TÍTULO DA MESA

FAMÍLIA E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

1- Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva
Coordenadora

Professora do Departamento de Serviço Social da UFMA. Doutora em Políticas Públicas. Integrante do Grupo de Pesquisa GDES. Coordenadora do Projeto de Pesquisa Trabalho Social com Famílias no SUAS, de Iniciação Científica - PIBIC/UFMA. E-mail: jovino.maria@ufma.br

2- Solange Maria Teixeira

Professora Doutora em Políticas Pública e bolsista de produtividade do CNPq. Membro do Comitê de Assessoramento do CNPq (Psicologia e Serviço Social). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Pública da UFPI. E-mail: solangeufpi@gmail.com

2- Mariana Martins Coelho Almeida Nunes

Assistente Social. Mestra em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do maranhão (PPGPP/UFMA). Supervisora de Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão. E-mail: nana_almeida10@hotmail.com

RESUMO

A inserção contraditória da família na agenda das políticas sociais. O fortalecimento das políticas sociais familistas na contemporaneidade, a partir do tensionamento entre o projeto democrático popular e o projeto neoliberal. A desconfiguração e o desmonte das políticas públicas e da proteção social direcionada às famílias. O esvaziamento do trabalho social com famílias na dimensão pedagógica dos serviços socioassistenciais. O acirramento da precarização das condições sociais de vida das famílias brasileiras mais empobrecidas, no período anterior e no contexto da pandemia. A situação de informalidade no trabalho, desemprego, pobreza, desigualdade de renda e fragilidade nas condições sanitárias para prevenção da covid-19. A ampliação das demandas das famílias para as políticas públicas. A experiência da proteção social especial de alta complexidade da Política de Assistência Social, com o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, como estratégia para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Palavras-chave: Família. Políticas Sociais. Trabalho Social com Famílias.

ABSTRACT

The contradictory insertion of the family in the social policy agenda. The strengthening of contemporary familist social policies, based on the tension between the popular democratic project and the neoliberal project. The dismantling and dismantling of public policies and social protection aimed at families. The emptying of social work with families in the pedagogical dimension of social assistance services. The worsening of the precariousness of the social conditions of life of the most impoverished Brazilian families, in the previous period and in the context of the pandemic. The situation of informality at work, unemployment, poverty, income inequality and poor sanitary conditions for the prevention of covid-19. The expansion of the demands of families for public policies. The experience of special highly complex social protection in the Social Assistance Policy, with the Welcoming Family Welcoming Service, as a strategy to guarantee the right to family and community coexistence.

Keywords: Family. Social politics. Social Work with Families.

TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE

Solange Maria Teixeira

Resumo: o objetivo do artigo foi problematizar o trabalho social com famílias demandado pelas políticas sociais, desvendando sua direção decorrente dos tensionamentos entre o projeto democrático popular da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) e o projeto neoliberal, compondo um misto de modernizações decorrente das lutas reformistas e de manutenção do conservadorismo pelas influências do neoliberalismo. Trata-se de um artigo decorrente de pesquisa teórica, com escolha intencional da literatura para atender os objetivos da pesquisa. Conclui-se que a confluência perversa posta pelo projeto neoliberal vem desconfigurando e desmontando as políticas sociais.

Palavras-chave: Trabalho Social com Famílias. Políticas Social. Neoliberalismo.

Abstract: the aim of the article was to problematize the social work with families demanded by social policies, revealing its direction resulting from the tensions between the popular democratic project of the Brazilian Federal Constitution of 1988 (CF/88) and the neoliberal project, composing a mixture of modernizations resulting from of reformist struggles and the maintenance of conservatism by the influences of neoliberalism. This is an article resulting from theoretical research, with an intentional choice of literature to meet the research

objectives. It is concluded that the perverse confluence posed by the neoliberal project has been disfiguring and dismantling social policies.

Keywords: Social Work with Families. Social Policies. Neoliberalism.

1INTRODUÇÃO

O artigo aqui apresentado é decorrente de pesquisas realizadas em anos de estudos sobre a temática, que aqui apresenta-se uma síntese destes achados. Visa analisar as contradições do trabalho social com famílias, no âmbito das políticas públicas de cariz social, no atual contexto do capitalismo, por isso começa pela constituição da agenda pública em que as questões referentes às famílias adentram à cena pública, no contexto mundial e no Brasil e as forças motrizes que imprimem direção às políticas formuladas desde os anos de 1990. Modernização e conservadorismo marcam as expectativas sociais sobre os papéis e funções das famílias, reproduzido por estas políticas e consequentemente, estão presentes nas demandas institucionais postas aos trabalhadores sociais, embora sua relativa autonomia possa colocar outras finalidades ao trabalho.

2 FAMÍLIA NA AGENDA PÚBLICA

Para compreender as expectativas sociais em torno do trabalho social com famílias na contemporaneidade, reiterado pelas políticas pública de cariz social, seu caráter contraditório, com perspectivas de avanço sobre formas tradicionais de intervenção social e manutenções e permanência de traços conservadores, é preciso compreender o processo histórico de penetração das questões que envolvem às famílias na agenda pública, primeiro passo para esta se tornar alvo ou objeto de formulação de políticas públicas. Primeira etapa do ciclo de uma política pública.

Destaca-se nesta problematização que chega à agenda pública, transformando em questão social ou uma de suas expressões, trazida pelo debate posto por duas forças ou projetos: *i) o projeto reformista das políticas públicas; ii) o projeto neoliberal* que se tensionam, se cruzam, apesar de diferentes nas intenções e concepções de

justiça social, equidade, papel do Estado, de políticas públicas, da sociedade civil, dentre outros.

O primeiro, *o projeto reformista* ocorre no decorrer da década de 1980, entre as forças sociais e movimentos que lutavam pela redemocratização do Estado brasileiro e pela mudança no padrão de intervenção social das políticas sociais. Uma das bandeiras de lutas era pelo fim da institucionalização, do trato dos problemas sociais em instituições totais, segregadores e os sujeito isolados da família e da comunidade. Padrão que garantia um direito social, mas castrava o direito civil. Lutavam pela proteção social enquanto direito de cidadania e dever do Estado, em que justiça social deveria ser complementada por políticas focalizadas para não reproduzir desigualdades sociais.

No projeto reformista, vale destacar o Movimento de Reforma Psiquiátrica pelo fim dos manicômios e trato humano, com dignidade e cidadania das pessoas com transtorno mental; o movimento da Reforma Sanitária pelo acesso universal à saúde e foco na proteção social primária, de caráter preventivo, de promoção e trato da saúde e dos doentes em seus domicílios, na suas comunidades; movimentos em torno da proteção social de crianças e adolescentes não mais em instituições disciplinadoras, fechadas, em que as famílias era visitas e vista como promotora dos problemas vivido pelos seus entes menores de idade; denunciavam que este padrão de intervenção social traziam malefícios ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, como déficits de aprendizagem, rebeldia, falta de laços afetivos e de vínculos com a família de origem, reincidências de atos infracionais, fugas, maus tratos, dentre outras denúncias. Nos debates sobre à velhice também foi perpassada de lutas pelas mudanças do modelo de intervenção social e que apontavam para outros com parceria com as famílias, mas cujos serviços continuariam a ser ofertados pelo Estado na condição de direitos, mas, numa nova perspectiva, diurnos (com retorno para a família), abertos, em meio comunitário, com equipes interdisciplinares, equipamentos públicos e suas equipes de trabalhadores sociais de referência.

A tônica era de mudança no padrão de proteção social, com políticas públicas de cariz universalizante, mesmo quando eram focalizadas em determinados grupos; descentralizadas para se tornar mais próximo do cidadão e de suas necessidades;

com participação popular de caráter deliberativo, de fiscalização, de construção coletiva das políticas sociais. Este projeto reformista foi incorporado em larga escala pela Constituição Federal de 1988 e se tornou em projeto democrático popular que se tensiona com o projeto neoliberal desde os anos de 1990.

O segundo, *o projeto neoliberal* ganha força nos anos 1980 como saída para a crise do capital na segunda metade dos anos 1970, em países como EUA e Reino Unido, especialmente, a Inglaterra e, no Chile com a ditadura Pinochet, mas se difunde rapidamente como política macroeconômica e social imposta pelo Consenso de Washigton, via FMI e Banco Mundial, no processo de renegociação das dívidas dos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo. Pós crise do capital de 2008, do capital financeiro imobiliário nos EUA e que atingiu diversos países do mundo, o neoliberalismo se coloca como a única saída, uma enorme superestrutura do modelo de acumulação flexível, globalizado, financeirizado e neoliberal, o que Harvey (1982) denomina de nova regulação.

Vale ressaltar que um dos ataques mais ferozes do neoliberalismo é ao Estado social, ou Estado de Bem-Estar Social. As críticas apontam os custos deste Estado, inviável em contexto de crise fiscal; a relação de baixa eficácia e efetividade nos enfrentamentos dos problemas sociais; a burocracia extensa e enorme massas de trabalhadores com altos salários. Mas, são também críticas do ponto de vista moral, pois as políticas universalizantes são acusadas de gerarem ócio e preguiça nos usuários, falta de amor ao trabalho, ao esforço para vencer na vida, destrói as responsabilidades familiares com seus entes, não valoriza o mérito, não dar margem de escolha e encolhe a concorrência na oferta de serviços sociais.

Segundo Dardot e Laval (2016) gradativamente por meio de ofensivas ideológicas, mas também de estratégias de coerção e coesão são utilizadas para adesão ao individualismo, privatização, mercantilização e familismo como formas mais econômicas e efetivas de enfrentamento das expressão da questão social, como as contrarreformas das políticas sociais (previdência social, trabalhista, lei da terceirização), “reformas” que obrigam os indivíduos a governarem a si mesmo sob a pressão da competição e segundo os princípios do cálculo maximizador e da lógica de valorização do capital. Assim, difundem um novo modelo de intervenção social,

descentralizado em que a sociedade civil com suas organizações não governamentais, as famílias, as comunidades, o mercado é que fazem e são considerados agentes naturais da proteção social, cabendo ao Estado atender os mais pobres dentre os pobres.

Para o projeto neoliberal este modelo de intervenção social descentralizado, plural, misto é mais econômico, reduz o gasto público. As políticas sociais de formato *mix* público/privado devem difundir a "pedagogia da responsabilização", da "gestão do risco social". Em que os indivíduos e as famílias devem gerir os riscos da existência, do nascimento à morte.

Como destacam Dardot e Laval (2016), nesta perspectiva as doenças, desemprego, marginalidade, falta de educação, pobreza na velhice, dentre outros são exemplos de má gestão destes riscos. Os indivíduos devem ser impulsionados a ter autonomia, liberdade, protagonismo, se parte ativa na solução dos problemas que enfrenta. Devem ser vistos como "capital humano", no qual devem investir, fortalecer, desenvolver, compondo a pedagogia da autoregulação, da responsabilização.

