

# Política de Convivência Familiar e Comunitária: as contradições da proteção social pública

Izabella Regis da Silva<sup>1</sup>  
Marli Palma<sup>2</sup>

**Resumo:** *O artigo trata da política de convivência familiar e comunitária proposta no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC. Partiu-se da relação família/Estado no compartilhamento da proteção social considerando o destaque da família e a ênfase na convivência familiar e comunitária na atual conjuntura. Realizou-se uma reflexão teórica acerca da conexão entre a emergência dessa política e a retração da proteção social pública. Na análise do documento do PNCFC, constata-se que os aparatos conceituais que o fundamentam e as diretrizes que o norteiam naturalizam o papel da família na proteção social prevendo-se a família extensa e a rede de apoio social como meios para alocar recursos à proteção integral e garantia do direito a convivência familiar e comunitária.*

**Palavras-chave:** *Política Social. Família; Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes.*

## Introdução

Em face da problemática do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS aprovaram, no ano de 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária objetivando

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestre em Serviço Social./UFSC

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social. professora da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço: □ Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima Trindade - Florianópolis - Santa Catarina - Brasil - CEP: 88040-900

a proteção integral de crianças e adolescentes com ênfase na convivência familiar e comunitária.

A proposta de ações para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é significativa em termos de direcionamento da política pública, principalmente na política da infância, que teve um histórico de institucionalização com a desqualificação da família das camadas populares como agente de cuidados. Considera-se também que, desde o ano de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza a proteção integral através de políticas sociais básicas e políticas especiais.

No entanto, após mais de duas décadas de aprovação do Estatuto, a proteção social à família parece não ter caminhado em consonância com a proposta da proteção integral de crianças e de adolescentes para a garantia do direito à convivência familiar, que é permeado pelos demais direitos fundamentais. Corroborando com essa questão, estão os traços históricos do sistema de proteção à infância no Brasil onde os aparatos jurídicos e conceituais da política pública tem construído estereótipos das famílias das camadas populares nos distintos contextos sócio-históricos, tendo incidência na convivência familiar e comunitária.

Nesta esteira, o levantamento nacional de abrigos<sup>3</sup> traz à cena pública cerca de 20 mil crianças e adolescentes que viviam em instituições de abrigo e mais da metade desse número estava na instituição de 02 a mais de 10 anos, dos quais a maioria, 58,2%, possuía família, em desrespeito aos dois princípios que norteiam a medida protetiva de acolhimento institucional: excepcionalidade e provisoriedade. Em recente levantamento<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> No ano de 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou o levantamento nacional de abrigos dos programas que faziam parte da Rede de Serviço de Ação Continuada (Rede SAC), ou seja, os conveniados ao governo federal.

<sup>4</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, e em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ realizou no ano de 2008 a primeira

realizado no ano de 2009, o número oficial é de 54 mil crianças e adolescentes em acolhimento institucional e familiar.

A política social tem enfatizado o direito à convivência familiar e comunitária e a responsabilidade familiar através de ações de políticas públicas como, por exemplo, saúde e assistência social. Nesse contexto de políticas sociais marcadas pela reestruturação do Estado a redescoberta da família no âmbito da proteção social pública apresenta-se como a “pedra de toque” para a proteção dos indivíduos.

Este artigo pretende demonstrar que tal tendência pode caminhar na contramão da proteção integral de crianças e adolescentes, pois em última análise, significa depositar na família, principalmente das camadas populares, responsabilidades que ela não **pode suportar**.

## **1 A relação família/Estado na proteção social**

### **1.1 Família, Mercado e Estado no compartilhamento da proteção social**

Com base nos estudos de Esping-Andersen (2000) e Di Giovanni (1998) identifica-se referências sócio-históricas e conceituais acerca da relação família e Estado que demonstram que nos distintos momentos sócio-históricos as sociedades desenvolveram padrões de proteção que apresentam diversidade, tanto no tempo como no espaço, quanto ao grau de compartilhamento entre o Estado, o mercado e a família para a cobertura dos riscos sociais.

Para Di Giovanni (1998) os sistemas de proteção social são as diversas formas que as sociedades organizam para

---

etapa do Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar. Este levantamento pretende identificar a rede de serviços de acolhimento institucional e programas de famílias acolhedoras existentes no País.

proteger seus membros quer seja de maneira a incluir todos ou apenas parte deles, formalizando ou não as iniciativas. Prossegue o autor dizendo que as formas e modos de alocação de recursos variam conforme os grupos sociais e critérios históricos e culturais, mas seguem basicamente três modalidades: a tradição que envolve as práticas baseadas na caridade, solidariedade e fraternidade, essas práticas são exercidas pela família, comunidade e instituições religiosas; a troca refere-se às relações econômicas e a aquisição de bens e serviços no mercado; a autoridade corresponde à modalidade de proteção política exercida pelo Estado através dos sistemas de proteção social públicos.

