o sentido de busca pelo sujeito de sua felicidade. A absorção do princípio eudemonista pelo ordenamento altera o sentido da proteção jurídica da família, deslocando-o da instituição para o sujeito, como se infere da primeira parte do § 8º do art. 226 da CF: o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos componentes que a integram (DIAS, 2007, p. 52-53).

Para o Direito na atualidade, algumas modalidades de família são referenciadas a partir de certas nomenclaturas tais como: família monoparental, pluriparental<sup>11</sup>, uniparental<sup>12</sup>, anaparental<sup>13</sup>, homoparental ou homoafetiva<sup>14</sup> e simultâneas<sup>15</sup>.

No contexto dessas classificações ainda existem diversas compreensões acerca da garantia ao acesso a certos direitos e serviços sociais no que diz respeito aos membros que compõem essas famílias. Diante disso, compreende-se que a família no Brasil, antes baseada nos pilares do Direito *patrimonial*, *parental* e *assistencial*, com o advento da Constituição de 1988 passa a ser baseada nas relações de afeto, solidariedade e cooperação entre os membros.

No que se refere ao reconhecimento de entidades familiares pelo Estado, via normas jurídicas, apenas recentemente é que ficou reconhecida a relação entre pessoas do mesmo sexo, através da Resolução de n. 175 de 14 de maio de 2013, a qual só foi possível depois das

---

<sup>11</sup>O debate sobre pluriparentalidade surgiu na França, relacionado ao uso das tecnologias reprodutivas com doador anônimo e adoção por homossexuais (Zacaron, 2011). Uziel (2002) apud Zacaron (2011) discute sobre a pluriparentalidade utilizando a definição de famílias recompostas ou restituídas, que se configuraram pela fragilização de laços conjugais, como por exemplo, as reorganizações familiares formadas pelas uniões livres e práticas de coabitação.

<sup>12</sup>Pessoas que vivem sozinhas, sem companheiros nem filhos.

<sup>13</sup>Famílias compostas por irmãos solteiros.

<sup>14</sup>Organização familiar caracterizada por duas pessoas do mesmo sexo, que vivem como um casal e que tem filhos, naturais ou adotivos (Zacaron, 2011).

<sup>15</sup>Como a CF/88 declara a autenticidade da relação estável, deixou a “brecha” para que casais pudessem ter mais de uma relação.

muitas reivindicações do movimento social de “Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros” - LGBTs. O movimento LGBT aparece no Brasil e no mundo como um dos “principais agentes de transformação da realidade social e agente na construção de novas sociabilidades familiares” (SOARES, 2012, p. 39).

O movimento LGBT emerge no Brasil por volta dos anos 1970 com o “Grupo Somos de Afirmação Homossexual”. Este grupo reunia homossexuais com o objetivo de assumirem sua orientação sexual (CÂMERA, 2002). A luta do movimento LGBT em defesa das práticas sexuais e das relações amorosas e afetivas entre pessoas do mesmo sexo se desenvolveu como forma de romper com o preconceito que tendia a associar a “passividade” sexual com imobilidade para a política (SOARES, 2012).

O caráter de preconceito existente na esfera política é estabelecido quando o homem desenvolve um papel passivo, que na sociedade grega antiga estava associado a rapazes, mulheres e escravos, uma vez que estes eram impedidos de exercer o poder. Sendo assim, para um homem adulto ter uma relação sexo-afetiva com outro, era o mesmo que negar o pressuposto da “masculinidade-poder político” e aceitar como nova verdade a “passividade-feminilidade- carência de poder” (SOARES, 2012).

Assim como o movimento feminista, o movimento LGBT contribuiu bastante para o debate das novas configurações familiares.

As discussões aqui presentes, acredito, servem de norteamoento teórico para se compreender o desenvolvimento da família e das práticas discursivas, legais e normativas sobre a mesma e, conseqüentemente sobre as relações de gênero, permitindo um melhor desenvolvimento desse trabalho. De acordo com Costa (1983) "a ordem da lei impõe por meio de um poder essencialmente punitivo, coercitivo, que age excluindo, impondo barreiras" (COSTA, 1983, p.50). Esta lei vem sendo teoricamente fundada numa concepção "jurídico-discursiva". Desse modo, os dispositivos legais são formados pelas práticas discursivas e não discursivas e, entendê-las, decifrá-las, permitirá uma melhor leitura dos "ditos e não ditos" (Foucault, 1996; 2008) da Política Nacional de Assistência Social, documento este objeto desta pesquisa.

### 3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL – PNAS: CONCEITOS DE FAMÍLIA E ABORDAGEM DE GÊNERO

---

A Política Nacional de Assistência Social foi elaborada em 2004 após longos debates na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. As deliberações dessa conferência traduziram a necessidade e a urgência de materialização das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Uma versão preliminar do documento foi apresentada em 23 de junho de 2004 pelo então Ministério de Desenvolvimento Social - MDS ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e posteriormente divulgado em todos os estados brasileiros através das conferências municipais, dos seminários e encontros como uma forma de se garantir o caráter democrático e descentralizado desta política pública. A partir disso, entre os dias 20 e 22 de setembro do mesmo ano ocorreu a “Reunião Descentralizada e Participativa” com a iniciativa do CNAS para serem discutidas mais uma vez as propostas do documento, e assim foi aprovada por unanimidade a nova PNAS.

Necessário dizer que, todo o processo de proposição das propostas e decisões finais contou com ampla colaboração:

Dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Escolas de Serviço Social, Escola de gestores da Assistência Social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (PNAS, 2004, p.7).

Na apresentação do documento aprovado, o MDS afirma seu compromisso de que a assistência social não poderia continuar sendo operacionalizada pelos vieses da caridade e do assistencialismo. Desse modo, menciona que sua atuação deve integrar três frentes de defesa: *renda, segurança alimentar e assistência social*, assim como também foram compromissos do CNAS.

O papel principal da Política de Assistência Social é oferecer proteção social as famílias e populações em situação de risco e vulnerabilidades sociais, sendo assim seus objetivos são:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de **proteção social** básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a **equidade** dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham **centralidade na família**, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 27. Grifos meus).

Para assegurar esses objetivos o MDS criou serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Na Proteção Básica tem-se a execução destes serviços de forma direta através dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, enquanto a Proteção Especial se dá através dos Centros Especializados da Assistência Social – CREAS. Conforme a LOAS:

São Programas da proteção social básica o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF, o Programa de Inclusão Produtiva, programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, dentre outros (LOAS, 1993).

Já de acordo com a PNAS o **CRAS**, serviço que executa esses programas:

Atua com **famílias** e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos **diferentes arranjos familiares**, superando o reconhecimento de um **modelo único** baseado na **família nuclear**, e partindo do suposto de que são **funções** básicas das famílias: prover a **proteção** e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser **mediadora** das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (PNAS, p.29. Grifos meus).

Esse trecho do documento apresenta alguns elementos, os quais demonstram mais uma vez a necessidade de se trabalhar com as famílias de modo que estas se apresentam, atualmente, em diferentes arranjos. Para a PNAS a **função básica da família** é proteger os seus membros e ser mediadora das suas relações com as outras instituições.

O documento em uma de suas conceituações “*traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado*” (PNAS, 2004, p. 35). Concebe-a também como “*espaço privilegiado e insubstituível de proteção social e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida*” (BRASIL, PNAS\2004, p. 41).

**A família**, independentemente dos formatos ou modelos que assume é **mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade**, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida (PNAS, p.34-35).

Observa-se com essas conceituações da política de assistência social que há um reforço das funções da família. Ajuda-las a cuidar de seus membros é a tônica do discurso oficial. Espera-se que independente de seus formatos ou modelos, da condição de risco e/ou vulnerabilidade, condições materiais e subjetivas de vida dos indivíduos, a função da família deverá ser de cuidadora, mediadora e socializadora.

De modo geral, identifica-se que a centralidade dada à família vem reforçando “papéis tradicionais” e “papéis de gênero”. Isso ocorre quando a política cria uma rede de serviços e programas de cuidado e socialização de crianças, adolescentes, jovens, idosos, gestantes, que gerarão automização dos membros da família, da vizinhança, da parentela. Nesse contexto, esses programas têm fornecido serviços que reforçam a função tradicional da família como protetora e que aumentam a dependência da família à política. Em contrapartida, para poder ter acesso a serviços e benefícios é requerido da família o cumprimento de suas responsabilidades, responsabilidade esta que recai sobre as mulheres (TEIXEIRA, 2009).

O novo cenário tem remetido à discussão do que seja a **família**, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (**sexualidade, procriação e convivência**) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora (PNAS, 2004, 35).