A solução para os neoliberais é reativar a responsabilidade individual e familiar, suprimir políticas universalizantes, recuperar a solidariedade entre parentes, vizinhos e de empresários, filantropos, dentre outras formas mais informais. Uma lógica que mina a social-democracia como exemplo de proteção social, a solidariedade intraclasse trabalhadora, amplia a individualização e mercantiliza serviços sociais, perdendo seu caráter de bens públicos coletivo essenciais.

Este projeto neoliberal avança no Brasil desde 1990 e durante três décadas vem tensionando e transfigurando, por várias emendas constitucionais, a CF/88 que implantou normativamente o Estado social democrático de direitos no país, avançando numa confluência perversa, que ressignifica conceitos fundamentais como cidadania, políticas públicas, participação popular, e outros.

Este projeto também demanda um novo modelo de intervenção social e traz a família para o centro das políticas sociais, demandando uma parceria que distribui responsabilidades sem necessariamente garantir meios e serviços que lhe auxilie nestas funções e tarefas atribuídas.

Atualmente, como destaca Brown (2020) as forças conservadoras fazem apelos mais diretos à moralidade tradicional, como a família tradicional, a ordem e aos bons costumes (da masculinidade branca, heterossexual e cristã, normas e enclaves raciais) e na homilia ao livre mercado, às liberdades individuais, juntando tudo isso ao patriotismo e à cristandade.

3 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICA TENDO A FAMÍLIA COMO ALVO E/OU OBJETO

No Brasil, pós anos de 1990, as políticas de seguridade social foram regulamentadas com leis orgânicas (Saúde, Previdência e Assistência Social) e desde então vêm sofrendo cortes, tentativas de desmontes, de restrições no acesso, foi o caso da Lei Orgânica da Saúde que teve o capítulo sobre participação popular vetado e a Lei Orgânica da Assistência Social vetada na íntegra e somente em 1993, após algumas manobras para alterar o texto original foi aprovada.

Todavia, o Sistema Único de Saúde nessa década foi implementado e foi criado o Programa Estratégia da Família na proteção básica da saúde, que infelizmente ganhou um foco de focalização, apenas para os grupos mais vulneráveis, mas instituiu ações sanitárias no meio familiar, levando em conta a história e dinâmica das famílias que deveriam ter de consultas à internações nos seus domicílios acompanhadas pelas equipes. O Programa virou Estratégia da Família pela importância da prevenção, promoção e tratamento dos problemas de saúde envolvendo às famílias e atendendo e orientando-as conforme suas necessidades.

O avanço do projeto neoliberal, da gestão gerencial e tecnocrática vem colocando o médico na unidade de saúde, atendendo por quantidade de individuais e impedindo o trabalho em domicílio e restringindo-se ao atendimento nas unidades de saúde com trabalho sem espaço e tempo para considerar a realidade da família e do território; os enfermeiros/as atendem e formam grupos de hipertensos, diabéticos, cardiopatas, de gravidez na adolescência quase sempre o coletivo é formado a partir da doença e não da família, restringindo o atendimento no domicílio; os agentes comunitários com nível menor de conhecimento e complexidade ainda realizam as

visitas domiciliares e são a possibilidade de ligação da unidade de saúde com os territórios e famílias.

O Estatuto da criança e do adolescente, bem como as deliberações do CONANDA vem alterando a forma de intervenção social com o público, tornando os acolhimentos provisórios e excepcionais, em tamanho menor e no território de moradia destes ou próximo, incluindo o acompanhamento das famílias de origem para retomada de suas crianças e adolescentes retirados do seu familiar pela violação de seus direitos. Adolescentes que cometem ato infracionais leves são atendidos nos CREAS mediante plano de acompanhamento e envolvimento das famílias.

Mas, foi apenas a partir de 2003 que a política de assistência social ganha estatuto de política nacional implementada e com centralidade na família e nos territórios de moradias dos sujeitos e que a partir de 2004 teve a criação do Sistema Único de Assistência Social e a implantação dos equipamentos sociais, como CRAS e CREAS, Centro Pop, tipificou-se nacionalmente os serviços socioassistenciais que a partir da matricialidade sociofamiliar organizou os serviços tendo como prioridade o PAIF na proteção social básica, no qual os demais serviços são referenciados e o PAEFI na proteção social especializada. Reordenou a política de acolhimento institucional e familiar visando garantir o direito a convivência familiar e comunitária.

Apesar dos avanços maiores postos por movimentos organizados em torno da defesa da políticas, das conferências, das comissões bipartite e tripartite, dos Conselhos de assistência social e de um ministério do desenvolvimento com presença de algumas liderança que defendiam a política publica de assistência social, a inclusão da família na política, não superou às as expectativas sobre o trabalho social com família nesta política difundidas mundialmente por organismos humanitários e das pressões das “reformas” neoliberais de anos anteriores que são responsáveis pelas contradições no modo de incluir às famílias na política social, especialmente, na assistência social. Como destaca Teixeira (2017) ora como sujeito de proteção social, agente que deve garantir a proteção, assistência, cuidados e sobrevivência os seus membros independentes das vicissitudes sociais, dificuldades e ausência de vínculos; ora como sujeito de direitos, a ter suas necessidades atendidas, sendo alvo de

atendimentos e acompanhamento para casos mais graves de vulnerabilidade social para prevenir os riscos sociais.

Fruto do embates entre defensores da política pública e do projeto neoliberal, transmutado em orientações pelos organismos internacionais que se infiltram de diversas formas nos próprios movimentos de defesa da política e junto aos governos, vai se difundindo a ideia de que não se faz uma política pública sem parcerias, sem os *mix* público/privado o que garantiu às organizações da assistência social estatuto de implementadoras da política e constitutivas do SUAS, no mesmo patamar das organizações governamentais, assim como se adota a lógica das redes socioassistenciais de prestadores de serviços socioassistenciais desde que atendam o regramento posto pelas normativas. Essa contradição na inserção da família na política de assistência social é visível nos objetivos do PAIF e PAEFI de fortalecer e potencializar as funções protetivas das famílias, fortalecer vínculos, gerar autonomia das famílias, seu empoderamento.

Além disso, os acompanhamentos do PAIF tem como público alvo famílias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades, limitando o serviço com ações de prevenção dos riscos para família vulneráveis e se orientam pela lógica do trabalho em grupos dirigidos a ensinar as famílias a cuidarem de seus filhos, mantê-los nas escola, tratar sua saúde, comparecer ao trabalho de grupo do PAIF, atribuindo cada vez mais funções às famílias sem que sua realidade de carências sejam sanadas e com trabalho socioeducativo com base em expectativas sociais histórica a respeito do papel das mulheres no cumprimento destas condicionalidade.

Entretanto, esta centralidade na família nos serviços de ambas as políticas rompeu, normativamente, com os atendimentos de categorias individualizadas (crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulheres) dissociado do seu grupo famíliar e do seu território de moradia, com as fragmentações, atendimentos pontuais e passam a incluir o acompanhamento de durações variáveis conforme as necessidades do grupo familiar e traz uma demanda nova para o trabalho social com famílias na perspectiva dos direitos sociais..

4 NOVAS DEMANDAS E EXPECTATIVAS PARA O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

Com a centralidade da família nas políticas sociais o trabalho social com família se moderniza, antes de forma pontual, com carga de culpabilização das famílias pelos problemas enfrentados geralmente atribuídos a suas estruturas familiares, vistas como “problemática”, “famílias em crise”, “desestruturada”, geralmente, pela falta da figura masculina, estas famílias eram afastadas dos segmentos institucionalizados, viravam apenas visitantes cada vez mais escassas dos seus entes asilados, hospitalizados, presos em instituições totais e segregadoras.

Esse modelo de intervenção já não interessava aos movimentos reformistas das políticas pública pelas restrições em outros direitos de cidadania, por ser desumano, e de serem comuns os maus tratos nas formas de impor disciplina e lutavam por um modelo de intervenção em que estes possam voltar para a família e terem cuidados comunitários em redes de políticas públicas, envolvendo diferentes agentes e atores, mas com prioridade na oferta de serviços pelo Estado. Nem ao projeto neoliberal que criticava os altos custos no modelo tradicional, baixa eficácia e efetividade e excesso de burocracia e colocava como alternativa o retorno para as famílias, de modo que estas assumam as responsabilidades pelo seu ente problemático. Destes tensionamentos e interesse do Estado em reduzir gasto social se adota modelos alternativos de cuidados e assistência.

Neste contexto, o trabalho social com famílias assume centralidade no SUAS, na política de saúde mental, no SUS e outras políticas sociais, como é o caso também da educação. Com demandas e expectativas renovadas. No PAIF e PAEFI há o reconhecimento da diversidade de formas de vida familiares, não apenas ligadas e/ou formadas por laços consanguíneos, mas por fraternidade e solidariedade, de relações duradouras e com intenção de formar família; novo conceito de família, plural e que reconhece a diversidades de suas formas e a variedade, na tentativa de superar formas de estigmatização das vidas familiares de usuários pobres. Com demanda para um trabalho inovador que faça atendimentos e acompanhamento e que vise a autonomia das famílias, seu empoderamento, sua adesão voluntária ao serviço, embora possa haver busca ativa, inclusive por denúncia ou indicação.

Entretanto, ainda não rompeu com as expectativas sociais sobre as funções da família que é reproduzida pela política, de que a família é a primeira instância de proteção social, que deve assumir responsabilidades, firmar compromissos com as equipes de mudar comportamento de risco, difundindo a "pedagogia da responsabilização familiar", um trabalho ético-político e moral na promoção de uma reforma moral da família pobre, fundada no aconselhamento.

Trata-se de um misto de modernidade, sob as noções de autonomia, participação, protagonismo, acesso a direitos e redes socioassistenciais de serviços, e de conservadorismo, nas expectativas que reforçam responsabilidades familiares, funções clássicas com outras modernas postas pelas políticas públicas, que no geral sobrecarregam as famílias, especialmente, as mulheres, mantendo a tradicional divisão sexual do trabalho, em que cuidados, assistência e socialização são papéis de mulheres e que devem aperfeiçoar, potencializar essas capacidade natural da feminilidade. Trata-se de uma valorização da proteção social realizada pelas famílias, mas às avessas, pois a política não visa minimizá-la, dar suporte direto, apoio e orientação. Mantêm esse cuidado na família, no âmbito privado e como negócio de mulheres.

A economia do cuidado (ESQUIVEL, 2012), de feministas marxistas, denuncia a invisibilidade do cuidado realizado pelas família que não contam como trabalho, como tempo para aposentadoria, nem entram nas estatística e estudos sobre os sistema de proteção social. Mas, o reconhecimento reivindicado é para que estas famílias tenham parte do cuidado e assistência e proteção que prestam minimizados pelos serviços públicos para crianças, adolescentes, jovens e idosos, desempregados, doentes em contexto familiar, de modo a se tornar uma "política amigável às mulheres", minimizando suas funções familiares, para que possam trabalhar, estudar, ter tempo livre e com lazer, uma verdadeira política desfamiliarizante.