Di Giovanni (1998, p.12-13) apresenta uma definição clara e abrangente de proteção social incorporando a família no debate. O autor identifica a proteção social como o conjunto dos meios de alocação de recursos à provisão e aos cuidados dos indivíduos através da interação público e privado. O meio público corresponde ao Estado na função de organizador, gestor e normatizador de políticas públicas de regulação social para o conjunto da sociedade e de políticas de caráter social para grupos sociais específicos. Os meios privados são identificados como mercantil e não-mercantil. A modalidade não-mercantil corresponde aos vínculos tradicionais.

É pertinente registrar que Di Giovanni (1998) ao classificar as modalidades de alocação de recursos para a provisão social não traça uma linha evolutiva da proteção social. Registra o autor que ao longo do tempo não houve o desaparecimento das formas de alocação e a convivência dos critérios tem sido a regularidade. Entretanto, existe um relativo desequilíbrio no compartilhamento das funções no conjunto da proteção identificando-se a predominância de certa modalidade em determinados períodos históricos.

Certamente, no caso da modalidade da autoridade, que corresponde à alocação política exercida pelo Estado, as funções são imediatamente aparentes através dos sistemas de proteção pública. Na contemporaneidade, reconhece-se que a proteção

exercida pelo Estado se dá “por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetos e grupos de destino” (Di Giovanni, 1998, p.13)

Face a essa modalidade estão as funções exercidas pela família, seja de cuidados ou de provisão, que embora desempenhadas historicamente, incorporando o conjunto de práticas econômicas da relação com o mercado, não são imediatamente aparentes para o conjunto da sociedade, porém a família<sup>5</sup> é reconhecida socialmente como meio natural de subsistência e proteção dos seus membros.

Esping-Andersen (2000) ao investigar o *Welfare State* identifica que esse modelo de Estado apresentou o padrão mais amplo de proteção social estatal estabelecido nas sociedades capitalistas. A proteção social no *Welfare State* foi baseada na noção de direito social e universal buscando o status de cidadania com a autonomia dos indivíduos na **sociedade**.

Para analisar os níveis de proteção social ofertados pelo *Welfare State*, autores como R. Titmuss, Ugo Ascoli, Esping-Andersen, sob formas e critérios distintos, estabeleceram modelos de classificação. Os especialistas reconhecem uma variedade de arranjos do *Welfare State* conforme o movimento histórico e político dos atores sociais de cada sociedade e em última análise, porém o que parece fundamental para Di Giovanni (1998), é que os sistemas de proteção social constituíram-se elementos estruturantes da vida social moderna.

Atualmente, o estudo que pretende uma aproximação comparativa dos distintos estados de bem estar deve considerar o trabalho de Esping-Andersen (1990) que apresenta sua primeira

---

<sup>5</sup> Saraceno (1998; trad. por Mioto, 2002 apud Mioto, 2004): considera que estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras de modo contínuo, estável e não casual. Eis porque, em muitas culturas, se está na presença de uma família quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações. Sobretudo quando esse empenho é orientado à defesa das gerações futuras.

formulação tipológica na Teoria dos Três Mundos do Estado de Bem-Estar. A tipologia foi construída com base nos “regimes de bem-estar” expressão que define a forma conjunta e interdependente pela qual se produz e redistribui o bem-estar em ações públicas e privadas.

Os regimes de bem-estar foram classificados em três padrões: liberal, social-democrata e conservador e o critério utilizado por Esping-Andersen (2000) para a classificação foi o grau de desmercantilização, ou seja, a medida, maior ou menor, com que o trabalhador assegura os seus riscos fora do mercado.

Analisando a tipologia Campos e Miotto, (2003) consideraram que Esping-Andersen, embora reconhecesse a família como instância de produção de bem-estar social, em sua análise central, abandonou-a “dolorosamente”. Concluem que o autor “acabou privilegiando a definição das posições de Estado e mercado (...)” apresentando um desvio na questão do tratamento de gênero no interior da família, ou seja, acerca do trabalho doméstico não remunerado desenvolvido, principalmente pela mulher, para a reprodução das condições de vida.

Duas categorias são reconhecidas como chaves na Teoria dos Três Mundos do Estado de Bem-Estar: a desmercadorização e a desfamiliarização. A primeira pode, assim, ser explicada:

A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. Assim o Estado torna-se o agente primordial da proteção social e ao assumir esse papel possibilita a autonomia dos indivíduos e também se torna força ativa no ordenamento das relações sociais. (Miotto, 2008, p.134)

A categoria desfamiliarização é, igualmente, descrita por Miotto (2008, p.135):

A desfamiliarização refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão do bem estar, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamiliarização pressupõe a diminuição dos

encargos familiares e independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas familiares/sociais.