Esse trecho discute que a partir do novo cenário, de conquistas sociais e jurídicas no âmbito da família, das relações de gênero, não se pode definir mais a família sob os critérios antes adotados. Antes se definia a família a partir das dimensões da *sexualidade, procriação e convivência*. Hoje se diz que “estamos diante de uma **família** quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por *laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade*” (PNAS, 2004, p. 35).

Pesquisas sobre população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em **mudanças** radicais na **organização das famílias**. Dentre essas mudanças pode-se observar um **enxugamento** dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de **arranjos familiares** (monoparentais, reconstituídas). (PNAS, 2004, p. 35. Grifos meus).

Conforme Gouveia (2010), numa época em que a sociedade passa por mudanças não significa, necessariamente, o fim da tradicional família nuclear. No atual momento existe uma maior possibilidade de existência de novos e variados modelos de família. Desse modo, o conceito de família para o Estado “assume um desenho plural, aberto, multifacetário e globalizado, servindo como *locus* privilegiado para o desenvolvimento da personalidade humana” (FARIAS, 2013, p. 32).

Diante desses trechos, esperava-se encontrar no documento um discurso que abordasse como vem se constituindo esses arranjos familiares, contudo a política apenas menciona três formatos de família: *famílias menores (enxugamento)*, que se pode entender como casais sem filhos ou mesmo pessoas que moram sozinhas; *monoparentais*, e nesse caso, deixa de dizer que essa organização familiar sempre existiu na sociedade brasileira; e *famílias reconstituídas*, estas são aquelas em que se tem a presença de madrastas e padrastos.

Sendo assim, as configurações mencionadas apenas repete o que já estava na CF de 88, a qual quando foi promulgada reduzia as interpretações da família a relações heterossexuais.

O texto constitucional no artigo 226 conceituava família como sendo “a união entre homem e mulher por meio do casamento”. Define como *entidades familiares* a “união estável entre homem e mulher”, devendo neste caso o Estado proporcionar e incentivar a sua conversão em casamento. Enquanto, o Novo Código Civil/2002, art.1.723 diz que “é reconhecida como entidade familiar a **união estável** entre o homem e a mulher, pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família”; a Lei nº 9.278/96<sup>16</sup> reconhecia como entidade familiar à *convivência* (MOUSNIER, 2002). Conforme MOUSNIER (2002):

A nova ordem constitucional ao estabelecer a união estável como forma de constituição de família deu margem a inúmeras consequências jurídicas, dentre as quais se destacam a possibilidade recíproca, entre os conviventes, de pleitear alimentos, e a participação nos bens amealhados no curso da convivência (MOUSNIER, 2002, p. 246).

Diante disso, a PNAS não se preocupou em evidenciar por meio do seu discurso as novas configurações familiares. Com isso, também não expressa em nenhum momento uma

---

<sup>16</sup> Lei da União Estável.



discussão de gênero. O texto foi aprovado em 2004, diante de um contexto em que já tínhamos participado de conferências internacionais e nacionais que colocavam como metas a transversalidade e equidade de gênero na elaboração de políticas públicas.

O texto do Decreto de nº 6.214, de 2007<sup>17</sup>, traz uma definição do que seria família. O art. 4º, V, diz que família é um:

Conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido (SUAS/BPC, 2007).

Sendo assim, esta política acaba por expressar que somente pessoas que dividem um mesmo “teto” são consideradas “família” para a proteção do Estado. O texto da PNAS expressa o seguinte: “Podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 35). O texto parece ser inovador, no entanto, não vai muito longe, já que deixa de “fora” da proteção da assistência social membros da dita “família” que não dividem um mesmo “teto”. Sendo assim, um indivíduo deficiente ou idoso que procure a assistência social para requerer o BPC, muitas vezes será excluído da proteção social devido a estes critérios que são excludentes.

De acordo com Alves (2010) na “literatura antropológica e sociológica a definição de família não se restringe ao grupo domiciliar, pois os laços de família extrapolam o domicílio, a cidade e até o país” (ALVES, 2010, p.1). No Brasil, no entanto, os institutos de pesquisa:

Restringem o escopo da família ao grupo domiciliar. Assim, nos censos demográficos e outras pesquisas domiciliares (tipo PNAD), o alcance máximo de uma família vai até os limites físicos da moradia. Uma mesma família (definida pelos laços de parentesco e de ajuda mútua) que ocupe dois domicílios é contabilizada como duas famílias (ALVES, 2010, p. 3).

Nesse sentido, assim como nos censos demográficos, na PNAS família e domicílio estão intrinsecamente relacionados. Sendo assim, e as pessoas que não convivem na mesma moradia, como são conceituadas pela política? Já ficou demonstrado através da literatura que trata sobre o Direito de Família que existe no Brasil muitas configurações de família. Neste

---

<sup>17</sup> Decreto que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

caso, um conjunto de pessoas que considero “família”, mas não necessariamente habitam a mesma moradia para a PNAS pode não ser considerada “família”.

Segundo Alves existem diferenças importantes entre os países na metodologia adotada para a conceituação de família. Para este autor: “nos Estados Unidos (EUA) e na Argentina, uma pessoa que more sozinha num domicílio ou mais de duas pessoas sem laços de parentescos que morem juntas são classificadas como “não-família” (ALVES, 2010, p. 1). Aqui no Brasil, ambos estes casos entram na definição de família adotado pelo IBGE, por exemplo. Ainda de acordo com Alves, o IBGE:

Define um responsável pela família, mesmo que este não seja o responsável pelo domicílio. Toda vez que isto acontece, tem-se os domicílios com famílias conviventes. Na verdade, as famílias conviventes do IBGE são famílias estendidas, compostas por duas ou mais famílias nucleares, parentes ou não-parentes (ALVES, 2010, p.1).

Nesse contexto, a PNAS toma emprestada do IBGE sua metodologia para conceituação de família, mas não sem um propósito. Diante disso, Alves compreende que para o IBGE:

Um casal com dez filhos é uma família única (12 pessoas), mas um casal com apenas um filho se torna duas famílias se este filho se casa e o cônjuge for morar no mesmo domicílio. Nesse segundo caso teríamos uma **família principal** (composta pelo casal de pais) e uma **família secundária** composta pelo casal formado pelo filho/a e genro/nora. Teríamos, então, duas famílias nucleares compostas de duas pessoas cada uma. Da mesma forma, se algum filho/a de um casal de família principal tem um filho/a que vá morar debaixo do mesmo teto (neto/a do casal responsável pelo domicílio), então, o IBGE classifica como duas famílias nucleares. Se uma terceira família nuclear (um irmão ou primo com o respectivo cônjuge ou filho) for morar sob o mesmo teto, então, teríamos uma terceira família convivente (mesmo sendo parente próximo), e assim por diante (ALVES, 2010, p. 2. Grifos meus).

A adoção dessa metodologia pelo IBGE provoca de certa maneira “um inchaço artificial do número de famílias existentes no Brasil, vis-à-vis a outros países do mundo” (ALVES, 2010, p.2). O IBGE mostra no censo de 2000 que naquela época existia no Brasil “3,4 milhões de famílias conviventes, sendo 2,89 milhões de famílias secundárias, 298 mil famílias terciárias e 250 mil quartas ou mais famílias conviventes” (ALVES, 2010, p.2). No entanto, essa metodologia pode ser útil no que se refere a conhecer melhor e com mais detalhes as subdivisões existentes dentro de um núcleo de um domicílio, e dessa maneira, contribui para que o censo classifique quem é pobre no Brasil. E isso, sem dúvidas, essa metodologia de classificação será bastante útil no momento de operacionalização da PNAS.

Voltando ao texto da PNAS este menciona ainda “Família Substituta e Família Acolhedora”, quando vai tratar de questões que envolvem a retirada e crianças e adolescentes do convívio familiar por motivos de violação de seus direitos. Essas novas famílias (substituta e acolhedora) são direcionamentos tomados pelo Estado de afastamento de alguns membros da dita “família natural” quando esta não vem cumprindo seu papel de protetora.

Segundo a PNAS uma situação que pode demandar acolhida é quando se torna necessário a “separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade” (PNAS, 2004, p. 25).

É nesse contexto que emerge a noção de família substituta e a família acolhedora, não discutida pela política. Essas, no entanto, são para o Estatuto da Criança e do Adolescente novas “famílias”, uma vez que quando existe violação de direitos para com o público alvo desse estatuto, o Estado pune essas famílias a partir da *destituição do poder familiar*. Neste caso, quando há a perda do poder familiar, essas crianças ou e/ou adolescentes perdem o vínculo com a **família natural**, conforme expresso no ECA, e são acolhidas por instituições de acolhimento, criadas pelo Estado para este fim. Em seguida, iniciam-se os trâmites legais para coloca-los na fila de adoção, para posteriormente constituírem-se membros de novas famílias.