Mas, o projeto neoliberal visa o contrário, diminui a oferta de serviços públicos estatais, repassar parte da responsabilidade para o mercado para os que podem pagar pelos serviços, para as ongs em parceria com o Estado e serviços público estatais e benefícios para os abaixo da linha da pobreza.

O avanço da extrema direita subtrai direitos e precariza as políticas sociais, como foi o caso da emenda n.95/1916 que congelou por vinte anos os orçamentos e gastos primários, nos quais se incluem as políticas sociais, cujo resultado apontado pelos dados do Censo Suas e RMA tem sido o crescimento dos atendimentos, porém redução dos acompanhamentos na assistência social.

Segundo Teixeira (20017) o trabalho social com família na perspectiva de garantia de direitos sociais deve retomar o trabalho de base, as metodologias participativas e reforçar o papel da política pública nas aquisições (de renda básica, de acolhida e de convivência familiar e comunitária), de inclusão na rede intersetorial de políticas sociais para atender múltiplas demandas de uma família em situação de vulnerabilidade e/ou já de risco social. Um trabalho educativo progressista, via grupos, oficinas, palestras, relações com as comunidades para o reconhecimento e análise dos problemas que enfrentam; o reconhecimento destes sujeitos como parte de coletivos mais amplos, não só a família, mas ao território, município e sua filiação de classe; discussão das saídas dos problemas envolvendo os recursos das políticas sociais e do seu território e claro a necessidade de criar uma nova cultura na criação, educação e socialização dos filhos em relações sem violação de direitos, baseada no diálogo, relações de respeito e democráticas em que todos ouvem e falam e buscam saídas para situações conflituosas e as que fogem ao controle imediato da família, intervenção das políticas sociais.

Uma cultura contra a discriminação de qualquer natureza, aceitação da diversidade, que fortaleça laços e vínculos familiares e de amizade, de solidariedade, sem assimetrias, dominação e violência de gênero, uma nova cultura verdadeiramente democrática e baseada na autoridade dos genitores, mas sem autoritarismos e violências devem ser objetivos buscados no trabalho socioeducativo.

Um trabalho de reflexão/ação que ultrapasse o senso comum, a imediaticidade do modo de aparecer dos fenômenos, para compreender suas determinações e como podem ser alteradas, pela força do coletivo, que começa com as mudanças individuais, familiares e comunitárias. Uma cultura cívica que pensa na coletividade, nos direitos a serem garantidos pelas políticas públicas.

Este tipo de trabalho vem sendo inviabilizado pela precarização das políticas sociais, desinvestimentos constantes, oposição de gestores municipais e manutenção de velhas práticas de primeiro-damismo, secretários políticos e sem conhecimento técnico das políticas que administram, impondo o “tarefismo”, o “trabalho pragmático”, “apagador de incêndios”, atendendo demandas múltiplas e dispersas, transformando os equipamentos públicos num balcão de informações e de encaminhamentos ou função cartorial, considerando a ampliação dos atendimentos e os restritos acompanhamentos.

Assim, o trabalho profissional racional, com teleologia (por finalidade e escolha de meios de trabalho), planejado, implementado e avaliado com técnicas participativas perde espaço, fica comprometido pelo imediatismo e quantidade das demandas.

5 TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS DURANTE A PANDEMIA

Com a pandemia do covid-19 houve dificuldades das políticas sociais de seguridade social de oferecer respostas rápidas, especialmente a de saúde, com testagem em massa, uso de máscaras, álcool em gel, distanciamento social, UTI, leitos hospitalares, dentre outros. Na política de assistência social a procura por benéficos sociais ampliou as demandas, suprida em parte pelo benefício emergencial, mas limitado com os decréscimos dos valores, do público-alvo, demora na aprovação, agravada pelo fechamento dos postos de trabalho e dificuldades para os trabalhos informais.

Nesta perspectiva, com o distanciamento social os trabalhos com grupos (de idosos, crianças, adolescentes, jovens (do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos)), grupos do PAIF e do PAEFI foram interrompidos, enquanto isso ampliou em excesso às demandas por benefícios eventuais, pelo benefício emergencial e pelo Bolsa Família. Os atendimentos subiram acentuando o caráter cartorial dos CRAS e de encaminhamentos.

O trabalho social com família poderia se reinventar com o uso de tecnologias remotas, smartfone, notebook, rede de internets para o contato permanente com as famílias já em situação de acompanhamento, para repassar informações sobre a

prevenção das formas de contágio e mortalidade pela covid-19, mantendo acolhimento à distância, especialmente, de idosos/as, pelo celular com vídeo chamadas, whatsapp e outras formas.

Na atenção especializada este contato frequente, as orientações, as visitas domiciliárias com equipamentos de segurança podem fazer a diferença. Como é do conhecimento de todos as situações de violências tem aumentado, os feminicídios e outras violações em que se denuncia via aplicativos. Recorrer ao CREAS, receber visitações das equipes e tem acompanhamento sistemático faz toda a diferença e gera sensação de segurança.

Mas, não há investimento público municipal e federal nesta empreitada, não há transparência nos casos de contaminação e morte de profissionais da assistência social, não têm prioridade na vacinação e estão envolta das demandas emergenciais, risco eminente de virar um plantão social.

As possibilidades de o benefício emergencial virar uma renda de cidadania, focalizadas nos mais pobres, num governo de extrema direita, é impossível, são vistos como custos que a política de austeridade fiscal neoliberal não permite, exceto excepcionalmente, rebaixando as necessidades sociais dos grupos-alvo ao extremo, ampliando a pobreza, miséria e fome.

Assim, corre-se o risco de reconfiguração perversa da assistência social, centrada em distribuição de cestas básicas, urnas funerárias, enxovais, dentre outros. Critérios excludentes do Bolsa Família ou seu desmantelamento por outro ainda mais restritivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto neoliberal avança em todos os países do ocidente, constituindo a nova e reatualizada superestrutura (jurídica, política, ideológica e cultural) do novo modelo de acumulação: flexível, globalizado, financeirizado e neoliberal, que além de gerar desemprego estrutural, precarização do trabalho, terceirizações, uberizações, pejotização, trabalho temporário desmantela a proteção social e trabalhista, especialmente, no Brasil.

Este projeto tensiona com o democrático popular da CF/88, um projeto reformista que garantia a emancipação política dentro da ordem, mas constantemente vem sofrendo desmantelamentos com os respingos do projeto neoliberal em todas as legislações, ainda que estas decorressem também das lutas sociais, porém na formulação de um política os atores institucionais têm um grande peso e racionalidades diferentes acrescentando passagens nas legislações que desconfiguram estas legislações, ainda que parcialmente, sem contar os empecilhos com os cortes orçamentários, equipes escolhidas por seletivos ou indicações de políticos, com alta rotatividade e baixa capacidade da infraestrutura de atendimentos e acompanhamentos nos equipamentos públicos. Mas, sua existência e permanência é fundamental por expressar a intervenção do Estado.

O trabalho social com famílias sofre modernizações em seus objetivos e operacionalidade, principalmente devido a centralidade na família nas políticas sociais, reconhecimento da diversidade de formas de organização familiar, conceito ampliado de famílias, tentativas de romper com os estigmas. Mas eivado de conservadorismo nas expectativas em relação às famílias que alimentam o histórico familismo das políticas sociais brasileiras que atribui enormes responsabilidades às famílias na proteção social dos seus entes, independentemente das vicissitudes sociais, das condições de existência, de trabalho ou ausência dele, do acesso às políticas públicas.

O cuidado e assistência continua como negócios de mulheres, a serem realizados nos seus lares, de forma privada e sem benefício por essa condição de cuidadora. Os profissionais da assistência social também são na maioria mulheres, com baixos salário e responsabilizadas pelo sucesso ou insucesso da política, reproduzindo a tradicional divisão sexual do trabalho.

REFERÊNCIAS

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESQUIVEL, Valeria. A economia do cuidado: um percurso conceitual. *In*: JÁCOME; Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley (Org.). **Orçamentos sensíveis a gênero**: conceitos. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.TEIXEIRA, S. M. **Trabalho social com famílias:** fundamentos históricos, teórico-metodológicos e técnico-operativos. Teresina: EDUFPI, 2017

A FAMÍLIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA: o acirramento da precarização das condições sociais de vida

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva

RESUMO: Aborda o acirramento da precarização das condições sociais de vida das famílias brasileiras mais empobrecidas, no período anterior e no contexto da pandemia, até o final de 2020. É resultado de uma pesquisa documental em fontes secundárias de informações, principalmente das pesquisas e documentos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Apresenta informações sobre a proporção das situações de ocupação e desocupação, das categorias de emprego, da informalidade do trabalho, pobreza monetária e desigualdade na distribuição de rendimentos. Sistematiza informações sobre as condições de moradia das famílias mais pobres, enfatizando as inadequações dos domicílios para permitir a prevenção da Covid-19: adensamento domiciliar, acesso à água e a banheiros exclusivos

Palavras-chave: ocupação e emprego, informalidade no trabalho, pobreza monetária.

RESUMO: It addresses the intensification of the precarious social conditions of life of the most impoverished Brazilian families, in the previous period and in the context of the pandemic, by the end of 2020. It is the result of a documentary research in secondary sources of information, mainly from research and documents produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). It presents information on the proportion of occupation and unemployment, employment categories, informality of work, monetary poverty and

inequality in income distribution. It systematizes information on the housing conditions of the poorest families, emphasizing the inadequacies of households to allow the prevention of Covid-19: home density, access to water and exclusive bathrooms.

Keywords: occupation and employment, informality at work, monetary poverty.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da Covid-19 reverberou em todas as famílias brasileiras, independente das condições sociais de vida, pois ela não é uma pauta específica e exclusiva de saúde pública, visto que perpassa todas as dimensões da vida societária, das relações familiares às relações sociais e econômicas, atravessando a educação, a cultura, a política e será um marco na história da humanidade. O novo coronavírus não escolhe classe social, cor, raça, idade, nem a situação de renda ou de moradia, fazendo parecer que todos estamos no mesmo barco. A nova realidade imposta pela pandemia do coronavírus atingiu a todos, porém as condições concretas que cada família dispõe para enfrentar as imposições da pandemia são bastantes diferenciadas, devido à situação de pobreza, extrema pobreza e de desigualdade social, construída historicamente e agravada constantemente desde a década de 1990.

O contexto de pandemia que estamos experimentando, desde o mês de março de 2020, produziu uma ampla situação de anormalidade, incertezas e ampliação da insegurança social diretamente vinculada à crise sanitária. São experiências antes desconhecidas no âmbito do coletivo e do particular, que estão produzindo alterações devastadoras em várias dimensões da vida social. O isolamento social foi necessário para a preservação da vida, mas provocou uma exacerbação da situação anterior de desemprego e da persistente situação de pobreza que a maioria das famílias brasileiras vivenciam. Além disso, as perdas de vidas tornaram as famílias mais fragilizadas devido à condição de viuvez, ausência do provedor e de orfandade.