A desfamiliarização através do Estado é identificada pelos serviços globais, subvenções às famílias com filhos, serviços públicos de atenção à infância e assistência ao idoso. Regimes com políticas residuais podem apresentar essas características, no entanto, esses serviços não podem ser considerados como tendo um caráter de desfamiliarização, pois não possuem uma cobertura universal e são ofertados aos grupos focalizados. Uma maior oferta de serviços públicos para as famílias também leva à desmercadorização, diminuindo as mediações no mercado. A transferência de renda para as famílias como subvenção é importante, mas os baixos recursos não contribuem para uma efetiva desfamiliarização. O mercado, por sua vez, é falho, como meio de desfamiliarização, pois seu alto custo é superior à capacidade da família para comprar serviços.

É importante ressaltar que a tipologia de regimes de bem-estar explicita uma compreensão da dinâmica dos sistemas de proteção públicos, tendo em vista que a proteção social das sociedades capitalistas se organizou sob os eixos família e trabalho. De modo geral, os sistemas de proteção públicos se desenvolveram sob a ótica bismarckiana ou beveridgiana e apresentam arranjos diferenciados nos estados nacionais em decorrência das estruturas políticas, econômicas e socioculturais de cada sociedade. Em linhas gerais, o modelo bismarckiano é caracterizado pela contribuição individual como critério para o recebimento de benefícios da relação com o trabalho; o beveridgiano, por outro lado, se caracteriza por estabelecer a universalidade de proteção social para todos os cidadãos.

Para Esping-Andersen (2000), o modelo de Estado de bem-estar centrado no homem chefe da família segue sendo o eixo da política social pública, porém, a família sofreu mudanças. Dessa forma, quando um número expressivo de famílias muda o comportamento devido a separações do casal, a mulheres no

mercado de trabalho; ou muda sua estrutura em relação ao número de filhos e outros arranjos familiares; ou sofre com as crises econômicas, novos riscos são colocados para a família e essas mudanças assinalam deficiências para o modelo de proteção social instituído sob um padrão de família nuclear baseada no provedor masculino.

Tal situação traz tensões na relação família e Estado, pois a relação da família com o Estado e o mercado tem se materializado na contradição dos modelos de proteção social estatal cuja predominância é a forma de seguro social. O modelo de seguros sociais, fundamentado no trabalhador chefe de família, comum à maior parte dos estados de bem-estar, “baseia-se na existência de uma solidariedade familiar que implica trocas intergeracionais e de gênero, constantes e fundamentais para a sobrevivência de todos.” Sobretudo, a cobertura social é direcionada aos riscos da força de trabalho ficando ao encargo da família a cobertura dos riscos do curso da vida, que são mais acentuados na velhice e infância. (Campos e Miotto, 2003, p. 168)

Conforme Esping-Andersen (2000), os riscos tornam-se motivos de proteção social quando afetam a sociedade ou a sociedade reconhece que determinados riscos precisam de atenção. Os riscos podem decorrer da trajetória de vida – velhice, infância, famílias jovens; em decorrência da classe social atingindo certos grupos como mulheres solteiras com filhos e os riscos intergeracionais que dá maior probabilidade das novas gerações continuarem sendo atendidas pela assistência pública.

No Brasil, a desvinculação familiar consiste em um risco social reconhecido publicamente pela sociedade e poder público que elegeu a convivência familiar e comunitária como questão de política pública.

## 1.2 Proteção social e família na reforma estrutural

Nas sociedades contemporâneas, o Estado demonstrou um compromisso político com o projeto neoliberal ao retrair suas



ações e individualizar os riscos fomentando as soluções do mercado. A reforma do Estado, com a lógica de liberar a acumulação do capital e de reduzir a cobertura social estatal, privilegiou o mercado criando um nicho para o setor empresarial nas áreas da previdência social, saúde e educação superior.

No Brasil, nos anos de 1990, as políticas sociais se direcionaram aos mais pobres com a implementação de programas de transferência de renda direta as famílias. O debate internacional sobre programas de transferência de renda emerge numa conjuntura sócio-econômica marcada pelas transformações no mercado de trabalho que tem como consequência um grande contingente de desempregados, com longo tempo de duração, e precária inserção no mercado atingindo homens, mulheres e jovens. (Silva, 2002)

Para Silva (2002) os programas de transferência de renda se inserem no bojo do projeto neoliberal que amplia a discussão sobre políticas de renda mínima diante da restrição de políticas sociais de caráter universal. Os programas de transferência de renda se expandem no Brasil com a ampliação de programas do governo federal, a partir de 2001.

Atualmente, são dois os grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família com condicionalidades para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Os atuais programas de transferência de renda, apesar das controvérsias pelo caráter compensatório e seletivo na ausência de políticas estruturais efetivas, do ponto de vista da proteção social são modalidades de assistência pública como direito social. Esses programas são mecanismos da proteção social estatal para assegurar o mínimo de satisfação das necessidades básicas, porém, seu caráter deve ser de complementaridade e não de substituição dos demais serviços e políticas sociais.