Diante disso, a PNAS mostra certa ambiguidade em seu discurso, uma vez que diz que um dos seus objetivos é “a segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio” (PNAS, 2004, p. 26). Quando fala em segurança da **vivência familiar** ou segurança de **convívio** diz que “isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações” (PNAS, 2004, p. 26). O documento expressa ainda que:

É próprio da natureza humana o **comportamento gregário**. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As **barreiras relacionais** criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (PNAS, 2004, p. 26. Grifos meus).

Nos estudos de Maria Jacinto Carneiro da Silva (2012) sobre a PNAS ficou evidente que a concepção de família aparece no discurso desta política de maneira muito confusa e ambígua, precipuamente quando o documento menciona a *centralidade na família*. Para a

autora, tais ambiguidades reproduzem a ideia de que essa centralidade refere-se predominantemente a *matricialidade familiar*, deixando de focar a família como uma unidade com amplas dimensões contraditórias (SILVA, 2012).

Diante disso, a autora “depreende que ainda está por se construir e dar consistência à noção de família como totalidade dinâmica e contraditória” (SILVA, 2012, p. 347). Seu estudo evidenciou que, nos documentos oficiais da PNAS, ainda não se encontra de forma clara e precisa as bases teóricas e metodológicas “sobre as quais a ideia da centralidade possa ser explicitada” (SILVA, 2012, p. 347).

A Norma Operacional Básica do SUAS elenca que é necessário a “primazia à atenção às famílias e seus membros a partir do seu território de vivência, com prioridade àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimação entre seus membros” (NOB/SUAS, 2005, p.28).

A PNAS elenca como um de seus objetivos assegurar que suas ações tenham como *centralidade a família*, de forma que se possa garantir aos seus membros a convivência familiar e comunitária. Esse objetivo tenta cumprir um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS: a *Matricialidade Sóciofamiliar*. Sendo assim, ao falar sobre família, a PNAS procura exprimir o seu reconhecimento a respeito das mudanças ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas, assim como as reconfigurações do espaço público e privado que vêm "ressignificando as formas de composição e o papel das famílias" (PNAS, 2004, p. 40).

A partir da leitura da PNAS evidenciou-se que seu texto problematiza que a família, independentemente de seus diversos formatos e modelos, deve assumir a mediação entre os "sujeitos e a coletividade", de modo a delimitar o seu deslocamento entre o público e o privado. Tal documento chama a atenção para o fato de que não se pode desconsiderar que a família é um espaço de contradições, desigualdades e conflitos (PNAS, 2004). Não obstante, o mesmo parece não se ater muito a isso, pois se oculta em problematizar mais detalhadamente sobre certos elementos que poderiam entender melhor essa “família” da qual centrará suas ações sócio assistenciais. Nesse ponto, foi necessário entender se existe um conceito de gênero que perpassa a elaboração desta política.

### 3.1 GÊNERO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

Compartilho da perspectiva teórica pós-estruturalista que vem entendendo “o gênero como constituinte da identidade dos sujeitos” (Louro, 2003, p.24). E, aqui, me deparo com o conceito de identidade, que ao me aproximar dos Estudos Culturais e Feministas percebi que esse conceito é bastante complexo e envolve muitas compreensões, uma vez que se apreende os “sujeitos como tendo identidades plurais, múltiplas; identidades que se transformam, que não são fixas ou permanentes, que podem, até mesmo, ser contraditórias” (LOURO, 2003, p. 24).

O conceito de gênero chega até nós por meio de pesquisadoras norte-americanas que utilizavam a categoria “gender” para expressar as “origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e mulheres” (SCOTT, 1989). Sendo assim, para estes pesquisadores o fator biológico não é algo que determina os comportamentos de homens e mulheres.

Para a antropologia feminista, tentar explicar os comportamentos de homens e mulheres a partir da *ordem natural* não passa de um discurso ideológico, o qual só serve para justificar um determinado modelo de sociedade. Nas sociedades ocidentais, por exemplo, a biologia tem grande importância ideológica, uma vez que nos é colocada que ela é uma ciência e, sendo assim, devemos considerar e respeitar sua “verdade”.

Grossi (1998) menciona que uma grande teórica feminista pós-moderna, Jane Flax, explica que a ciência surge no Ocidente com o Iluminismo. Esta ciência que hoje conhecemos e que difunde a neutralidade como princípio presente na explicação de suas teorias, na verdade reflete valores que são construídos no Ocidente e somente observa uma parte do social, isto é, a dos homens, brancos e heterossexuais (GROSSI, 1998). Segundo Grossi “o que os estudos de gênero têm mostrado é que [...] a ciência está falando apenas de uma parte desta humanidade, vista sob o ângulo masculino, e não foi por acaso que, durante séculos, havia poucas cientistas mulheres” (GROSSI, 1998, p. 4).

A categoria gênero vem fazendo crítica ao essencialismo, isto é, procura desnaturalizar a condição feminina. Nesse sentido, o uso mais forte da palavra gênero é a desconstrução, no sentido de tentar romper com a ideia de que ser mulher é uma condição “essencial”, uma condição dada pela natureza. Nesse contexto, a distinção entre natureza e cultura não exige que seja um fenômeno universal, pois a masculinidade também tem fixidez o que revela que o

essencialismo está presente na dicotomia de um modo geral e não somente nos campos que designamos ser referentes à natureza e ao feminino (SUAREZ, 2000).

Quando Joan Scott (1989) se refere ao gênero ela remete ao discurso existente sobre a diferença entre os sexos. Desse modo, a autora diz que o quando se fala a partir do Gênero, este não está remetendo:

Apenas a ideias, mas também a instituições, a estruturas, a práticas cotidianas e a rituais, ou seja, a tudo aquilo que constitui as relações sociais. O discurso é um instrumento de organização do mundo, mesmo se ele não é anterior à organização social da diferença sexual. Ele não reflete a realidade biológica primária, mas ele constrói o sentido desta realidade. A diferença sexual não é a causa originária a partir da qual a organização social poderia ter derivado; ela é mais uma estrutura social movediça que deve ser ela mesma analisada em seus diferentes contextos históricos (SCOTT, 1989, P.15)<sup>18</sup>.

Portanto, Scott nos ensina que o gênero é uma categoria histórica, que não se constrói somente sobre a diferença entre os sexos, mas ela é uma categoria que contribui para darmos sentido a esta diferença. Assim, Gênero pode ser considerado uma categoria que nos ajuda a pensar sobre as relações sociais, relações estas que historicamente foram expressas por meio do discurso da diferença sexual.

Concordo com Scott quando ela diz que “o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos,” como também que “o gênero é uma forma primária de dar significado as relações de poder”. Sendo assim, “as mudanças na organização das relações sociais correspondem sempre a mudanças nas representações do poder” (SCOTT, 1995, p. 86). E, de acordo com Guacira Louro (1997) o conceito de gênero não pode nos levar a pensá-lo como um edificador de “*papéis* masculinos e femininos”, dado que:

Papéis seriam, basicamente, padrões ou regras arbitrárias que uma sociedade estabelece para seus membros e que definem seus comportamentos, suas roupas, seus modos de se relacionar ou de se portar... Através do aprendizado de papéis, cada um/a deveria conhecer o que é considerado adequado (e inadequado) para um homem ou para uma mulher numa determinada sociedade, e responder a essas expectativas (LOURO, 1997, p. 23-24).

---

<sup>18</sup> Tradução de Mirian Pillar Grossi.

Utilizou-se a expressão *Papeis*, no mesmo sentido que é utilizado no teatro, isto é, como representações de um determinado personagem. Sendo assim, “tudo aquilo que é associado ao sexo biológico fêmea ou macho em determinada cultura é considerado *papel de gênero*” (GROSI, 1998, p. 6). No livro *Sexo e Temperamento*, a antropóloga Margaret Mead nos mostra, ao analisar três tribos, que os papéis atribuídos a homens e mulheres divergiam entre essas tribos. *Passividade e agressividade*, que na nossa cultura ocidental são associados a comportamentos de mulheres e de homens, respectivamente, nestas tribos eram diferentes: “num destes grupos, homens e mulheres eram cordiais e dóceis; no outro, ambos eram agressivos e violentos; e no terceiro as mulheres eram aguerridas, enquanto os homens eram mais passivos e caseiros” (GROSSI, 1998, p. 7).