Analisar o acirramento das condições sociais de vida da população brasileira a partir dos efeitos da pandemia da Covid-19, exige compreender como a maioria das famílias estavam vivenciando a situação de pobreza e de precarização das condições sociais de vida. São diversas as expressões dessa precarização: relações de trabalho

informais, inseguras, instáveis e, portanto, sem um rendimento fixo; moradia em *aglomerados subnormais* das regiões periféricas dos centros urbanos; dependência de transporte público para o deslocamento até o local de trabalho; a educação de crianças e adolescentes em escolas públicas com pouco investimento governamental e limitações diversas; a renda familiar insuficiente e instável para a provisão das necessidades básicas; a alimentação restrita e com insuficiência de nutrientes indicadores de segurança alimentar; e a dependência das políticas públicas para o acesso aos serviços de saúde, dos básicos aos mais complexos.

Estas famílias têm apenas três possibilidades de acessar o mínimo para a sobrevivência: ser incluídas nas listas de atendimento pelas organizações filantrópicas ou caritativas, que organizam ações de solidariedade para doação de cestas básicas de alimentos e outros materiais de extrema necessidade; ser beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo Federal, como o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) ou do Benefício da Prestação Continuada (BPC); o ainda, no âmbito dos municípios, ser agraciada por benefícios socioassistenciais da proteção social básica, como como o auxílio moradia e a cesta básica de alimentos.

A motivação para a elaboração deste trabalho foram os estudos anteriores sobre a família na Política de Assistência Social, a desigualdade de rendimento entre as diferentes configurações familiares e sobre o trabalho social com famílias. Com a pandemia, a temática de estudo exigiu novas abordagens, visto que os seus efeitos são mais devastadores nas famílias mais pobres e vulnerabilizadas. De antemão, seria previsível o agravamento da precarização das condições de vida da maioria das famílias brasileira, mas consideramos necessário apresentar suas características.

2 A precarização das condições de vida das famílias brasileiras: os efeitos da pandemia sobre os mais pobres e vulnerabilizados

As mudanças na vida social, na história recente, nas relações econômicas, nas transições demográficas e na cultura provocam profundas alterações na família. As mudanças nas famílias brasileiras ganharam visibilidade a partir da década de 1960, quando o movimento de mulheres começou a produzir alterações significativas nas relações de gênero: a crescente participação das mulheres no mundo do trabalho e

nos espaços públicos; as discussões sobre feminismo, desigualdades de gênero e direitos da mulher; a contraposição às situações de violência e a medidas de proteção às vítimas; e as redefinições jurídicas sobre o casamento e o divórcio. A família também experimenta mudanças significativas a partir da conquista dos direitos sociais dos segmentos da família mais vulnerabilizados, como crianças, adolescentes e pessoas idosas. Novos ordenamentos sociojurídicos e institucionais foram criados para garantir a proteção social dos integrantes da família, mas ainda não contempla a complexidade das necessidades que a proteção social deve abarcar.

As alterações na família brasileira também dizem respeito à redução das suas condições de custear as provisões para o atendimento das necessidades básicas dos seus integrantes: moradia, alimentação, vestuário, higiene e saúde, educação e lazer. Essas condições são demarcadas pelas possibilidades de acesso ao trabalho e à renda no âmbito das relações econômicas sociais. No Brasil, a partir da década de 1990 do século XX, as medidas de ajuste estrutural associadas às profundas modificações no mundo do trabalho tornaram as condições de vida das famílias ainda mais difíceis que antes: a precarização das relações de trabalho, o aumento da informalidade do trabalho e do desemprego; a instabilidade no acesso à renda; e a redução do nível salarial advindo do trabalho; e a desregulamentação dos direitos trabalhistas indica mais insegurança para o tempo da velhice e adoecimentos. Esse contexto societário produz desesperança nas famílias, visto que produz e reproduz a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade social entre as famílias brasileiras.

A condição de pobreza e de extrema pobreza pode ser explicada por variados determinantes, mas no geral está diretamente vinculada às condições de acesso ao trabalho e à renda resultante do trabalho. De acordo com os indicadores do IBGE (2020), antes da pandemia, no final de 2019, do total das pessoas em idade de trabalhar, 11,0% estavam desocupadas, mas de todo o país a situação foi mais grave no Nordeste, pois eram 13,6% de desocupadas. No Brasil, no contexto pandêmico e no final de 2020, o percentual de pessoas em idade de trabalhar que estavam desocupadas foi agravado em todas as grandes regiões, atingindo 13,9% como percentual geral. Porém, a região Nordeste continuou com o maior percentual na taxa de desocupação do país, com 17,2%. Ao analisar a taxa de desocupação no Brasil,

por sexo, os homens perderam menos trabalho do que as mulheres, pois 11,9% deles estavam desocupados, enquanto as mulheres atingiram um percentual de 16,4% de desocupação, ou seja, sem trabalho, quer tenha sido remunerado ou não.

Para o IBGE (2020), o termo *desocupação*[1] diz respeito à condição das pessoas que, em idade de trabalhar, não estão trabalhando. Desde o ano de 2015, o Instituto classifica como *ocupadas* as pessoas que, na semana da pesquisa, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.). Desse modo, a condição de *ocupação* não está limitada às atividades laborais que são pagas com um valor monetário, na forma de salário, como no geral consideramos as *pessoas empregadas*. Para o IBGE (2020), também são consideradas *ocupadas* as pessoas que desempenham um trabalho de ajuda a parentes, do mesmo domicílio ou não, na execução de uma atividade econômica, embora sem remuneração direta.

Com o propósito de compreender a realidade das famílias mais empobrecidas, antes e durante a pandemia em curso, apresentamos neste trabalho informações sobre as condições de trabalho e renda monetária adquiridos a partir dele, visto que são a base do orçamento familiar para custeio das despesas domésticas. Para o IBGE, a posição das pessoas na condição de ocupação é definida com base em quatro modalidades[2], mas consideramos duas mais significativas: os *trabalhadores empregados*, que no ano de 2020 atingiu um percentual de 66,1%; e *os trabalhadores por conta própria*, que no mesmo ano alcançou um percentual de 27%. Porém, dentre todas as grandes regiões do Brasil, o Norte (32,3%) e o Nordeste (31,0%) estavam com percentuais de trabalhadores por conta própria mais elevadas. No sentido

[1] Para o IBGE (2020), são classificadas como *desocupadas* as pessoas sem trabalho em ocupação, mas que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias, e estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Também são consideradas *desocupadas* as pessoas que não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência. Este conceito de pessoas desocupadas, foi adotado a partir de 2016 e está ajustado à Resolução da 19ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET). Antes, não havia limite de tempo fixado para assumir o trabalho.

[2] Para o IBGE, homens e mulheres em idade de trabalhar ocupam posições diferenciadas na situação de ocupação: os empregados, incluindo os trabalhadores domésticos; os trabalhadores por conta própria; os empregadores; e os trabalhadores familiares auxiliares (IBGE, PNAD Continua, Indicadores Sociais, 2020).

inverso, os trabalhadores empregados da região Norte (58,6%) e do Nordeste (62,4%) apresentam os mais baixos percentuais de todo o país.

TABELA 01: Distribuição percentual das pessoas ocupadas por posição na condição de ocupação no trabalho principal, Brasil e grandes regiões. Brasil - 2020.

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C Oeste
Trabalhadores empregados	66,1	58,6	62,4	69,2	65,3	68,6
Trabalhadores por conta própria	27,0	32,3	31,0	24,6	25,9	25,4
Trabalhadores familiares auxiliares	2,4	5,7	3,0	1,4	3,0	1,3
Empregadores	4,6	3,4	3,6	4,8	5,8	4,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE - Indicadores, PNAD Continua, 2020. Elaboração da autora.

Os trabalhadores por *conta própria,* também denominados de *autônomos* não têm uma única forma de produção e inserção no mundo do trabalho, mas sim diversas e heterogêneos. A maioria desses trabalhadores podem ser considerados *informais*, pois apenas 20,1% têm registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), e 30,1% contribuem com a Previdência Social, como segurados autônomos. De acordo com o IBGE (IBGE, SIS, 2020), o trabalhador por conta própria é a "pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador familiar auxiliar". Não são trabalhadores empregados de carteira assinada, nem empregadores. Na maioria das situações, desenvolvem trabalhos informais avulsos, os denominados *bicos*, sem nenhuma vinculação formal, numa condição de instabilidade de contratação de seu trabalho, por períodos curtos e irregulares, sem segurança de renda.

No final de 2020, dentre as pessoas ocupadas do Brasil, estavam na condição de empregados apenas 66,1% dos homens e mulheres em idade de trabalhar. Entretanto, *os empregadores* representavam 4,6% das pessoas ocupadas na condição oposta: de possibilitar o emprego das pessoas empregadas. Para o IBGE (2020), o percentual restante não diz respeito à taxa de desemprego no país, mas às outras duas modalidades de ocupação, a saber: os trabalhadores *por conta própria* (27,0%), que no geral trabalham na informalidade e sem garantias de rendas fixas; e os trabalhadores familiares auxiliares (2,4%), que desenvolvem tarefas laborais,

embora sem rendimento direto. Estes dois últimos indicadores somam um percentual de 29,4%. Considerando uma hipótese otimista de que a metade dos trabalhadores por *conta própria* conseguem uma renda satisfatória, somamos a outra metade (13,5%) com os trabalhadores familiares auxiliares (2,4%) e adicionamos o percentual de *desocupados* (13,9%) chegaremos a um total de 29,8%. Desse modo, entendemos que este percentual expressa taxa de desemprego no país.

Os trabalhadores empregados são classificados pelo IBGE (2020), de acordo com o espaço de trabalho, em três diferentes categorias: os empregados no setor privado; os trabalhadores domésticos; e os empregados do setor público, incluindo os militares e os estatutários. Em 2019, o setor privado representava 71,7% dos empregados, mas com pandemia e ao final de 2020, ocorreu uma queda neste percentual e chegou a 70,0%. Entretanto, 25,0% desses trabalhadores empregados no setor privado não tinham carteira assinada, de modo que também estavam na informalidade. Porém, a renda dos trabalhadores do setor privado, com carteira assinada, e do setor público permaneceu quase estável.

Ao analisar o impacto da pandemia da Covid-19 no mercado de trabalho, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base na PNAD Contínua, informou que os trabalhadores por conta própria foram os mais prejudicados em termos de queda de rendimento no ano de 2020. Eles receberam apenas 76% da renda habitual no segundo trimestre de 2020 e, no quarto trimestre, atingiram 90%. Os empregados no setor privado na condição de informais por não ter carteira de trabalho assinada, receberam 87% da renda habitual no segundo trimestre e 96% no quarto trimestre de 2020. Porém, ao final de 2020, a renda caiu inclusive entre os empregados do setor privado com carteira (-1,4%) e os do setor público (-0,2%), mas para os trabalhadores por conta própria chegou a 6,7% de redução.