A regressão da proteção social estatal redirecionou os sistemas de proteção públicos à buscarem formas de compartilhamento da cobertura dos riscos sociais para o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência da

população. O debate internacional dos atuais sistemas públicos se assenta em propostas que visam o estabelecimento de formas de reciprocidade entre os cidadãos. Identificam-se as propostas do pluralismo de bem estar na Grã- Bretanha, o Welfare Mix na Alemanha e Holanda, temática abordada por Pereira (2004) e o modelo de economia solidária na França, analisado por Martin (1995, p.53). Esses modelos são soluções sugeridas para a crise da proteção social nos moldes do Welfare State, reconhecendo a importância do setor informal, ou seja, o estímulo comunitário e familiar para a proteção social.

O compartilhamento das responsabilidades pela proteção social entre Estado e família é algo que está na agenda política, não só dos países que tiveram um Estado de bem- estar social e enfrentam a crise desse modelo, como aponta Martin (1995), mas também dos países periféricos da economia global, como o Brasil, que não teve um modelo de proteção social nos moldes do Welfare State; porém, o processo de reforma do Estado teve repercussões nas políticas sociais, entre elas aquelas de atenção à família. A focalização e a seletividade passaram a orientar, por exemplo, as políticas de transferência de renda e a família aparece com centralidade na política social pública.

Conforme comenta Carvalho (2002, p. 270)

Os serviços coletivos implementados pelas políticas sociais estão combinando diversas modalidades de atendimento ancorados na família e na comunidade. Fala-se hoje menos em internação hospitalar e mais em internação domiciliar, médico da família, cuidador domiciliar, agentes comunitários de saúde; e em programa de saúde da família, centros de acolhimento, reabilitação, convivência, etc

Estudiosos (Campos e Miotto 2003; Bermúdez, 2001; Esping-Andersen, 2000; Martin, 1995; Parella, 2001) estão denunciando as cargas assistenciais assumidas pela família.

Para Esping-Andersen (2000) o Estado de bem-estar que designa um máximo de obrigações assistenciais à família é denominado como familista. A categoria familiarismo (Esping-Andersen, 2000) ou familiarização (Parella, 2001) corresponde ao processo de designação de cargas assistenciais por parte do Estado para as famílias através de uma política como instrumento. Reconhece-se a centralidade da família na proteção e de forma natural esta deve ter uma rede de solidariedade e parentesco a qual recorrer para dar suporte às suas demandas.

Conforme análise de Campos e Mito (2003) a política social brasileira, historicamente, apresentou uma tendência privatista e familista na proteção social que tende a se acentuar com o direcionamento das políticas sociais em tempos neoliberais. Observa-se que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha proposto tendências mais universais para as políticas sociais, incorporando a noção de cidadania na proteção social brasileira, o fomento do mercado para a prestação de serviços privados como, por exemplo, saúde, educação e previdência social, assim como a proposta de um Estado mínimo na intervenção social, repercute na forma e na execução das políticas sociais.

Na atual conjuntura, a redescoberta do parentesco e o seu papel de apoio são fortalecidos em virtude do descompasso de um modelo de proteção social que é baseado no provedor chefe da família e na estabilidade conjugal. O que se vê atualmente é uma exaltação às solidariedades naturais, solidariedades essas que se manifestam através de redes de apoio social e, assim, a falta de vinculação parental e o isolamento da comunidade implicam em risco de **dependência dos ausentes e ineficientes serviços e programas da proteção social pública.**

## **2. A proteção social proposta no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**

Tendo sido eleito como direito fundamental prioritário entre os demais, pelo governo federal, a convivência familiar e comunitária constrói sua essencialidade mediante o concurso de vários elementos sócio-históricos, tais como : a Caravana Nacional de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; o Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos que incluiu a constituição do Comitê Nacional para o Reordenamento dos Abrigos; o Levantamento Nacional de Abrigos realizado pelo IPEA; a influência da sociedade civil na criação de uma Comissão Intersetorial encarregada de apresentar subsídios para a elaboração do PNCFC e na formação do Grupo Nacional de Trabalho Pró-Convivência Familiar e Comunitária. Esses elementos, ao influenciar o governo, compuseram o contexto de influência<sup>6</sup> da política pública explicitada no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC.

Para a implementação de uma política de convivência familiar e comunitária o Plano foi organizado em três áreas temáticas que compõem esse direito. São elas: a) a família de origem e a comunidade sinalizando a importância dos vínculos e das políticas de apoio à família; b) a intervenção institucional nas situações de ameaça ou rompimento dos vínculos familiares, o reordenamento dos programas de acolhimento institucional e a implementação dos programas de famílias acolhedoras; c) adoção.

O documento afirma os compromissos e responsabilidades da família, da sociedade e do Estado para a proteção integral de crianças e adolescente enfatizando a convivência familiar e comunitária. No âmbito deste artigo, o

---

<sup>6</sup> A análise do contexto em que emerge e evolui a discussão da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento institucional e seu registro histórico fazem parte da pesquisa de SILVA, Izabella Régis da. Caminhos e (des) caminhos do Plano nacional de convivência familiar e comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes. 2010. 149 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PNCFC será focado do ponto de vista de seu marco conceitual e das diretrizes propostas para a política de convivência familiar e comunitária por considerar-se que, nesses dois aspectos, são estabelecidas as idéias mestras e intenções da política, justificando sua importância analítica.