Portanto, isso mostra que os *papeis de gênero* podem mudar de uma cultura para outra, assim como também pode existir mudanças no interior de uma mesma cultura. Por isso se diz que o gênero não é sinônimo de sexo, pois ele está em constante mudança. Além dos *papéis de gênero*, é preciso considerar as *identidades de gênero*. Cada indivíduo tem seu núcleo de identidade de gênero, que seria um “conjunto de convicções pelas quais se considera socialmente o que é masculino e o que é feminino” (GROSSI, 1998, p.8). Este núcleo de identidade de gênero se constrói no processo de nossa socialização, quando somos rotulados quando bebês como “menina” ou “menino”. Imediatamente espera-se da criança comportamentos que sejam condizentes com o seu *sexo*.

Fora isso, também se acostumou associar a sexualidade ao gênero. Por isso quando nos deparamos com indivíduos que mantêm relações sexuais com pessoas do mesmo sexo, tendemos a classificá-los imediatamente como homossexuais. Contudo, é importante enfatizar que a sexualidade também é determinada culturalmente. Segundo Grossi:

Para maior parte das pessoas em nossa cultura, a heterossexualidade, ou seja, a atração erótica de indivíduos de um sexo pelos de outro, é um algo “instintivo” da espécie humana em vistas da sua autopropagação pela reprodução. **Sexo e reprodução** são, portanto, vistos nas sociedades ocidentais como intrinsecamente relacionados entre si, pois se considera a reprodução como envolvendo apenas os dois indivíduos, de sexos diferentes, que se relacionam sexualmente (GROSSI, 1998, p. 9. Grifos meus).

No entanto, o desenvolvimento das “tecnologias de reprodução”, no final do século XX, tem demonstrado ineficaz essa teoria da “reprodução”, como algo naturalmente fruto somente da relação entre um casal heterossexual. Atualmente inúmeros casais ou indivíduos sozinhos têm buscado reproduzir-se por meio da inseminação artificial ou fecundação in vitro

o que demonstra que sexualidade e reprodução não necessariamente andam juntos (GROSSI, 1998).

Portanto, hoje se questiona se a heterossexualidade é realmente necessária à reprodução humana. Até o final do século XIX se pensava que o desejo sexual era uma característica naturalmente masculina e o que caracterizava as mulheres era um desejo pela maternidade e pela família. O amor materno, desse modo, foi por longo tempo concebido como uma característica natural da mulher. Ainda hoje se acha que toda mulher só encontrará todas as respostas sobre sua “condição” de mulher quando esta se torna mãe. É como se a maternidade fosse uma “atividade pré-formada, automática e necessária” de toda mulher, esperando o momento de ser exercida (BADINTER, 1985). Nesse sentido, somente sentimentos e desejos procriativos e maternos poderiam ser externados pelas mulheres.

Quando uma mulher passava a sentir desejos sexuais ela logo era percebida como louca, doente e perigosa para a sociedade, uma vez que seus comportamentos desviavam-na da passividade e frigidez, estas sim, características naturais do comportamento feminino (GROSSI, 1998).

Uma mulher que tem um ideal e que em nome dele rompe com a norma familiar torna-se nesse momento, sem dúvida, um problema e vai colocar médicos, filósofos, escritores e moralistas diante de um enigma, enigma que procurarão desvendar. O sexo feminino passa a ser tratado como um sexo ambíguo, imponderável, que pode assumir diferentes formas. A mulher tanto pode anjo como demônio, santa ou prostituta, fiel ou adúltera, mãe devotada ou infanticida, capaz das ações mais sublimes e também das mais degradadas (NUNES, 2000, p. 87).

O desejo erótico feminino, dessa maneira, era considerado perigoso e representava a desordem. Essa contradição profunda entre a maternidade e o desejo do ser da mulher é herdada da tradição do cristianismo, a qual desmembrou “prazer” e “reprodução”. Prazer passa a ser sinônimo de pecado e igualado ao mal (BIRMAN, 2001).

### **3.2 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A expressão “transversalidade de gênero”<sup>19</sup> emergiu no contexto internacional dos movimentos de mulheres, quando já estavam escassas as repercussões das demandas e reivindicações desse movimento frente aos Estados Nacionais. Sendo assim, as instituições

---

<sup>19</sup> Segundo Bandeira este conceito de transversalidade de gênero é tido como sinônimo de *gender mainstreaming* (BANDEIRA, 2005, p.9).



governamentais tiveram um papel determinante para que esses estados, sobretudo a Europa Ocidental, passassem a agir de uma maneira mais expressiva (BANDEIRA, 2005).

Sendo assim, foi a partir da primeira Conferência Mundial de Mulheres, realizada em 1975 no México que se elaboraram as primeiras propostas e recomendações no sentido de proporcionar melhores condições de vida para as mulheres do globo, bem como garantia do seu acesso “às mesmas oportunidades que os homens” (BANDEIRA, 2005, p. 9). Resultado disso foi que a maioria dos governos nacionais se propôs em cumprir tais recomendações. Contudo, depois de várias conferências, ficou claro que aqueles governos não efetivaram plenamente suas promessas.

Na IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995) chegou-se a conclusão que todas as políticas públicas deveriam reconhecer a transversalidade de gênero em seu discurso e ação, desse modo, passou a ser garantida desde então a "incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade" (BANDEIRA, 2005, p. 10). Sendo assim, em nível mundial, essa política de promoção das mulheres através da "transversalidade de gênero" passou a requerer dos governos não apenas a incorporação dessa perspectiva em suas secretarias e ministérios, mas também em todas as políticas públicas propostas pelo Estado, considerando-se as particularidades de mulheres e homens (BANDEIRA, 2005).

Concerne relembrar que a “transversalidade de gênero” proposta na IV Conferência de Beijing, reforçou a necessidade de uma perspectiva que priorizasse o fim das desigualdades de gênero via políticas públicas. Sobre isso, Bandeira (2005) comenta a respeito da necessidade de se:

[...] elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BANDEIRA, 2005, p.5).

No contexto dessa conferência vê-se um grande esforço da Organização das Nações Unidas - ONU em atrair a atenção dos países para a inclusão da temática da mulher nas suas pautas e políticas sociais. Dessa maneira, “instituições internacionais começaram a investir maciçamente em pesquisas e estudos de gênero, compromissos de políticas para as mulheres

foram assumidos, além do gênero ter se tornado um indicador relevante, em nível internacional, de desenvolvimento social” (BRITTO, 2014, p.19).

Em 1983, o governo brasileiro havia lançado o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PAISM, com publicação em 1984. O PAISM foi conquista das reivindicações feministas no campo da Atenção à Saúde, com ênfase nos aspectos da saúde reprodutiva e sexual da mulher. O documento incorporou novas formas de relacionamento entre os profissionais da saúde e suas usuárias, apontando para o princípio da Integralidade, de modo que proporcionou uma melhor assistência clínico-ginecológica e educação em pré-natal, parto e puericultura, câncer no colo do útero e da mama, planejamento familiar e Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST’s.

O ano de 1984 também foi marcado pela realização do Primeiro Encontro Nacional de Saúde da Mulher, resultando na criação de um documento que continha todas as reivindicações das mulheres no campo da saúde: a Carta de Itapecerica.

É necessário entender que a *institucionalização* das demandas em relação às mulheres se deu de forma inicial com a criação em 1985 do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres - CNDM. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC este conselho se vincula ao Ministério da Justiça, e já no segundo mandato de FHC é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher - (2002). As prioridades dessa secretaria eram: combater a violência contra as mulheres, participação das mulheres na cena política e inserção destas ao mercado de trabalho (BANDEIRA, 2005).

Segundo Claden (2003) uma das principais pautas de ação do CNDM era combater a pobreza que atinge um segmento da população brasileira, sobretudo a feminina. Sendo assim, o CNDM propôs que fossem criados “mecanismos capazes de assegurar a participação equitativa das mulheres no processo de geração de empregos e renda, o acesso destas às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis” (BANDEIRA, 2005, p. 34).

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), temos o ano de 2003 como um marco, pois foi reconhecido como “O Ano da Mulher”. Assim sendo, realizou-se a Primeira Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres. Durante essa conferência o Ministério da Saúde lançou a “Política Nacional de Atenção Integral à saúde da Mulher”, que contemplou princípios, diretrizes e um “Plano de Ação” para os anos 2004-2007. Essa política visava à implementação dos princípios do Sistema único de Saúde – SUS: Universalidade, Integralidade e Equidade, bem como ampliava as ações propostas pelo PAISM em 1984. Essa

política também avançou “rumo à formulação de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero” (BRASIL, 2011). Assim como na Assistência Social, na Política de Saúde a mulher também recebe uma **centralidade**, pois é ela quem vai marcar consulta para o companheiro, é ela que leva os filhos para puericultura e é quem recebe os profissionais em casa durante as visitas domiciliares.