Importa destacar que a definição de informalidade utilizada na Síntese dos Indicadores sociais do IBGE (2020) é recomendada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e inclui cinco modalidades de posição na ocupação: empregado no setor privado e no setor público sem carteira de trabalho assinada: trabalhador doméstico sem carteira; trabalhador por conta própria sem CNPJ e não contribuinte com a Previdência Social; empregador não contribuinte; e trabalhador familiar auxiliar.

TABELA 02: Distribuição percentual de pessoas empregas por categorias de empregos, no ano de 2019 e de 2020, com ou sem carteira de trabalho assinada. Brasil - 2020.

CATEGORIAS DE EMPREGADOS	2019	2020	Ano 2020	
			Com CT	Sem CT
Empregados no Setor Privado	71,7	70,7	75,0	25,0
Trabalhadores Domésticos	10,0	8,6	26,1	73,9
Empregados no Setor Público	18,3	21,4	9,0	19,8
- Militares e Servidores Estatutários	--------	71,20	---------	---------

FONTE: IBGE - Indicadores, PNAD Continua, 2020. Elaboração da autora.

Durante o ano de 2019, os trabalhadores domésticos representavam 10,0% do conjunto dos empregados. Com a pandemia e ao final de 2020, muitos trabalhadores domésticos perderam seus empregos, pois esse percentual caiu para 8,6%. Porém, a situação desses trabalhadores é mais grave, pois 73,9% deles não tinham carteira assinada, trabalhavam na informalidade, sem garantias dos direitos previdenciários e sem acesso ao seguro desemprego. De acordo com o IBGE, ao final de 2019, o nível de renda de 25.6% dos trabalhadores domésticos, foi de pobreza.

O terceiro tipo de empregados são trabalhadores no setor público. Durante o ano de 2019, este tipo de trabalhador identificado como servidor público representa um percentual de 18,3% de todos os empregados. A partir do contexto da pandemia e ao final de 2020 o número de servidores cresceu, principalmente pela ampliação da oferta de vagas na área da saúde pública, atingindo o percentual de 21,4%. Do total dos servidores públicos, a maioria ou 71,2% são militares e estatutários. Porém, outra parte (29,6%) desses empregados têm outras formas de contratos do trabalho, mas apenas 9,8% têm carteira de trabalho assinada. Segundo o IBGE, ao final de 2020, a renda dos trabalhadores do setor público não sofreu redução significativa.

Outra dimensão da precarização das condições de vida das famílias, antes e durante a pandemia em curso diz respeito às condições de abastecimento de água e de moradia. O acesso regular à água para suprir as necessidades básicas das pessoas é compreendido como um dos problemas mundiais, principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, de grandes regiões metropolitanas e de extensa periferia, com adensamento populacional e elevado nível de pobreza. A dificuldade de as pessoas acessar água potável motivou a definição do sexto Objetivo

do Desenvolvimento Sustentável (ODS)[3] na Agenda 2030 da ONU. O abastecimento adequado de água, em conjunto outros serviços básicos, como saneamento e coleta de lixo, repercutem em benefícios diversos e indicam prática de hábitos higiênicos que possibilitam o controle e a prevenção de doenças, a exemplo das urgentes e necessárias medidas de prevenção contra a contaminação pela Covid-19.

O IBGE disponibilizou o documento *Indicadores de Moradia*, no contexto da Pré-pandemia da Covid-19, no início de 2021, a partir da PNAD Contínua de 2019. Segundo as informações do instituto, 62,2% da população brasileira tem melhores condições de cumprir as recomendações das autoridades sanitárias, no que diz respeito às medidas de prevenção à Covid-19, porque dispõe de água oriunda de rede geral de distribuição, com abastecimento diário e com estrutura de armazenamento em seu domicílio. Numa situação intermediária, estavam 22,0 % das famílias que residem em domicílios abastecidos pela rede geral, porém sem abastecimento diário (22,4%) ou estrutura de armazenamento. Numa situação difícil, estavam as famílias que residiam em domicílios com canalização interna, porém o abastecimento era por outra forma, que não a rede geral (11,9%), por meio de soluções alternativas de abastecimento. Em situação ainda pior, estavam 3,4% das famílias, pois residiam em domicílios que não eram ligados à rede geral de abastecimento de água, de modo que não tinham canalização de água em nenhum dos cômodos do domicílio.

Entre as Grande Regiões do país, o Norte (29,6%) e o Nordeste (41,1%) apresentaram os menores percentuais de domicílios abastecidos pela rede geral de distribuição de água, com abastecimento diário e estrutura para armazenamento. Entretanto, essas mesmas regiões apresentaram os percentuais mais elevados na precarização do abastecimento de água, por não dispor da rede geral e usar outras formas de acesso à água, com ou sem canalização interna nos domicílios. Nesta condição, estavam as famílias residentes em domicílios do Norte (41,8%), mas a

[3] Na perspectiva de evitar o agravamento da falta de abastecimento de água para a população dos países em desenvolvimento foram estabelecidas como metas do sexto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): 6.1) alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e a preço acessível para todos e (6.3) melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos em âmbito mundial.

situação mais grave foi em Rondônia (55,5%) e no Amapá (45,7%). Essas formas de precarização no acesso à água atingiram 20,9% das famílias do Nordeste. No maranhão, essas limitações atingiram os domicílios de 30,8 % das famílias, mas na grande São Luís este percentual foi reduzido para 23,9% dos domicílios.

As estruturas dos domicílios também indicam informações sobre as condições de as famílias prevenir a contaminação ou de facilitar a disseminação do COVID-19. O instituto denomina de *aglomerado subnormal* as formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia, públicos ou privados, para fins de habitação em áreas urbanas, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais, como saneamento básico, rede de água e de energia elétrica (IBGE, 2020). São conhecidos como favelas, palafitas, ocupações, mocambo, entre outros. Possuem uma densidade de edificações extremamente elevada, em terrenos acidentados, com habitações precárias e de espaços reduzidos. As famílias que moram nestas habitações vivem sob condições socioeconômicas precarizadas.

De acordo com a estimativa do IBGE (2020), no ano de 2019, no Brasil havia 5.127.747 de domicílios ocupados em 13.151 aglomerados subnormais. Essas comunidades estavam localizadas em 734 municípios, em todos os estados do país. Entre os estados brasileiros, o Amazonas (34,59%) tem a maior proporção de domicílios em aglomerados subnormais. Em seguida vem o Espírito Santo (26,10%), o Amapá (21,58%), Pará (19,68%) e o Rio de Janeiro (12,63%). Em São Paulo, 7,09% dos domicílios estão nessas localidades. O município de Vitória do Jari, no Amapá, tem 74% dos domicílios localizados em aglomerados subnormais. Belém (55,5%) e Manaus (53,3%) têm mais da metade dos domicílios ocupados em aglomerados subnormais. Em Salvador (41,8%), a proporção desses domicílios é menor.

Buscando entender as condições de as famílias atender às recomendações sanitárias para prevenção da Covid-19, como o distanciamento social, apresentamos algumas informações sobre as condições de moradia, mais precisamente sobre o adensamento domiciliar, ou seja, sobre o número de moradores por domicílio e de pessoas por dormitório nestes domicílios. No Brasil, em 2019, os domicílios com maior adensamento familiar, com 6 moradores ou mais, eram o local de residência de 9,8% das famílias. A Região Norte tinha o maior percentual de adensamento, atingindo

13,2% dos domicílios familiares. Ao contrário, a Região Sul, apresentou a menor proporção, com 2,3% dos domicílios. O estado brasileiro que apresentou maior proporção de famílias residindo em domicílios com 6 ou mais pessoas, foi o Amapá (32,5%), com a região metropolitana de sua capital Macapá (32,4%).

No Brasil e no mesmo ano, 2019, as famílias que residiam em domicílios com até três pessoas representaram 27,0% do total. Entretanto, no que se refere ao número de pessoas por dormitório, 62,5% das famílias viviam em domicílios com mais de um e até dois moradores por dormitório. Numa situação de maior adensamento, 5,6% das famílias viviam em domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório. Na Região Norte, 13,2% da população habitava domicílios com mais de 3 moradores por dormitório. Destaque para o estado de Roraima com 23,1% das famílias vivendo em domicílios com mais de três moradores por dormitório. Esses aspectos dizem respeito às dificuldades de as famílias realizar estratégias de isolamento de um morador no espaço domiciliar, conforme recomendado pelas autoridades sanitárias.

Outra recomendação de saúde pública para a prevenção da contaminação pela Covid-19, diz respeito aos hábitos de higiene. Por isso, a PNAD Contínua definiu outra variável para compreender as inadequações nos domicílios: a ausência de banheiro de uso exclusivo dos moradores, ou seja, instalações sanitárias para higiene no cotidiano não compartilhado com moradores de outros domicílios. Em 2019, do total das famílias brasileiras, 2,6% residiam em domicílios (5,4 milhões de pessoas) sem banheiro de uso exclusivo. As famílias em situação de pobreza (com rendimento domiciliar per capita inferior a US$ 5,50 PPC por dia), essa proporção de domicílios sem banheiro de uso exclusivo foi maior, pois atingiu 8,1% das famílias.

As condições econômicas e sociais das famílias brasileiras são profundamente desiguais em várias dimensões, mas são demarcadas pela inserção no mundo do trabalho, e sobretudo, pelo fosso na diferenciação dos rendimentos. Nas famílias brasileiras, o nível de pobreza não se explica pela demografia: não é o tamanho da família nem as taxas elevadas de fecundidade que fazem as famílias serem mais pobres. Se fosse ao contrário, a desigualdade social entre as famílias brasileiras seria menos profunda e devastadora. Segundo Medeiros (2004, p.16), no Brasil, o papel da composição familiar e da organização da família para o trabalho não produz diferença

entre a renda das famílias, pois a diferença de renda advindas do trabalho constitui a principal explicação a desigualdade entre as famílias ricas e as mais empobrecidas, ou seja, para avaliar as condições de pobreza e de desigualdade social.

Durante as duas primeiras décadas do Século XXI, as famílias brasileiras não experimentaram um padrão de vida digna. Entretanto, entre os anos de 2001 e 2011 ocorreu uma melhora na renda média das famílias e um recuo expressivo das taxas de pobreza e de extrema pobreza. Mas, a partir de 2014, com a recessão econômica, o número de famílias nestas condições aumentou. De acordo com o IBGE (2020), no final de 2019, a condição de pobreza atingiu 24,7% % das famílias brasileiras. A situação de extrema pobreza alcançou 6,5% das famílias brasileiras, caracterizada pela dificuldade de acesso trabalho e pelos limites de renda. Entretanto, 70% das famílias que estavam abaixo das linhas de pobreza eram de cor preta ou parda. As famílias chefiadas por mulheres pretas ou pardas foram mais afetadas pela pobreza, pois eram 39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres.