## **2.1 O marco conceitual: a ênfase na responsabilidade familiar**

O marco conceitual é a fundamentação teórica que sustenta a proposta do documento e orienta as ações sob uma diretriz nacional. Os conceitos do PNCFC comportam-se como operacionais à política de proteção especial, uma das linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente, preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 87. O ECA é reconhecido como a legislação de base para a construção dos conceitos.

Desta forma, o PNCFC define conceitualmente elementos que não são novos para a política de atendimento, mas o que parece ser novo são as condições históricas em que são empregados, as funções e arranjos que lhes dão este ou aquele sentido e, a legitimidade que assumem esses elementos com o estabelecimento de um plano nacional, inclusive, afirmando-se os compromissos e responsabilidades da família, da sociedade e do Estado para a garantia da convivência familiar e comunitária.

O PNCFC se fundamenta na responsabilidade familiar em consonância com o artigo 226 da Constituição Federal de 1988, que se refere à família como a base da sociedade competindo a esta, juntamente com o Estado e a sociedade em geral, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais, conforme o artigo 227 que regulamenta o ECA. A definição de família contida no PNFC parte do que a legislação estabelece em termos de filiação legal – sendo a família a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus

descendentes. Essa definição implica em responsabilidades legais dos pais para com os filhos sendo legítimo ao Estado, amparado pela legislação, o poder de responsabilização pela função paterna.

O documento se ancora na legislação dando destaque à responsabilidade familiar, o que parece indicar uma leitura acrítica da realidade social retratando a contradição da relação família e políticas públicas, considerando que o próprio estudo do IPEA, que serviu de base para a construção do PNCFC, registra que as crianças e adolescentes em acolhimento institucional são provenientes de famílias muito pobres.

Não obstante, em pesquisa realizada entre os anos 2007 e 2008 com famílias de crianças e adolescentes abrigados em São Paulo, identificou-se a relação entre condições estruturais e medida de acolhimento institucional. Segundo Fávero et al (2009) embora a família ocupe uma posição destacada no plano sócio-jurídico, nas políticas públicas e na vida das pessoas não significa que possa corresponder à expectativa de se constituir como lugar de proteção e afeto em relação a crianças e adolescentes.

Ainda assim, o PNCFC reconhece que a definição legal é restrita, tendo em vista “a complexidade e riqueza de vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.” Registra o documento que “torna-se necessário uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica”. (PNCFC, 2006, p. 27)

Para além da relação da filiação, o PNCFC incorpora outras relações de parentesco, seja de aspecto simbólico, relacional ou afetivo, e identifica no âmbito da própria instituição familiar para a garantia da proteção integral, a “família extensa” e a “rede social de apoio”.

A família extensa aparece como recurso em potencial para a política de convivência familiar e comunitária, considerando que suas funções também implicam em obrigações mútuas de caráter simbólico e relacional. E, dentre os sujeitos da

família extensa, o PNCFC menciona os “irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus”.

Porém, “(...) o cotidiano das famílias é constituído por outros tipos de vínculos que pressupõem obrigações mútuas, não de caráter legal mas de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade, vizinhança e outras correlatas”. (PNCFC, 2006: 27) Essas relações são denominadas de rede social de apoio e constituem as formas de solidariedades tradicionais desempenhadas pela família para a proteção social dos seus membros.

Para o PNCFC, a família de origem, a família extensa e a rede social de apoio são fontes de recursos a serem acionados para a proteção integral de crianças e adolescentes. A família é definida como rede de vínculos que envolvem laços de consangüinidade, aliança e de afinidade, definição esta que emerge da realidade histórico-social e é incorporada como legítima pelo plano nacional de convivência familiar e comunitária para a proteção social. O Plano amplia a definição de família para a política pública ao incorporar dois institutos que se tornam legítimos para a operacionalização das ações proposta: a família extensa e a rede social de apoio<sup>7</sup>.

Desse modo, a família aparece como pilar para promoção do bem-estar, um local de obrigações recíprocas entre os membros e com capacidade de se reorganizar. Contudo, num país que, conforme Pereira (2004, p.153), continua entre os dez piores em relação à distribuição de renda do mundo, com os 10 % mais pobres da população detendo 0,5% do Produto Interno Bruto, enquanto os 10% mais ricos têm 46,7 % da riqueza nacional, é contraditório pensar que as famílias da camada popular sem a cobertura do Estado, na prestação de serviços, possa garantir de

---

<sup>7</sup> Uma das primeiras medidas para a implementação da política de convivência familiar e comunitária foi em relação à legislação. A nova lei da adoção, lei nº 12.010/2009, que modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente, legisla sobre inúmeros aspectos com vista à convivência familiar e comunitária e dentre eles a instituição da família extensa ou ampliada.

forma satisfatória às necessidades materiais e de cuidados dos seus **membros**. Conforme Fávero (2009, p. 16-17):

Como se sabe, as mudanças que afetam a vida das famílias estão em forte vinculação com aquelas que ocorrem na esfera pública. As condições sociais, advindas da inserção das famílias como classe social, marcam suas histórias e trajetórias.