Na Assistência Social é a mulher quem é responsabilizada quando não há o cumprimento das condicionalidades dos programas sociais em que estão inscritas suas famílias. Carloto e Mariano (2008) chamam a atenção para o seguinte:

No processo de gestão, na operacionalização dos serviços, programas e projetos, a mulher-mãe ainda é e continua sendo a interpelada para a participação nas chamadas ações socioeducativas e ainda é responsabilizada pelos filhos e pelo cumprimento dos critérios de permanência no Programa (MARIANO; CARLOTO, 2008, p. 155).

Aqui, as autoras fazem referência ao programa Bolsa Família – PBF, cujo fato da mulher ser considerada a representante do grupo familiar:

É percebida tão somente por meio de seus “papeis femininos” que vinculam, sobretudo, o ser mulher ao ser mãe, com uma identidade centrada na figura de cuidadora, especialmente das crianças e adolescentes, das preocupações do PBF com esses grupos de idade (MARIANO; CARLOTO, 2008, p. 1).

A despeito disso, não posso desmerecer os resultados positivos que tal política vem produzindo nas relações familiares e de gênero. Alguns programas sociais vêm proporcionando, dentro de seus limites, certo *empoderamento*<sup>20</sup> às mulheres, principalmente àquelas que chefiam famílias monoparentais<sup>21</sup>, as quais vêm sendo as maiores beneficiárias dos programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família – PBF.

---

<sup>20</sup>Empoderamento, numa perspectiva feminista, “é o processo da conquista da autonomia, da auto-determinação [...]. Implica [...] na libertação das mulheres das amarras da opressão de gênero, da opressão patriarcal. Para as feministas latinoamericanas, em especial, o objetivo maior do empoderamento das mulheres é questionar, desestabilizar e, por fim, acabar com o a ordem patriarcal que sustenta a opressão de gênero” (Sardenberg, 2006, p.2).

<sup>21</sup>A expressão família monoparental foi utilizada desde a metade dos anos setenta, na França, para identificar as unidades domésticas, onde o chefe de família vivia sem o outro cônjuge, com um filho ou mais, sendo estes de até 25 anos e que fossem solteiros (Vitale, 2002).

O Programa Bolsa Família<sup>22</sup> faz parte de um pacote de diferentes programas de combate à pobreza no Brasil, sendo este é o de maior destaque. O PBF foi regulamentado em 09 de janeiro de 2004 através da Lei nº 10.836, tendo como objetivo o combate à fome, a miséria e a promoção da emancipação social das famílias mais pobres de nosso país.

Através desse Programa, o Governo federal repassa para estas famílias, mensalmente, benefícios em forma de dinheiro. Em 2003, quando começou a ser executado o PBF, este já tinha 3,6 milhões de famílias inscritas (Leal; Paraguassú, 2006). Em julho de 2017 o programa contava com 12.740, 640 de famílias beneficiadas.

A partir da análise de dados atuais, retirados dos relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA verifica-se que no governo de Michel Temer<sup>23</sup>, houve uma queda do número de beneficiários do PBF se compararmos com julho de 2010, em que naquele ano foram pagas 12.582.844 bolsas. Sobre isso, a ex-presidenta Dilma Rousseff, se pronunciou através da mídia nacional afirmando que quando deixou o governo:

Devido ao golpe do impeachment fraudulento, havia 13,9 milhões de famílias recebendo o benefício do Bolsa Família ao custo de R\$ 27 bilhões. Hoje, são beneficiados 12,7 milhões de famílias. Uma queda de 1,2 milhão de famílias. E isso ocorre justamente num quadro de recessão e crise econômica profunda, com corte generalizado de gastos públicos. A rede de proteção social do Bolsa Família está sendo furada por esse governo ilegítimo e iníquo (ROUSSEFF, 2017).

A ex-presidente afirmou ainda que este corte demonstra que o “Palácio do Planalto fez uma opção clara pelos mais ricos” (ROUSSEFF, 2017). A proposta do atual governo “Travessia Social – Uma ponte para o futuro” mostra algumas indicações de como as políticas sociais serão conduzidas a partir da gestão de Michel Temer. Esse documento diz que “o Estado brasileiro chegou ao seu limite. É um Estado exclusivamente caro tendo em vista a **qualidade** da política pública e a elevada carga tributária [...]. No mundo ideal, certamente seria bom tentar alguma reversão”.

A proposta de governo evidencia que mudanças deverão ser feitas e principalmente nas políticas sociais. O texto traz ainda: “a verdade é que só romperemos os círculos viciosos

---

<sup>22</sup> A gestão desse programa é descentralizada, de forma que tenha a participação dos três níveis de governo: União, estados e municípios.

<sup>23</sup> O governo de Michel Temer teve início em 31 de agosto de 2016, quando este o cargo de Presidente da República após o afastamento da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

se decidirmos fazer [...] três coisas ao mesmo tempo: buscar o equilíbrio fiscal, retomar o crescimento e ampliar as boas políticas sociais” (PMDB<sup>24</sup>, 2016, p.7).

Sendo assim, o atual governo considera que muitas das políticas sociais que atualmente estão em vigor foram bem planejadas e produziram bons resultados, contudo afirma que existe um ponto fraco e este seria “a falta de uma cultura de *avaliação* que produza consequências. O importante é que os benefícios precisam chegar aos destinatários e os custos de administração dos programas devem ser os mais baixos possíveis” (PMDB, 2016, p.7). Não fica exposto que haverá uma revisão de caráter substancial nas políticas sociais brasileiras, mas se afirma que é necessário um “aprofundamento daquilo que já fazemos bem, com mais descentralização”.

Evidentemente que a descentralização das políticas sociais não é uma característica atual. Desde os anos 90 com a gestão de Fernando Collor (1990-1992) que mudanças estão sendo feitas na estrutura organizacional do Modelo de Proteção Social brasileiro. Naquela década, o Estado passou a delegar a “estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social” (ARRETCHE, 1999, p. 5).

Pode-se afirmar que diante do contexto político da década de 90, em que cada vez mais se difundia no país os preceitos do neoliberalismo, “voltados ao enxugamento de gastos e baixa prioridade às políticas sociais, sobretudo de assistência social” (PAPI, 2016, p. 19), a responsabilidade pela formulação das políticas sociais passou a ser quase que exclusivamente do executivo municipal. Colocar quase que de forma exclusiva a responsabilidade pela gestão de uma política como a da assistência social, pode caracterizar um retorno e/ou permanência de uma cultura clientelista e paternalista.

Isso não significa que nos governos de Lula e Dilma tenha existido uma gestão “centralizada” dessas políticas, contudo percebe-se que:

No campo dos investimentos destinados à proteção social não contributiva, houve um impulso adicional no período. Investimentos estes que não se restringiram ao campo financeiro espalhando-se para o campo institucional com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do SUAS em 2004 que buscou efetivamente romper com o modelo de serviços fragmentado e contaminado por práticas clientelistas, predominantes até então (PAPI, 2016, p 22).

---

<sup>24</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

Voltando a gestão do PBF, de acordo com Freitas (2008), este vem sendo pautado em três dimensões, essenciais para a superação da pobreza e da fome, são elas:

**1)** Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; **2)** reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das **condicionalidades**, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; **3)** coordenação de programas complementares, que tem como objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (FREITAS, 2008, p. 6. Grifo meu).

E o que merece atenção, aqui, é o cumprimento dessas condicionalidades, uma vez que o benefício fica em nome da mulher na maioria das vezes recai sobre ela a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades exigidas para manutenção da família no Programa. Sem dúvidas o programa proporciona poder a mulher, no entanto, não significa que esteja proporcionando a equidade de gênero.

A **equidade de gênero** deve ser construída tanto no cotidiano de intervenção, planejamento e execução nas instituições públicas e privadas, quanto na mente de cada pessoa. O fim da dominação masculina é indispensável nesse processo, pois mudando a cultura patriarcal, sedimentada através de séculos na mente das pessoas, estaremos criando condições para que as mulheres se **empoderem**, tornem-se sujeitos históricos nas esferas econômica, política e jurídica podendo assim exercer de fato sua verdadeira cidadania (LISBOA; MANFRINI, 2005, p. 75-76. Grifos meus).

Quando se trata do combate à pobreza, o empoderamento tem como fundamento a conquista da cidadania, isto é, a plena conquista, por parte de um ator individual ou coletivo, da utilização responsável dos recursos econômicos, sociais, políticos e culturais no espaço público para a defesa de seus direitos, influenciando as ações do governo (Lisboa; Manfrini, 2005). É através do empoderamento que cada pessoa passa a ter voz nas decisões que lhe dizem respeito (Stark, 1996).