Existem várias metodologias para mensurar a as linhas de pobreza monetária e de desigualdade econômica, como o Índice de Geni, Palma e PPC em dólar. Neste trabalho apresentamos informações da desigualdade de renda com base no valor do salário mínimo, pois ele continua sendo a referência nacional de padrão mínimo de vida para a população. Apesar de ter sido criado para possibilitar as condições de as famílias atender as suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, as políticas de reajustes implementadas pelos governos ao longo dos anos não consideram a importância da equivalência. Entretanto, o salário mínimo permanece como importante referência nas negociações salariais dos contratos de trabalho, como valor constitucional de referência para benefícios previdenciários, além de balizar critérios de elegibilidade e benefícios de programas sociais diversos.

Conforme tabela abaixo, a desigualdade nas condições de renda aparece com mais evidência na Região Nordeste e no Estado do Maranhão, principalmente quando comparada à Região Sudeste e a Sul. No ano de 2019, no Nordeste, 23,7% das famílias sobreviviam sem nenhuma renda ou com até ¼ do salário mínimo, como renda *per capita*, ou seja, em condição extrema pobreza. Na situação de pobreza, com até ½ salário mínimo estavam 25,2% das famílias. Somados esses dados de

pobreza e de extrema pobreza estão nestas condições 48,9% das famílias nordestinas. Em 2019, dentre as grandes regiões brasileiras, as famílias do Nordeste sobreviveram com os maiores índices de indigência e de pobreza do país. Também neste ano, o Maranhão apresentou os piores índices de renda do país e da região: 58,5% das famílias viviam com apenas de ¼ ou até ½ salário mínimo: 32,0% das famílias estavam na linha de extrema pobreza e 26,5% na de pobreza. Com renda de até um salário mínimo, estavam 25,5% das famílias maranhenses.

TABELA 03: Distribuição percentual do rendimento familiar *per capita*, por classes de rendimentos sobre o salário mínimo nacional, Brasil, por Grandes Regiões e o Estado do Maranhão - 2019.

CLASSES DE RENDIMENTOS	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C. OESTE	MARANHÃO
Sem rendimentos	1,1	1,2	1,5	1,0	0,9	1,1	2,0
Até ¼ do SM	10,6	20,8	22,2	4,9	3.1	4,3	30,0
Mais de ¼ até ½ SM	17,4	25,6	25,2	13,6	10,2	14,5	26,5
Mais de ½ até 1 SM	28,3	28,0	28,1	28,4	27,4	30,2	25.5
Mais de 1 a 2 SM	25,8	15,8	15,0	30,8	35,8	29,4	11,5
Mais de 2 a 3 SM	7,7	4,1	3,8	9,5	11,1	9,3	2,5
Mais de 3 a 5 SM	5,0	2,6	2,3	6,3	6,8	6,6	1,3
Mais de 5 SM	4,1	1,7	2,0	5,6	4,8	4,7	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE: Tabelas rendimentos. Síntese de Indicadores Sociais, 2020. Elaboração da autora.

A desigualdade social entre as famílias brasileiras é muito mais expressiva devido as diferenças entre os rendimentos e as condições sociais entre os centros urbanos e suas regiões periféricas. Na Região Norte, apenas 1,7 das famílias recebiam mais de 5 salários mínimos. No Nordeste, apenas 2,0% as famílias nordestinas e 0,7 % das maranhenses, estavam em 2019 na faixa maior de renda, com mais de 5 salários, enquanto no Sudeste, 5,6 de famílias recebiam mais de 5 salários mínimos. O fosso maior da desigualdade de renda é observado, comparando os dados acima com os do Distrito Federal, pois apresenta os maiores índices de renda *per capita* de todo país. Portanto, a distribuição de renda no país é

profundamente desigual, expressando o acirramento do fosso social entre a maioria das famílias pobres e extremamente pobres e a minoria das famílias ricas.

Conforme o acima exposto, a precarização das condições de vida das famílias brasileiras foi mais agravada no contexto da pandemia. Essa situação tem imposto limites para a proteção familiar em dois aspectos: na provisão material para o sustento da família, no que se refere ao atendimento das necessidades básicas mais essenciais; e no que diz respeito à construção de referência familiar para os integrantes mais vulnerabilizados na medida em que dificulta, e em muitos casos impede uma convivência familiar, mais participativa entre as gerações, entre pais, mães, seus filhos e idosos. Desde o período anterior à pandemia, a precarização das condições de vida tem exigido de homens e mulheres adultos uma dedicação de tempo muito maior à luta pela sobrevivência do que à convivência familiar.

3 CONCLUSÃO

A discussão sobre o agravamento das condições sociais de vida das famílias brasileiras permite compreender o retrato da pobreza, da desigualdade social e da ausência de oportunidades para que as famílias vivam com dignidade. Mostra que as famílias, principalmente às do Norte e do Nordeste, estão cada vez mais expostas aos riscos que a pobreza e a exclusão social produzem sobre cada um dos seus membros. Mais do que isso, as condições de vida da maioria das famílias, comprova a ampliação das demandas por proteção social do Estado, em caráter de urgência. Demonstram as dificuldades das famílias para garantir a provisão mínima das necessidades básicas para a reprodução social. Ao mesmo tempo, também denunciam a quase ausência de políticas públicas voltadas para a inserção no mercado de trabalho e o acesso a rendimentos, o que possibilitaria às pessoas de referência e demais pessoas adultas, condições de autonomia para prover a satisfação das necessidades humanas básicas dos seus integrantes, dentro dos parâmetros de uma vida digna.

Tradicionalmente, a Política de Assistência Social tem desenvolvido esforços para garantir o mínimo de proteção social às famílias mais empobrecidas e aos segmentos mais vulnerabilizados, como crianças, adolescentes, pessoas idosas e

com deficiência. Entretanto, essa política pública não consegue atender as demandas provenientes das situações emergenciais, de extrema pobreza, fome e desabrigo, nem às ações de caráter preventivo, proativo e protetivo, por razões da lógica contraditória das políticas sociais compensatórias. O discurso oficial da política ressalta a centralidade na família, mas os últimos governos estabeleceram cortes significativos nos gastos sociais e no financiamento das políticas de proteção social, e sobretudo da Assistência Social, direcionada aos mais pobres. Restam apenas os programas de transferência de renda, com benefícios mínimos e inseguros, e alguns limitados benefícios eventuais concedidos no âmbito da proteção social básica.

4 - REFERÊNCIAS

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2008. Estudos e Pesquisas. n. 43, Rio de Janeiro: 2020.

IBGE. **Indicadores Sociais de Moradia**: no contexto da Pré-Pandemia da Covid 19. Diretoria de Pesquisa. Estudos e Pesquisas. n. 43, Rio de Janeiro: 2021.

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019**. Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento da Covid-19. Notas Técnicas. Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro: 2020.

IBGE. **Indicadores.** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Diretoria de Pesquisa. 4º Trimestre: outubro / dezembro de 2020. Rio de Janeiro: 2020.

NERI, 2019

MEDEIROS, Marcelo. **Estrutura familiar e rendimentos do trabalho dos ricos no Brasil**. Texto para discussão nº 1015. Brasília, DF: IPEA, 2004.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal, do que se trata? 2.ed. Rio de Janeiro: Editora. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

O ACOLHIMENTO EM FAMÍLIAS ACOLHEDORAS: da cultura da institucionalização à proteção integral com centralidade na família.

Mariana Martins Coelho Almeida Nunes

RESUMO

O Acolhimento em Famílias Acolhedoras tem o objetivo de acolher crianças e adolescentes em Famílias Acolhedoras, sob medida de proteção, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária, proporcionando aspectos da desinstitucionalização. Neste artigo, elencamos os principais momentos da cultura da institucionalização como a dimensão enviesada da proteção social brasileira às crianças e adolescentes. Em seguida, apresentamos como a centralidade na família se configurou eixo prioritário na Proteção Social. Por fim, destacamos o Família Acolhedora como Serviço de Acolhimento prioritário, em relação ao Acolhimento Institucional, haja vista as garantias essenciais ofertadas por meio da convivência familiar e de enfrentamento ao processo de institucionalização de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Famílias Acolhedoras; Crianças e Adolescentes; Convivência Familiar.

ABSTRACT

The receiving process at the Host Families lays on the objective to embrace children and adolescents into Host Families, under protective measures, fulfilling the right to a family and community life, establishing deinstitutionalization aspects. In this article, the deinstitutionalization culture leading moments were casted as a brazilian social protective dimension to children and adolescents. Afterwards, the family centrality was presented and explained as a priority axis at social protection. At the end, the Host Families was emphasized as a priority assistance service, regarding the institutional receptiveness, therefore it has essential guarantees which are offered through the family living and resistance to institutionalization process of children and adolescents.

Keywords: Host Families; Children and Adolescents; Family Living.

1 INTRODUÇÃO

O Acolhimento em Famílias Acolhedoras é um Serviço que tem por objetivo acolher crianças e adolescentes, sob medida de proteção, que em razão de uma

situação de risco ou violações de direitos não pode permanecer com a sua família de origem, sendo, portanto, acolhido para residências de famílias acolhedoras previamente cadastradas.

Todavia, anterior à esta concepção de garantia de direitos, a intenção deste artigo, que é parte da dissertação de Mestrado, defendida em 2020, no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA, é poder demonstrar o percurso que a Proteção Social a crianças e adolescentes percorreu até se configurar no atual formato de proteção integral e que ratifica a medida de proteção através da convivência familiar e comunitária como preferencial ao Acolhimento Institucional.

Para tanto, destacamos o primeiro modelo de Proteção Social Brasileiro às crianças e adolescentes, a cultura da institucionalização. Neste item abordamos os principais elementos deste contexto assim como as tentativas de reconfigurações, como o SAM, a FUNABEM e o Código de 1979, mas que, apresentaram apenas novas roupagens da mesma cultura institucional.

Considerando o novo contexto socioeconômico e todas as consequências oriundas desse paradigma de Proteção Social, a partir da década de 1990, emergia a concepção do ‘cuidado’, ‘proteção’ e responsabilidades a partir da centralidade na família, o chamado familismo. Desta forma, pontuamos os principais aspectos que envolvem tal paradigma, haja vista ter impulsionado uma concepção de novas Políticas Públicas.

Assim, a partir deste percurso, apresentamos o Família Acolhedora como Serviço de Acolhimento que vem de encontro ao processo de institucionalização e que apresenta especificidades e benefícios às crianças e adolescentes que demandam por medida de proteção. E, por fim, considerando a dimensão da centralidade na família como aspecto prioritário, assim como também a necessidade de interlocução com outros sujeitos institucionais que são indispensáveis na sua implementação, é que também o consideramos este Serviço como essencial para garantia de direitos de crianças e adolescentes.