É importante destacar que o padrão de convivência familiar, além das relações de vínculos, está intimamente relacionado à estrutura do grupo familiar, às interferências externas do contexto social e às condições materiais. Dessa forma, o ciclo de vida da família, como pais muitos jovens ou idosos responsáveis por crianças, membros que sofrem de perturbações psicológicas, dependência química, pessoas com doença crônica, são situações que podem acarretar maior fragilidade à família para o cuidado de crianças e adolescentes. Como também, a estrutura, como no caso das famílias monoparentais e chefiadas por mulheres, associada à ineficiente cobertura de serviços de apoio e às crises econômicas que afetam as condições objetivas de vida.

Evidencia-se no conjunto das orientações políticas do documento para a implantação de uma política de convivência familiar e comunitária uma correlação de forças e disputas de interesses que pode acarretar ambigüidades e contradições na operacionalização dos serviços. Dessa forma, ora se reconhece que as políticas sociais são fundamentais para apoiar a família e ora se aposta na capacidade imanente da família para a proteção integral de crianças e adolescentes.

O conceito de convivência comunitária dá ênfase à solidariedade social e o papel da comunidade e/ou sociedade para a proteção integral, inclusive, o documento do Plano faz referência a pesquisa realizada pelo IPEA sobre acolhimento institucional em que um dos achados evidenciava que as famílias



de crianças e adolescentes em instituições de abrigo, geralmente, não têm família extensa ou redes sociais de apoio.

O papel do Estado corresponde ao atendimento das situações de riscos vividas por crianças e adolescentes, merecendo atenção e intervenção da sociedade e do Estado os casos de negligência, abandono e violência doméstica. A política de atendimento aparece de forma subsidiária atuando nos ‘desvios’ principalmente na camada popular com destaque ao atendimento da proteção especial constante no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Silva e Souza (2010), em ensaio acerca da relação família e Estado, lançam um olhar crítico sob a forma e contexto em que, na atualidade, a família ganha destaque na política de atendimento à criança e ao adolescente. As autoras em uma primeira aproximação analítica do PNCFC e sua conexão com a conjuntura contemporânea, destacam que os aparatos legais e conceituais da política pública têm construído a família no contexto social, principalmente as famílias das camadas populares, tendo incidência na convivência familiar de crianças e adolescentes. A partir do marco legal e conceitual do PNCFC identificam a maximização da capacidade da família para a proteção **integral**.

## **2.2 As diretrizes: a predominância da política de assistência social**

As diretrizes do PNCFC estabelecem parâmetros à política de convivência familiar e comunitária pois orientam a execução das ações e dos serviços.

Em termos gerais, as diretrizes do PNCFC propõem à parametrização do atendimento à família com violação de direitos de crianças e adolescente, em nível nacional, conforme a legislação vigente, instituindo princípios para o reordenamento institucional e superação do estereótipo de incapacidade das

famílias das camadas populares. As ações e serviços devem promover o fortalecimento do protagonismo da família, de crianças e adolescentes, bem como, a promoção da reintegração familiar de crianças e adolescentes que estão em medida de acolhimento, mediante o retorno à família de origem, colocação na família extensa ou na busca ativa de famílias adotantes.

A “Centralidade da família nas políticas públicas” e a “Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas públicas integradas de apoio à família” são as diretrizes que implicam na responsabilidade do Estado para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Entretanto, desenha-se tanto possibilidades, quanto ambigüidades e contradições no que diz respeito ao papel do Estado para a proteção integral, pois torna-se fundamental desenvolver um olhar crítico sobre o contexto e a forma em que se expressa a centralidade da família na proposta do PNCFC, para que o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária não seja ameaçado pelas históricas formas de institucionalização vigentes em políticas anteriores.

Para Teixeira (2002, p.18):

A proposta de atendimento integral e proteção especial aos direitos da criança e do adolescente, constante no ECA, é profundamente afetada pela crise de poder público, que se expressa – dada a opção dos últimos governos por uma política neoliberal – na decisão de não financiar (ou de financiar apenas subsidiariamente) programas e serviços sociais.

Neste sentido a vinculação estreita do PNCFC com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, numa conjuntura social marcada pela ausência, ineficiência e insuficiência de políticas sociais, apresenta impasses para o atendimento familiar que pode reforçar as cargas assistenciais da família para a proteção integral. Embora o SUAS tenha afirmado sua institucionalidade para a concretização da assistência social

como política pública de proteção social, os desafios desse processo se encontram na superação da cultura assistencialista e de especialistas, principalmente no atendimento à criança e ao adolescente, que permeiam as ações desta política pública.