Lagarde (1996) entende que o empoderamento no sentido de “poder” a partir da realidade das mulheres implica que haja uma mudança nos mecanismos de poder patriarcais, fundamentalmente opressivos. É necessária uma mudança das normas, dos costumes, das crenças (LAGARDE, 1996).

Nesse sentido, as políticas públicas precisam ir além, para que não acabem por reforçar a permanência das mulheres no ambiente doméstico, ou mesmo nos coloque em

empregos historicamente relegados ao “feminino”: babás, empregadas domésticas, cuidadora, dentre tantas outras atividades (não menos merecedoras) que só reforçam ainda mais a tradição binária dicotômica de que a mulher está para o mundo privado e doméstico, assim como o homem para o público e político.

Nota-se bem esse lugar contraditório entre o mundo privado e o mundo público nestas famílias usuárias dos programas da assistência social. As famílias pobres “vivenciam de modo particular a contradição entre os limites das intervenções do poder público e o reduto da intimidade e da privacidade” (CARLOTO; MARIANO, 2010, p. 454).

O modelo de proteção social proposto pelo Estado brasileiro o qual recorre à corresponsabilidade da família vem sendo caracterizado por alguns teóricos como um modelo “familista”. Conforme Sunkel:

El “familismo” combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor (“male breadwinner model”) con la **centralidad de la familia** como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros (principio de subsidiariedad). Existe la prescripción legal de que los padres son responsables por sus hijos lo que implica, por ejemplo, que no se dará asistencia social a los hijos si es que los padres están en condiciones económicas de poder mantenerlos. Dado que se asume el modelo de familia con **hombre proveedor** – y con ingreso garantizado – el régimen conservador des-incentiva la asistencia y transferencias hacia las familias. Tampoco se hace cargo de otras situaciones familiares, como es el caso de las madres solteras (SUNKEL, 2006, p. 21).

Sendo assim, essas políticas de caráter “familista”, inclina-se a reforçar de “papéis tradicionais de homens e mulheres na esfera doméstica e condicionar a posição de homens e mulheres no mercado de trabalho” (MIOTO, 2008, p.140). Desse modo, “as políticas de família devem ser pensadas nesse eixo de autonomia e redivisão das tarefas de cuidado, superando a abordagem de que a mulher é a única responsável pelas tarefas domésticas e de cuidado dos filhos” (SILVEIRA, 2004, p.73).

Resumidamente, é esse debate que coloca em confronto os deslocamentos e conceituações sobre a família e, que se reverteu aqui no lastro desse interesse, uma espécie de prisma pelo qual tentei (re) ler analiticamente a documentação pertinente a Política Nacional de Assistência Social, como parâmetro instituidor de lugares de gênero no âmbito da “família”.

### 3.3 MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS

O reconhecimento da assistência social, através da PNAS, durou bastante tempo desde sua citação na CF de 1988. A elaboração da LOAS se deu em 1993, porém necessitou de quase onze anos para que o Estado se responsabilizasse legalmente com a ampliação e materialização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Durante esse longo processo de reconhecimento o país enfrentou diversas gestões que não estavam empenhadas para que a assistência social de fato se transformasse num projeto governamental, uma vez que até então tratá-la como caridade daria mais visibilidade aos objetivos políticos e privados de cada governante. O discurso de alguns representantes do povo brasileiro exemplifica muito bem, como a assistência social ainda vem sendo formatada sob a lógica assistencialista.

Temos que continuar ajudando os mais pobres. *Temos de garantir que 190 milhões de brasileiros virem consumidores. Isso não é possível sem programas sociais.* (Entrevista com Dilma Rousseff, 16/06/2010 – Revista VEJA. Grifos meus).

Minha ideia é fortalecer o Bolsa-Família. Fazê-lo chegar aonde não chegou ainda. Vou associar o programa à saúde e a cursos profissionalizantes. Estou na origem do Bolsa-Família. Criei o Bolsa-Alimentação quando era ministro da Saúde. (Entrevista com José Serra, 26/05/2010 – VEJA On-line. Grifos meus).

Tais discursos evidenciam a preocupação *política* do Estado. O Estado *centraliza na família* a proteção dos seus membros, em contrapartida cria inúmeros programas sociais para este fim. O Estado direciona sua atenção para aquela camada da população que Bauman (2005, p. 52) chamou de “consumidores falhos”, isto é, “[...] pessoas carentes do dinheiro que lhes permitiria ampliar a capacidade do mercado consumidor, e que criam um novo tipo de demanda a que a indústria do consumo, orientada para o lucro, não pode responder nem colonizar de maneira lucrativa” (BAUMAN, 2005. P.53). Isto quer dizer, que para o Estado proteger a família é inseri-la no círculo do consumo. Foucault observa que:

A sociedade inteira deve ser permeada por esse jogo econômico e o Estado tem por função essencial definir as regras econômicas do jogo e garantir que sejam efetivamente bem aplicadas. [...] cabe à regra do jogo imposta pelo Estado fazer que ninguém seja excluído desse jogo (FOUCAULT, 2008, p.277-278).



Percebe-se a partir disso que o que importa é a não exclusão<sup>25</sup>. A lógica é garantir “que ninguém seja excluído ou se mantenha fora do jogo. Esses princípios são os mobilizadores das políticas sociais contemporâneas [...] operacionalizadas no interior de uma racionalidade neoliberal” (LOCKMANN, 2013, p.6).

As políticas sociais objetivam governar todas as camadas da população, para isso criam espaços para que todos possam participar e contribuir com o mercado. Conforme isto se evidenciou que as ações do Estado são desenvolvidas “para que mesmo aqueles que não possuem formas de gerar seu próprio sustento consigam recursos, para girar, mínima e localmente, uma rede de consumo” (LOPES, 2009, p. 156). Isso coloca a família como uma unidade produtora de bens e serviços que proporcionem o bem-estar dos membros componentes da unidade familiar. Desse modo, essa perspectiva, evidencia que é o trabalho doméstico feminino que permite essa reprodução social da família. Hernández Bello entende que:

Los cuidados domésticos, informales o profanos son aquellos que la red social cercana presta a personas enfermas o discapacitadas, e implican tareas múltiples y simultáneas de atención personal, médica, doméstica y de enlace entre los ámbitos público y privado, cuya magnitud y complejidad dependen de la naturaleza de la atención y de las relaciones entre la demanda y la disponibilidad respecto de las características socioeconómicas y culturales de quienes los realizan (HERNÁNDEZ BELLO, 2009, p. 175).

Não pretendo, com isso, gerar um juízo de valor a respeito das políticas sociais, apenas compreender que elas são planejadas e operacionalizadas “no interior de uma racionalidade neoliberal, que pretende incluir a todos nos jogos do mercado, diminuindo assim o risco social [...] constituindo sujeitos produtivos e responsáveis por sua autogestão” (LOCKMANN, 2013, p.6).

A CF elenca alguns objetivos que darão sustentação a assistência social enquanto direito social. Quais sejam:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

---

<sup>25</sup> “Um grupo social está excluído segundo determinado espaço geográfico ou em relação à estrutura e conjuntura econômica e social do país a que pertence. No Brasil, esse termo está relacionado principalmente à situação de pobreza, uma vez que as pessoas nessa condição constituem grupos em exclusão social, porque se encontram em risco pessoal e social, ou seja, excluídas das políticas sociais básicas (trabalho, educação, saúde, habitação, alimentação)” (GOMES; PEREIRA, 2005, p. 359).

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CF, 1988).

Diante disso, percebe-se que a nova concepção de assistência social vem materializando-se num duplo efeito, por um lado o da proteção à família via suprimento de suas necessidades básicas, por outro, dotando-a de autonomia para que ela mesma venha a suprir suas necessidades. Esse segundo efeito, contudo, vem deslocando a proteção do Estado para a família, esta que vem cotidianamente sendo coresponsabilizada pelo melhor funcionamento dessa política pública, quando a mesma ao tratar da *matricialidade sócio familiar* como um eixo estruturante de execução da política comenta:

**A família**, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é **mediadora** das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida (PNAS, 2004, p. 41. Grifo meu).

O texto do documento estudado postula ainda que “no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família *prevenir, proteger, promover* e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal”. E é a partir dessa lógica, que a formulação dessa política será pautada em promover os meios necessários para que as famílias, elas próprias, protejam seus membros das vicissitudes da criminalidade, dos maus atos, ou seja, que elas possam, através de uma mentalidade nova, educar e gerir os seus membros. Para enfatizar o que fora dito, a PNAS diz:

Há que considerar a diversidade sociocultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de **emancipação** destas, enquanto sujeito coletivo. Postula-se, inclusive, uma interpretação mais ampla do estabelecido na legislação, no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção, mas também de sua família (PNAS, 2004, p. 42. Grifo meu).