2 **A CULTURA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO**: uma proteção enviesada da infância brasileira

A institucionalização de crianças e adolescentes se originou desde o período colonial. Naquele momento histórico, ainda não havia legislações e nem quaisquer orientações normativas que regulassem a questão social que envolvia as vulnerabilidades sociais de crianças e adolescentes e suas famílias. Tratava-se de um Estado Liberal não intervencionista, no qual a Proteção Social era concebida por formatos caritativos e filantrópicos, geridos pelas instituições religiosas, sendo a igreja católica a principal instituição de referência social.

Por iniciativa das Santas Casas de Misericórdia, a primeira modalidade de instituição mais conhecida foi a “Roda dos Expostos”, que acolhia bebês abandonados. A primeira Roda dos Expostos no Brasil foi em Salvador, em 1726, depois no Rio de Janeiro, em 1738 e, posteriormente, em Recife, em 1789. Ao evitar que bebês não fossem abandonados nas ruas e nas portas das igrejas, a Roda dos Expostos contribuiu, para que o abandono não evidenciasse as problemáticas sociais então vivenciadas pelas famílias, uma vez que essas crianças, sendo oriundas de mães que buscavam ocultar a desonra de gerar um filho ilegítimo ou que não tinham condições de criá-lo, estariam reclusas em um espaço específico (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com o passar dos anos, tanto a Roda dos Expostos quanto outras instituições como os orfanatos, enquanto mecanismos de “Proteção Social”, passaram a apresentar situações que chamavam a atenção desses higienistas, os quais geralmente eram médicos. Um dos aspectos que mais chamava atenção deles era o elevado índice de mortalidade das crianças dentro dessas instituições, bem como o acesso restrito das pessoas que adentravam nesses espaços.

Assim, por não obter resultados efetivos, o poder público começou a receber cobranças, para que houvesse, de fato, a centralização da assistência pública, uma vez que se tornou perceptível que a atuação do Estado não passava apenas de uma “caridade oficial” (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Com isso, através das pressões sociais, para que houvesse a elaboração de leis específicas e as instâncias devidas ao público que apresentava essas demandas, foi criado, em meio ao período

Republicano, no Rio de Janeiro, o primeiro Juízo de Menores do país e a aprovação do Código de Menores, em 1927.

O Código de Menores de 1927 foi promulgado, diante de um contexto socioeconômico brasileiro específico. Pautado em discussões e legislações internacionais, o Brasil liderou esse processo de regulação entre os países latino-americanos. Tornou-se, portanto, um marco na história do país, pois até então, não havia normativas que regulassem a situação de crianças e adolescentes que necessitavam da Proteção e Intervenção do Estado.

A função precípua do Código de 1927 foi a internação dos menores abandonados ou delinquentes. A institucionalização ocorria em apenas um único espaço, o “Abrigo dos Menores”. Esses espaços funcionavam como centros de recolhimento de crianças e adolescentes, oriundos de famílias empobrecidas que, por algum motivo, não conseguiam cumprir com suas funções protetivas. Quando essas disfunções impactavam a organização social, os juízes cumpriam com suas funções de recolhê-los aos abrigos, para que, a partir de então, o Estado pudesse intervir na proteção que a sua família não conseguiu garantir.

Abandonados e delinquentes eram institucionalizados indistintamente. Dessa forma, em 1937, em meio a um novo momento político e social, o Estado Novo, identificou-se também o anseio de “respostas” à sociedade, como o atendimento às demandas da infância e juventude. Com o governo Vargas, a intervenção à infância tornou-se uma questão de Defesa Nacional. Por isso, em 1941, foi implantado o modelo de assistência centralizada, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), que tinha maior adequação à questão da ordem social que à assistência propriamente dita.

O SAM também foi avaliado como um Serviço ineficaz, vez que foi considerado uma fábrica de criminosos e de transviados, local de superlotação e de fata de cuidados. Passar pelo SAM, ainda que não fosse pela delinquência, era carregar o estigma de rapaz temido e marcado. Portanto, essas problemáticas fizeram com que, em meados da década de 1950, houvesse a extinção do SAM, por parte de autoridades públicas e dos políticos, oportunidade em que propuseram a criação de

um novo instituto, ressignificado, um novo órgão centralizador dessa assistência, nesse caso, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem).

Em 1964, em meio à Ditadura Militar, foi instituída a Funabem. De acordo com o art. 5º da Lei nº 4.513/1964, essa Fundação teve por objetivo formular e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do "problema" e planejamento das soluções (BRASIL, 1964). Com a missão de gerir um "Anti-SAM", a proposta era a implantação de um novo órgão nacional com autonomia financeira e administrativa, pautada na rejeição ao "depósito de menores", nos quais foram transformados os internatos para crianças das camadas populares.

Estruturada a Política Nacional de Bem-Estar ao Menor, a Funabem tinha por atribuição a interiorização da política no território brasileiro, sendo então criadas as Fundações Estaduais de Bem-Estar ao Menor (Febems). Entretanto, mesmo diante da apresentação de uma "nova" política, foi evidenciada a intensificação da antiga prática de recolhimento de crianças nas ruas. Em apenas 05 anos, de 1967 até junho de 1972, a Funabem havia recolhido cerca de 53 mil crianças, a maioria oriunda das favelas dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, que estavam nas ruas, porque estavam pedindo esmolas ou vendendo e/ou furtando objetos, sob a justificativa de que precisavam sobreviver (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres educarem os filhos, tendo, como critério determinante para a institucionalização de crianças e adolescentes, a falta de recursos financeiros, isto é, a precariedade das condições socioeconômicas familiares. Portanto, ao ser identificado que essa política de bem-estar do menor não conseguiu atender à problemática da criança pobre no Estado brasileiro, haja vista os dados da CPI criada para investigar o problema da criança e do menor carente no Brasil, conforme Faleiros (2011), é que foi instituído um Novo Código de Menores.

Promulgado em 10 de outubro de 1979, o Código de Menores adota expressamente a doutrina da situação irregular. Dispõe sobre a assistência, proteção e vigilância aos menores. Todavia, ao passo que anteriormente havia a "distinção" entre abandonados e delinquentes, em 1979 emerge uma nova classificação, a da situação irregular. São considerados os menores em situação irregular:

> I – Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – Vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; (...); VI – Autor de infração penal (Art. 2º, 1979). (BRASIL, 1979, não paginado).

Dessa forma, as questões sociais ficaram reduzidas aos seus pais ou aos próprios menores, uma vez que, por meio desse Código e não muito diferente do de 1927, as famílias vulneráveis ficaram novamente expostas à intervenção do Estado, em virtude da condição de pobreza em que se encontravam, fazendo com que a situação irregular fosse caracterizada pelas condições de vida dessas pessoas.

Trata-se de uma questão complexa e não linear, haja vista os contextos históricos, bem como o modelo de economia política assumida pelo Estado em cada período. Mas, desde a colonização, com a Roda dos Expostos, passando pelo Código de 1927 até o de 1979 com o SAM, e a Política Nacional de Bem-Estar ao menor, constatamos uma “proteção” de forma estigmatizadora e, ao mesmo tempo, de responsabilização aos seus responsáveis pela situação irregular de seus menores, tendo em vista a condição de pobreza na qual se encontravam.

Diante dessa conjuntura, multiplicou-se a efervescência dos movimentos sociais em meio à década de 1980. E, aliado às outras demandas sociais, também eram questionados a cultura de institucionalização e os prejuízos à infância adquiridos nesse processo.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL SOB A DIMENSÃO DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA

Na perspectiva de situar o novo sistema de proteção social de crianças e adolescentes, sob o viés da responsabilização familiar, entendemos a necessidade de demonstrar em que conjuntura as políticas sociais, de caráter familista, estruturaram-se na sociedade brasileira.

Ao buscar destaque entre os latino-americanos, foi somente, a partir da década de 1990, com a intensificação massiva da ideologia neoliberal, que o Brasil ocupou espaços mais sólidos e amplos através da concepção liberal revisitada, conforme assevera Vianna (2008).

A resultante foi então “um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação em favor do grande capital financeiro” (IAMAMOTO, 2014, p. 144).

Sendo assim, desde o fim de 1970, contexto de crise do capital, a família veio sendo identificada como importante agente privado de proteção social. A partir da década de 1990, marcada pela efervescência da ideologia neoliberal, caracterizada pelas políticas de ajuste econômico, foi atribuído à sociedade, sobretudo, às famílias, o dever de partilhar com o Estado as responsabilidades sociais.

Na relação Estado e família, o Brasil assumiu a lógica de proteção social, com base na centralidade da família, independentemente da configuração e do contexto socioeconômico de cada uma, na perspectiva de enfrentar a crise do mercado e, ao mesmo tempo, do Estado. Esse modelo de proteção teve como referência as políticas familiares desenvolvidas em países europeus, como França e Itália. Mas o repasse de atribuições às famílias também deveria acompanhar os contextos e as especificidades apresentadas por cada território brasileiro (ROCHA, 2006). Desse modo, fica evidente a existência de controvérsias e descompassos nesse processo, haja vista a complexidade que envolve as configurações e dinâmicas familiares nas diversas regiões do país. Os referidos descompassos se materializam nos limites[4] apresentados pelas famílias para executar as ações de proteção social, as quais foram convocadas.

Para Campos e Mioto (2003, p. 17 apud ZOLA, 2015, p. 58), o familismo é analisado, a partir da “baixa oferta de serviços do Estado, tendo, as famílias, a ‘responsabilidade principal pelo bem-estar social’”, pautando-se na solidariedade dos membros. Dessa forma, identificamos o familismo como uma forma de:

[4] Dos diversos fatores que envolvem as limitações das famílias para cumprimento das suas novas responsabilidades, enquanto agentes de garantias de direitos, citamos, com base no relatório do Censo Demográfico 2010, cinco elementos de mudanças nas famílias brasileiras: a queda substancial do tamanho da família; o aumento da idade média da população; a manutenção da taxa de nupcialidade legal e o aumento do número de divórcios; o aumento do número de famílias cuja pessoa de referência é a mulher; e o aumento do número de famílias unipessoais.

> [...] resgate contemporâneo da família, em escala internacional, como a principal fonte de proteção social na esfera privada, ao lado da comunidade local, da vizinhança, dos amigos próximos, enfim, dos grupos informais, no dizer de Johnson (1990), tem sido considerado não só como um olhar conservador nostálgico para o passado, mas principalmente, como parte de um amplo plano de privatização dos serviços de bem-estar social. (PEREIRA, 2008, p. 230 apud CARLOTO, 2015, p. 183).