Em que pese a centralidade da família proposta pelo SUAS com a matricialidade sociofamiliar, em termos de concepção da política pública, pode ser reconhecida como uma estratégia para a reorganização dos serviços socioassistenciais que historicamente foram determinados pelos segmentos como: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiências. Porém, têm-se suscitado debates importantes acerca da matricialidade sócio familiar para a intervenção dos profissionais no campo socioassistencial. (Silveira, 2007)

Silveira (2007, p.71-72) traz alguns elementos importantes para se pensar a matricialidade **sociofamiliar**:

Sem dúvida comparecem alguns riscos concretizados na gestão e no atendimento: ‘ocultamento’ das contradições da sociedade de classe, sem o devido reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdades nas demandas para a assistência social; deslocamento do eixo enfrentamento da pobreza para a proteção social básica, tendo em vista sua importância no fortalecimento da articulação das políticas de seguridade social; prevalência do ‘metodologismo’ e adoção a-crítica de referências conceituais para o atendimento; existência de práticas que centralizem as demandas nas famílias com trabalho psicossocial de alteração do caráter na perspectiva da autodeterminação.

É importante mencionar, com base em Sposati (1994), que o Estatuto da Criança e do Adolescente, em específico, distingue a política de assistência social das demais políticas sociais básicas, conferindo a mesma um caráter subsidiário e não complementar, a ponto de haver uma convergência operacional

entre as duas políticas, consubstanciada no atual contexto pelo SUAS.

Sposati (1994) tecia considerações no cenário de implantação do Estatuto e da Política de Assistência Social, nos anos de 1990, tendo como ponto central o convívio entre Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e o ECA. Apresentava três delimitações do processo de municipalização da política de atendimento da criança e do adolescente: a municipalização em si na condição de nova forma de partilhar a gestão pública; a interface do atendimento à criança e ao adolescente com a política de assistência social; e o modelo contido no Estatuto que confere papel fundamental ao município para criar as condições necessárias à formulação, execução e defesa de políticas públicas para o atendimento integral.

Não obstante, a política de assistência social, política de proteção social para assegurar um mínimo de provisão para a superação das vulnerabilidades sociais dos indivíduos, acaba por atender aqueles que não tiveram garantido os direitos fundamentais previstos a qualquer pessoa. Essa política é o canal prioritário de atendimento daquelas populações que, historicamente, são reconhecidas como vulneráveis socialmente e pela não vinculação ou fragilidade nas relações de trabalho: como os idosos, as pessoas com deficiência, mulheres e crianças advindos das camadas populares. Assim, as ações assistenciais para o referido público têm dado ênfase à manutenção, reforço e restabelecimento da convivência familiar e comunitária.

O Estado na sua relação com a família, apresenta determinadas tendências para proteção social conforme concepções, formas de propor e executar políticas. Cabe salientar, que em um contexto de regressão no campo da proteção social marcado pela passividade das políticas estruturantes, verifica-se que a política de assistência social tem aumentado a sua importância.

Circunscrita neste contexto, temos claras indicações de que a política de convivência familiar e comunitária apresenta-se como uma política focalizada para o reordenamento da medida

protetiva de acolhimento institucional de crianças e adolescente e sua execução, delimitada no âmbito da Política de Assistência Social, não implica em ações que alterem concretamente as condições estruturais **das famílias**.

### **Considerações finais**

O Estado que no modelo do Welfare State apresentou o padrão mais amplo de proteção social estabelecido nas sociedades capitalistas, sob a ótica dos direitos sociais, no final do século XX é afetado pela reestruturação produtiva e o ideário neoliberal promove as soluções de mercado. Esse movimento global atinge não só os países capitalistas desenvolvidos mas, também, os países periféricos da economia e observa-se que o cenário social conduziu aos altos grau de familismo impulsionados pelas agendas políticas.

A proposta de maior compartilhamento da proteção pública com as demais instâncias de proteção implicou na exaltação das solidariedades familiares e os Estados passaram a promover a familiarização utilizando a política pública como instrumento para designar à família maior responsabilidade pela provisão dos seus membros, o que repercutiu nos modos de viver e de se exercer a proteção social.

Embora o Brasil não tenha experimentado um modelo de Welfare State, a carta constitucional de 1988 propôs tendências mais universais às políticas sociais anunciando a cidadania social. No entanto, a emergência dos direitos de cidadania não foi acompanhada por políticas públicas efetivas e os direitos sociais tão em voga a partir dos anos de 1990, assim como a prerrogativa da proteção integral de crianças e adolescentes, depararam-se com um contexto de Estado mínimo na intervenção social.

A sociedade brasileira, que apresenta uma tendência histórica do familismo marcado pela valorização da família, de um lado encontrou uma conjuntura desfavorável ao exercício da proteção social, principalmente nas camadas populares, e por

outro, contraditoriamente, promoveu-se o grupo familiar como locus privilegiado de convívio e proteção.