De fato, necessita é que o Estado, através dessas políticas públicas, venha em apoio à família, principalmente àquelas em situação de vulnerabilidade social, não somente em relação a proporcionar-lhes uma renda para que as mesmas possa se “emancipar”, mas para

que tenham acesso a bens e serviços sociais que proporcionariam um maior bem-estar físico e social as famílias.

Voltando para o documento. Quando este está discutindo sobre a **centralidade da família**, afirma que esta será garantida:

À medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 42).

Contudo, alcançar esta tão sonhada universalidade está cada dia mais difícil. Atualmente, quase treze anos tendo se passado, esta política continua sendo questionada e usada como manobra política. Vemos a figura do primeiro-damismo sendo utilizada novamente, em que a Primeira Dama Marcela Temer vem ganhando grande protagonismo frente aos programas sociais, como é o exemplo do Programa “Criança Feliz: a intersectorialidade na visita domiciliar”. Marcela Temer em discurso de lançamento do programa diz que seu trabalho será voluntário “para sensibilizar e mobilizar setores da sociedade em torno de ações que possam garantir a melhoria na vida das pessoas”.

Esse programa instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, tem por objetivo “oferecer as equipes locais do Criança Feliz subsídios para o fortalecimento da atuação intersectorial, na perspectiva de uma atenção integral as famílias participantes” (BRASIL, 2017, p. 5). O documento prevê também que seja elaborada “uma estratégia que qualifique o atendimento as famílias participantes do programa, considerando demandas que vão além da metodologia de estimulação do desenvolvimento infantil, que será aplicada nas visitas domiciliares do programa” (BRASIL, 2017, p.5). De acordo com Art. 3º do Decreto no 8.869/2016, este programa tem os seguintes objetivos:

- Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- Mediar o acesso da gestante, de crianças na primeira infância e de suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem;

- Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias (BRASIL, 2017, p.10).

Assim sendo, o público atendido pelo Programa seriam crianças e *famílias* (na figura da mulher) que estejam em situação de vulnerabilidade e risco social, de modo a priorizar:

- Gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- Crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada<sup>26</sup>;
- Crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990<sup>27</sup>, e suas famílias (BRASIL, 2017, p.11).

Por mais que esses objetivos mostrem-se de suma importância e que sejam voltados para as necessidades das famílias em situação de riscos e vulnerabilidades sociais, os mesmos já vêm sendo operacionalizados por outros programas e políticas públicas. Todos estes objetivos e prioridades são ações realizadas pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS como também pela Política de Saúde por meio da *Estratégia Saúde da Família -ESF*, forma territorial através das Unidades de Saúde da Família – USF<sup>28</sup>.

O Programa “Criança Feliz” configura um retrocesso para a Política de Assistência Social, pois foi lançado com uma perspectiva assistencialista e moralista para as famílias. Isso fica evidente quando menciona que seja efetivado por meio do *voluntariado* e não por trabalhadores que integram o SUAS. Além disso, o atual governo de Michel Temer vem tentando aprovar no Congresso a PEC 241 que irá paralisar investimentos na área social por vinte anos. Esse deslocamento de funções de programas e políticas faz com que se abram espaços para a volta do assistencialismo, descaracterizando a assistência social como um direito social.

O SUAS se propõe a estabelecer novas relações entre os gestores e técnicos nas três esferas de governo, para tanto, essas relações exigem “além do compromisso com a

---

<sup>26</sup> BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade (PNAS, 2004).

<sup>27</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

<sup>28</sup> As USFs contam com uma Equipe multiprofissional: enfermeiro (a), técnico (a) de enfermagem, cirurgião dentista e técnico de saúde bucal, médico com especialidade em atenção à saúde da família ou comunidade e assistente social, além de ter a colaboração do Núcleo de Apoio a Saúde da Família – NASF, com diversos outros profissionais da saúde.

assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política” (PNAS, 2004, p. 48).

Segundo o texto da PNAS tem sido um grande desafio trabalhar com os recursos humanos diante de um contexto em que o estado foi reformado com uma perspectiva de desresponsabilização com o social. Desse modo, a máquina estatal vem enxugando seus gastos e a consequência disso tem sido a precarização dos seus “recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política” (PNAS, 2004, p. 48).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar a(s) concepção (ões) de família elaborada (s) discursivamente pela PNAS de 2004, considerando as perspectivas adotadas quanto às questões de gênero. Entrementes, não pretendi lançar mão dos discursos da PNAS sobre a Família tão somente para identificar se havia uma articulação com o discurso contemporâneo sobre as relações de gênero, mas, sobretudo problematizar como a família vem sendo compreendida e discutida, enquanto entidade prioritária das políticas sociais brasileiras.

Dessa maneira, procurei apresentar minha análise dos conceitos e abordagens da família na Política Nacional de Assistência Social em uma introdução e dois capítulos. As discussões que almejei trazer para esse trabalho partiram de inquietações sobre uma possível ausência de debate sobre as relações de gênero presentes na elaboração de algumas políticas sociais brasileiras e principalmente na assistência social. Política esta que historicamente fora colocada como alvo de ações clientelistas e controladoras por parte do nosso Estado.

Identifiquei elementos dessa política que reiteram a permanência de estratégias biopolíticas sobre a população. As concepções de família encontrados na PNAS ainda demonstram que para o Estado a função básica e natural da família é a do cuidado; não traz avanços em seu discurso. Evidenciou-se uma centralização das políticas sociais na família, não apenas em âmbito nacional, mas também a nível internacional, observa-se o caráter familista dessas políticas no contexto neoliberal.

Visualizei a permanência de construções hegemônicas de gênero, que ainda naturalizam a mulher aos cuidados com a família. O Estado vem reiterando elementos tradicionais que responsabiliza as mulheres pela reprodução social de toda a família. Na assistência social são elas que mais mantêm relação direta com os programas e benefícios concebidos pela política, e desse modo, em sua maioria são as que cumprem as condicionalidades exigidas para permanência da família nos serviços socioassistenciais.

Nenhuma discussão é feita pelo documento analisado, como uma incorporação de demandas advindas dos movimentos das “minorias”, das mudanças sociais que evidenciam a pluralidade de gênero e familiar.

A discussão que tentei levantar sobre a família mostra a insistência da PNAS por dizer que a família é uma instituição que deve garantir a proteção dos seus membros, que ela deve ficar vigilante com estes para que não se desviem da norma que o estado preconiza. As poucas definições de família trazidas pelo discurso da política, a qual menciona mudanças na

estrutura societária e familiar, não evidenciam o caráter plural, diverso existente nas relações afetivas e sociais.

Achei pertinente trazer para análise o debate sobre a família porque é a partir dessa instituição que nos tornamos sujeitos e nos reconhecemos como tal. Também é um lugar de contradições e opressões, mas é inegável sua importância para alguns indivíduos, grupos e coletividades.

No contexto do Serviço Social brasileiro, os processos de atenção às famílias, fazem parte da história da profissão. Segundo Neder (1996), os assistentes sociais são os únicos profissionais que tem, durante toda a história dessa profissão, a família como objeto privilegiado de intervenção, “ao contrário de outras profissões que a privilegiam em alguns momentos e, em outros, a tiram de cena” (MIOTO, 2004, 2).

Destarte, apesar da longa tradição do Serviço Social atuando com famílias e do aprofundamento teórico-metodológico e ético-política que vem sobrevivendo nas últimas décadas, a operacionalidade das ações dos assistentes sociais continua sendo considerada muito aquém das exigências que lhe são colocadas (MIOTO, 2004). Estas exigências estão relacionadas à necessidade de fortalecimento do atual projeto ético-político da profissão, de qualificação das ações profissionais dessa área, além da sustentação do espaço do Serviço Social num campo cada vez mais demandado por outras profissões.

Sendo assim, no intuito de colaborar com a discussão tanto no âmbito acadêmico como das ações profissionais de assistentes sociais que atuam nas mais diversas políticas sociais, é que nasceu a ideia de uma pesquisa com esse tema.

## REFERÊNCIAS

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

ALVES, J. E. D. **A definição de família convivente do IBGE**: cuidados metodológicos necessários. Disponível em: <  
<http://www.familiaembacher.com.br/familias/artigos/notametodologica.pdf>>. Acesso em: 10/09/2017.

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade social**: contribuições sociais como fonte de custeio. Monografia (Pós-Graduação em Direito da Administração Pública) – Centro de Estudos Sociais Aplicados. Faculdade de Direito. Departamento de Direito Público. UFF, 2003.