A nova Carta Constitucional de 1988 constituiu-se no grande marco normativo em que caminhos legais foram abertos para garantir intervenções que fossem de encontro à cultura da institucionalização, reforçando, por sua vez, formas de permitir a convivência familiar das pessoas em situação de vulnerabilidades social. Assim, seja em virtude das propostas neoliberais que, inicialmente, defenderam a família como instituições centrais na organização e execução de direitos dos seus, seja em razão da luta dos movimentos sociais pela desinstitucionalização de crianças e adolescentes, há uma efetiva valorização sobre as famílias, ressaltando-lhes, conforme Teixeira (2015, p. 213), as suas competências, papéis e funções clássicas, como educação, socialização, guarda e apoio aos cuidados domésticos.

A família, assim como qualquer outra instituição social, não possui apenas virtudes. Ela deixou de ser vista como um lugar de pura felicidade e, passou também a ser vista como lugar de conflitos, tensões e abusos, conforme afirma Mioto (2001 apud MARTINO, 2015). Nesse sentido, as responsabilizações e funções que lhes são atribuídas não estão isentas das situações, como por exemplo, de violências e desarmonia, que permeiam as dinâmicas e formatações familiares. Outro fator a ser considerado diz respeito às regulações internas assim como externas, às quais as famílias estão submetidas. Ainda que seja uma instituição de âmbito privado, a família não está isenta do controle social oriundo de outras instituições.

A construção histórica entre Estado e família é perpassada pela ideologia dominante de que todas as famílias, independente da classe social, configuração assumida e das suas condições objetivas e subjetivas de vida, “devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros” (MIOTO, 2010, p. 51). Essa vertente foi utilizada como pilar da assistência às famílias, o que acabou categorizando as famílias e gerando distinções entre aquelas qualificadas como as capazes e as incapazes.

> Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que

> lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria incapazes estariam aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros. (MIOTO, 2010, p. 51).

Consoante às ideias de Mioto (2010), também criticamos essa concepção estabelecida. A categorização “capazes” versus “incapazes”, que em outra versão também é relatada como “estruturadas” versus “desestruturadas”, produz uma apreensão dicotômica, reducionista e conservadora da realidade social ancorada no modelo econômico liberal.

Essa divisão fortalece e estigmatiza as famílias empobrecidas, à medida que as rotula como incapazes/desestruturadas, sob o julgamento de que elas não possuem capacidade de cumprir com as suas funções de cuidado e proteção. Todavia, para cumprir ou não com as “suas responsabilidades”, há outras variáveis, as quais nem todas foram abordadas neste estudo. Dessa maneira, tal como afirmam Mioto e Prá (2015, p. 150), as “famílias não se encontram nas mesmas condições materiais e culturais, e com isso as possibilidades de usufruírem dos serviços também se tornam desiguais”.

A concepção de centralidade na proteção familiar tende a unilateralizar a direção da proteção dos responsáveis familiares para com os seus. Entretanto, entendemos que incorporar esse sistema de proteção, sem considerar as responsabilidades e funções institucionais que o Estado também possui neste processo, significa ir de encontro à construção de garantias de direitos historicamente conquistadas. Assim, compreendemos a relevância que a instituição família possui nesse contexto de novas configurações, contudo, de forma complementar às reponsabilidades imanentes ao Estado.

A real diferença e novidade desse sistema de proteção social é a legitimação e/ou legalização da responsabilidade familiar na execução de Políticas Públicas Sociais. Considerando que essas responsabilizações devam acontecer de forma compartilhada, citamos também o papel do trabalho em rede ou parcerias, uma vez que “não é possível fazer Políticas Públicas sem as parcerias, sem a gestão em rede com entidades públicas e privadas” (TEIXEIRA, 2015, p. 217).

Dessa forma, o modelo de funcionamento das políticas sociais em rede elenca a família, assim como a parceria da comunidade, das organizações não governamentais, o mercado e o Estado, em que todos têm a sua parcela de execução. É sob essa concepção que situamos o Família Acolhedora, Serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Política de Assistência Social, o qual possui fundamentação legal no ECA.

4 O ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA: garantia da proteção integral com centralidade na família

Com o Estatuto da Criança e do Adolescentes (1990) o Brasil tem uma das legislações mais avançadas e inovadoras do mundo, no que diz respeito à proteção da infância e da adolescência. Ancora-se sob a perspectiva da proteção integral, rompendo com a visão que segmenta, individualiza e trata crianças e adolescentes como menores.

O princípio da convivência familiar e comunitária é um direito previsto para crianças e adolescentes na legislação dos cinco países parceiros da América Latina e Europa. Entre os países latino-americanos, o Brasil é o pioneiro a ter a lei pautada na doutrina da proteção integral, pois o ECA foi regulado em 1990, a legislação Peruana foi em 2000 e a Uruguaia em 2004. Ademais, insta frisar que a legislação brasileira, com a Política Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e a Lei de Adoção (2009), reconhece, portanto, a convivência familiar de crianças e adolescentes em quatro tipos de famílias, sendo elas: a de origem, a extensa, a acolhedora e a substituta.

Com o ECA, ficou instituído, por meio do art. 23, que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do poder familiar. De igual modo,

> [...] não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá, obrigatoriamente, ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (Art. 23, § 1º). (BRASIL, 1990b, não paginado).

Novos órgãos passaram a existir para conceder suporte e garantir a efetivação da cidadania das crianças e adolescentes, considerando a perspectiva da rede parceira, como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. Além disso, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça, no uso de suas atribuições, atuam diretamente na garantia de direitos, integrando o Sistema de Garantia de Direitos (SGD[5]) de crianças e adolescentes, os quais se apresentam também como dimensão essencial por comporem a rede parceira do Serviço de Acolhimento.

Ressalta-se a nova concepção e novas orientações acerca das situações que envolvem a necessidade de acolher crianças e adolescentes. A mudança de nomenclatura é um dos aspectos significativos desse processo. A partir de então, tem-se as Unidades de Acolhimento, cujas metodologias e procedimentos de intervenção se contrapõem à lógica da cultura da institucionalização, do rótulo de meninos e meninas em situações irregulares.

Paralelamente, assim como o Serviço de Acolhimento Institucional, o Família Acolhedora também é um Serviço de Acolhimento que, sob medida de proteção, (Art. 98, ECA), acolhe crianças e adolescente em situações de violação de direitos em residências de Famílias Acolhedoras previamente cadastradas.

O Família Acolhedora caracteriza-se por ser provisório e excepcional e a permanência da criança/adolescente na Família acontece até que seja possível o retorno à sua família de origem (nuclear ou extensa) ou, diante da impossibilidade desse, o encaminhamento para a Família Substituta (BRASIL, 1990b). Nesse sentido, é premente frisarmos que o Família Acolhedora não se confunde com a adoção. A sua diferença consiste em ser uma modalidade alternativa ao Acolhimento Institucional, na qual é ofertado às crianças e aos adolescentes um atendimento *temporário* em um ambiente humanizado e acolhedor com maiores possibilidades para continuidade do desenvolvimento humano.

---

[5] O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente foi instituído, por meio da Resolução 113 – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)/2006. Conforme o seu art. 1º, ele consiste na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2006).

Há que se destacar que, a partir da Lei 12.010 de 2009, o Acolhimento Familiar em Famílias Acolhedoras passou a ter prioridade sobre o Acolhimento Institucional (Art. 34, ECA) sobretudo às crianças que estão na Primeira Infância (Lei 13.257 de 2016), haja vista todos os benefícios do atendimento individualizado que é ofertado.

Desta forma, além de contribuir com a redução da cultura de institucionalização, o Família Acolhedora apresenta especificidades que o tornam um Serviço diferenciado. Isso porque a sua implementação reafirma o direito à convivência familiar e comunitária, ocorrendo em um ambiente familiar, que, independentemente da configuração desta família, tem por objetivo oferecer um acompanhamento humanizado, com atenções individualizadas que tendem a potencializar o seu desenvolvimento cognitivo e afetivo, gerando possibilidades e benefícios a essas crianças/adolescentes que se já se encontram fragilizados pelas violações sofridas.

Outra especificidade se refere à quantidade de acolhidos por Família. Conforme as orientações técnicas do Serviço, deve ser acolhida apenas uma criança/adolescente por família, exceto em grupos de irmãos, o que reafirma a atenção e intervenção personalizada gerando possibilidades de maior sucesso de superação da violação de direito que motivou o acolhimento.

Destaca-se que, embora o acolhimento aconteça em residências de famílias acolhedoras previamente cadastradas, existe parâmetros normativos e orientações técnicas para que essas crianças e adolescentes possam chegar até às Famílias Acolhedoras. Tanto os acolhidos, quanto as Famílias Acolhedoras e as Famílias de Origem são acompanhadas por uma equipe multiprofissional. O objetivo consiste em encaminhar as demandas apresentadas pela criança/adolescente e sua família para que o acolhimento seja temporário e, assim, ocorra a reinserção familiar.

5 CONCLUSÃO

O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes constitui-se como prerrogativa fundamental conquistada, sobretudo, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente e, por meio das demais legislações subsequentes que aprimoram as dimensões que envolvem a centralidade na família no processo de garantia de direitos.

No âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, onde estão inseridos os Serviços de Acolhimento, a centralidade na família também é um parâmetro fundamental de intervenção. Todavia, em virtude das múltiplas situações de violações de direitos sofridas pelo público atendido, às quais são complexidades imanentes à natureza dos serviços, demonstram a necessidade prioritária de que as intervenções sejam realizadas não apenas sobre o indivíduo, mas sobre o aspecto familiar, reforçando, consequentemente, a dimensão da proteção integral.

Neste sentido, propomo-nos em realizar um percurso histórico que evidenciasse a trajetória da proteção social à infância brasileira, iniciando pela cultura da institucionalização, depois pela dimensão da priorização da família nos processos de intervenções sociais e, por fim, a proteção integral com destaque ao direito da convivência familiar e comunitária, para que enfim, pudéssemos apresentar o Família Acolhedora como Serviço de Acolhimento prioritário às crianças e adolescentes

Assim, ressaltamos, portanto, a prioridade do Família Acolhedora na medida em que, mesmo diante de uma situação de vulnerabilidade e risco que emane o afastamento temporário de sua família de origem, a criança/adolescente também pode ser direcionada há um novo ambiente familiar que lhe garanta convivência familiar e comunitária e outras possibilidades que minimizem os danos causados pelas violências sofridas, assim como a favoreça a redução do número de novas institucionalizações de crianças e adolescente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de

29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 ago. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 11081, 4 dez. 1964. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-norma-pl.html. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

CARLOTO, Cássia Maria. Programa Bolsa Bamília, cuidados e o uso do tempo das mulheres. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MARTINO, Mónica d. Programas de transferências condicionadas, famílias e gênero: aproximações a alguns dilemas e desencontros. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. *In*: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; PRÁ, Keli Regina dal. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 120-145, 2008.

ZOLA, Marlene Bueno. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (orgs.). **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.