Após mais de uma década de promulgação do Estatuto, o contexto social demonstrou uma realidade contrária à proteção integral, traduzida nos altos números de crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Não obstante, a deficiência da proteção social, principalmente no que se refere ao atendimento nas instituições de acolhimento, foi direcionada à problemática da negação do direito ao convívio em família.

A articulação dos níveis macro e micro na análise do PNCFC, revela que a discussão que emerge para a resolução da problemática do acolhimento institucional parece não avançar substancialmente para a proteção integral com a proposta de apoio à família de origem e promessa de interssetorialidade da política. Observa-se que os objetivos do Plano dão ênfase ao reordenamento institucional no âmbito da proteção especial e a proposta tem se configurado como uma política focalizada.

Corroborando com essa questão a redução da interssetorialidade a duas políticas quando o Estado, ao estabelecer os parâmetros da proteção social para a convivência familiar e comunitária, articula o PNCFC ao Sistema Único de Assistência Social.

A vinculação estreita do PNCFC com o SUAS faz com que a assistência social colonize as ações e, neste aspecto, a centralidade da família na condição de diretriz da política de atendimento pode apresentar ambiguidades na execução dos serviços, considerando que as demais diretrizes do Plano, que em sua maioria comportam-se como princípios para o reordenamento institucional, podem impulsionar o reforço das cargas familiares para a proteção integral com vistas à convivência familiar e comunitária.

Diante do exposto, avalia-se que as reflexões teóricas apresentadas nesse estudo contribuem para as diversas áreas e atores sociais envolvidos na temática da proteção integral de crianças e adolescentes. Particularmente para a ampliação dos olhares acerca da convivência familiar e comunitária de forma a

coletivizar as demandas sociais com vistas a formação de uma rede de garantias para a efetivação dos direitos sociais.

## **Referências**

BERMÚDEZ, M.S.D.M. Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista: Departamento de Trabajo Social – Universidad de La República. **Revista Fronteras**, Montevideo, n. 4, p. 103-114, set. 2001.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília-DF:CONANDA, 2006.

CAMPOS, M; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**: revista do programa de pós-graduação em Política Social, UnB, Brasília, n. 12, p. 165-190, jan./jun. 2003.

CARVALHO, M. C. B. de. Famílias e políticas públicas. In: Acosta, Ana Rojas; Vitale, Maria Amália Faller (Org.). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003. v. 2002, p. 267-274.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998. p. 09-29.

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

FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália; BAPTISTA, Myrian Veras (orgs.). **Famílias de Crianças e Adolescentes Abridados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam.** São Paulo: Paulus, 2009

MARTIN, C. Os limites da protecção da família. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 42, p. 53-76, mai. 1995.

MIOTO, R.C.T. Assistência Social com Centralidade na Família: superando a focalização em segmentos ou situações de risco. Florianópolis, 2004. p. 1-9. Trabalho não publicado

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. (Org.), **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148.

PARELLA, S. Las Políticas Familiares. In: Adelantado, J. **Câmbios. Estado Del Bienestar: Políticas Sociales y Desigualdade em Espana.** Barcelona: Içaria, 2001.

PEREIRA, P.A.P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTE, Ivanete. **Política social: alternativas ao neoliberalismo.** Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 135-159.

SILVA, Izabella Régis da. **Caminhos e (des) caminhos do Plano nacional de convivência familiar e comunitária: a ênfase na família para a proteção integral de crianças e adolescentes.** 2010. 149 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, Izabella Régis da.; SOUZA, Marli Palma. A ênfase da convivência familiar e comunitária na Política da Infância: um olhar crítico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 13., 2010, Brasília, DF. **Anais**



SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SOUSA, Nair Heloiza Bicalho de; DEMO, Pedro. **Novos Paradigmas da Política Social**. Brasília: UnB, 2002

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR : CIPEC, 2007, Série núcleos de pesquisa 9. p.59-100

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 46, 1994. p.104-115

TEIXEIRA. A.P. Infância e juventude: proteção integral e cidadania. In: **Praia Vermelha**, v. 7, 2002. p.10-21

Recebido em 09/08/2011  
e aceito em 25/09/2011

***Title:** Family and community life policy: the contradictions of Public Social Protection*

***Abstract:** This paper discusses the family and community life policy proposed in the National Promotion Plan, Protection and Defense of the Right of Children and Adolescents to Family and Community Life – PNCFC. The relationship family/State was observed as regards the sharing of social protection considering the importance of family and the emphasis in family and community life in the current conjuncture. A theoretical reflection was made about the connection between the emergence of this policy and the retraction of public social protection. In the analysis of the PNCFC document, it is possible to observe that the conceptual apparatuses that ground it and the guidelines*

*that govern it naturalize the role of family in social protection predicting the extended family and the social support network as means to allocate resources to full protection and guarantee the right to family and community life.*

**Key words:** *Social Policy, Family, Family and Community life of children and adolescents.*