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**. Avançar na Transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília, CEPAL, SPM, 2005.

BEHRING, E. R; BOSCHETT, I. **Política Social**: fundamentos e história. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Estatuto da Mulher Casada. Planalto. Brasília, 1962.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Planalto. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei Maria da Penha. Planalto. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.



BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Planalto, Brasília, 1934.

BRASIL. **Estatuto da Família**. Projeto de Lei. Câmara dos Deputados, Brasília, 2013.

BRASIL. **Programa Bolsa Família**. Planalto, Brasília, 2004.

BRASIL, MDS. **Criança Feliz: a intersectorialidade na visita domiciliar**. Brasília, 2017.

BRUSCHINI, C. **Trabalho feminino no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação?** Latin American Studies Association, Eco 19, Chicago, 1998.

CALDERÓN, A. I. e GUIMARÃES, R. F. **Família: a crise de um modelo hegemônico**. **Serviço Social & Sociedade** Nº 46, p. 21-34, Dezembro de 1994.

CASTANHO, M.A.B. **a família nas constituições brasileiras**. **Argumenta - UENP - UENP Jacarezinho**. Nº 17 P. 181 – 204 2012.

CARLOTO, C. M; MARIANO, S. A. **No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social**. **Estudos feministas**, Florianópolis, Volume 18, 2010.

CARVALHO, C.V. **A Situação das Santas Casas de Misericórdia**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília, 2005. Disponível em: <  
[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema19/2005\\_6602.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema19/2005_6602.pdf)>. Acesso em 10/11/2017.

COSTA, J. F. **Ordem Médica e Norma Familiar**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1983.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: Orgs.). **O Sistema Único**

**de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

CISNE, M. **Gênero, Divisão Sexual do Trabalho e Serviço Social.** São Paulo: Outras Expressões, 2012.

DIAS, M. B. **Manual de direito das famílias.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

DIAS, M. B. **Manual de Direito Das Famílias.** Revista dos Tribunais, 2007.

DI MARCO, G. Las famílias. In: **Democratización de las famílias.** Buenos Aires: Argentina, 2005. (UNICEF).

DONZELOT, J. **A Polícia das Famílias.** M. T. da Costa Albuquerque (tradução). J. A. Guilhon Albuquerque (revisão técnica). Rio de Janeiro: Graal, 1977.

ESCORSIM, S. M. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 86, julho de 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.pdf>>.

FARAH, M.F.S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Volume 12, Florianópolis, 2004.

FARIAS, C.C. **A Família da pós-modernidade:** mais que fotografia, possibilidade de convivência. Síntese Jornal, 2003.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica, 6. Ed. Editora Globo, 2006.

FREITAS, R. C. M. F. Programas de Combate à Pobreza: o papel das mulheres. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2009.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. Global Editora. 1975.

FIGUEIREDO, L; FIGUEIREDO, L. **Direito Civil: Família e sucessões**. 4 ed. Editora Juspodvm, 2017.

FISCHER, R. M. B. Foucault revoluciona a pesquisa em educação? **Perspectiva**. Florianópolis, v. 21, n. 2, 2003, p. 371-389.

FOUCAULT, M. **História da loucura**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

\_\_\_\_\_. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves, -7ed. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território e população**: Curso no Collège de France: 1977 – 1978. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Em Defesa da Sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GADELHA, S. Governamentalidade (Neo) liberal, concorrência, empreendedorismo e educação: uma abordagem foucaultiana. Texto apresentado no **XI Simpósio O (des) governo biopolítico da vida humana**. São Leopoldo: Unisinos, 2010.

GAMA, G. C. N. A nova filiação: **O Biodireito e as relações parentais**: o estabelecimento da parentalidade-filiação e os efeitos jurídicos da reprodução assistida heteróloga. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 1994.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrol**e. 6º Ed. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. – 6ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GROSSI, M. P. Identidade de Gênero e Sexualidade. In: **Antropologia em Primeira Mão** nº 24. Florianópolis: EdUFSC, 1998.

IAMAMAMOTO, M; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 28<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 2009.

JAQUETTE, Jane S. Los movimientos de mujeres y las transformaciones democráticas en América Latina. In: LEON, Magdalena (Org.). **Mujeres y participación política. Avances y desafíos em América Latina**. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.

LISBOA, T. K; MANFRINI, D. B. Cidadania e equidade de gênero: políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos. **Katálisis**. V.8. nº1, Florianópolis, 2005.

LOCKMANN, Kamila. Assistência social, biopolítica e governamentalidade neoliberal. **Textura**, n.28, 2013.

LOURO, G.L. **Gênero, sexualidade e educação**. Uma perspectiva pós-estruturalista / Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MARTINS, A.P.V. A mulher no discurso médico e intelectual brasileiro. In: **Visões do feminino: a medicina da mulher nos séculos XIX e XX** [online]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.

MELLO, L. **Novas famílias**. Conjugalidade homossexual no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et.al (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, R. C. T. Trabalho com Famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº3, 2004.

MOUSNIER, C. A nova família à luz da constituição Federal, da legislação e do novo Código civil. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 20, 2002. Disponível em:

<[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista20/revista20\\_244.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_244.pdf)>.

Acesso: 10/09/2017.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família Brasileira, a base de tudo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 6. Ed. Cortez, 2001.

NUNES, S. A. A medicina social e a questão feminina. **PHYSIS Revista de Coletiva**. Vo1.1, Número 1, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v1n1/03.pdf>>. Acesso em: 27/08/2016.

\_\_\_\_\_. A. Histeria e psiquiatria no Brasil da Primeira República. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.17, supl.2, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hesm/v17s2/06.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **O corpo do diabo entre a cruz e a caldeirinha**: um estudo sobre a mulher, o masoquismo e a feminilidade. Civilização Brasileira, 2000.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, nº. 3, 2001.

PRIORE, M. 2013. Magia e medicina na Colônia: o corpo feminino. In: DEL PRIORE, Mary (org.) & BASSANEZI, Carla (coord. de textos). **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

ROSE, Nikolas. Governando a alma: a formação do eu privado. In: SILVA, Tomaz Tadeu da. **Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu.** Petrópolis: Vozes, 1999.

SARDENBERG, C.M.B. **Conceituando “Empoderamento” na Perspectiva Feminista.** Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6848/1/Conceituando%20Empoderamento%20na%20Perspectiva%20Feminista.pdf>. Acesso em: 15/08/2016.

SARTI, C. Famílias Enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amélia Faller (Org.). **Família: rede, laços e políticas públicas.** 25. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria analítica para análise histórica.** Tradução: Christine Rufino Dabat Maria Betânia Ávila. 1989.

\_\_\_\_\_. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, 20, 1995.

SILVA, M. J. C. J. **A centralidade na família no discurso da Política de Assistência Social brasileira: imprecisões, continuidades e rupturas.** UFMA, 2012. Tese de Doutorado em Políticas Públicas.

SILVEIRA, M.L. Políticas Públicas de Gênero: Impasses e Desafios para Fortalecer a Agenda Política na Perspectiva da Igualdade. **Congresso Internacional de Cidades.** São Paulo, Anhembi, 22 e 23 de julho de 2003.

SOARES, R.P. **A concepção de família da Política de Assistência Social - desafios à Atenção às Família Homoparentais.** Brasília, UnB, 2012. Dissertação de Mestrado em Política Social.

SOUSA, R.S. **Novos e Velhos Arranjos Familiares: uma reflexão sobre a família monoparental feminina.** João Pessoa, UFPB, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social.

SPOSATI, Aldaisa. **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. São Paulo, Cortez, 1988.

SUNKEL, G. **El papel de la familia en la protección social en América Latina**. Série CEPAL 120. Santiago de Chile, 2006.

TELES, M. A. A. Breve história do feminismo no Brasil. São Paulo, Editora Brasiliense, 1993.

THERBORN, G. **Sexo e Poder: a família no mundo**. Tradução: Elisabete Bilac, São Paulo: Cortez, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direito de Família**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VITALE, M. A. F. Família monoparentais: indagações. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N°71. Ano XXIII, São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. Tendências da Política de Assistência Social. In: **Serviço Social & Saúde**. Campinas v. 3 n. 3 p. 1–94 Maio 2004.

LOCKMANN, K. **Assistência social, biopolítica e governamentalidade neoliberal**. Textura, Canoas, 2013.

LOPES, M. C. Políticas de inclusão e governamentalidade. In: **Revista Educação & Realidade**, V.1, n.1. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, 2009. P.153 – 169.

VALLA, Victor Vincent (org.) **Educação e Favela: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro** Vozes/ABRASCO, 1986.