

# **A RELEVÂNCIA DA FAMÍLIA NO ATUAL CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:**

a política de assistência social e a política antidrogas

**Regina Célia Tomaso Miotto<sup>1</sup>**

**Maria Jacinta da Silva<sup>2</sup>**

**Selma Maria Muniz Marques da Silva<sup>3</sup>**

## RESUMO

Análise das implicações do neoliberalismo para as políticas sociais e para a família. Aborda a família no processo de construção das políticas de Assistência Social e Antidrogas no atual contexto das políticas neoliberais, problematizando o significado da relevância da família no atual contexto, a partir de documentos oficiais das referidas políticas públicas.

Palavras chaves: Família. Política de Assistência Social. Política Antidrogas.

## **1 INTRODUÇÃO**

As profundas mudanças ocorridas no âmbito da economia mundial e a ascensão do pensamento neoliberal, a partir da recessão econômica dos anos de 1970, produziram mudanças significativas no papel do Estado, particularmente nas suas formas de atender às demandas produzidas pelo agravamento da questão social em cada país, embora de forma diferenciada. O padrão de proteção social keynesiano/beveridgiano deixou de ser a referência na condução das políticas sociais e revitalizaram-se as ideias liberais: a redução do Estado nas relações econômicas e, ao mesmo tempo, a exacerbação do mercado como instância reguladora da vida social.

---

<sup>1</sup> Doutora. Professora Universitária - UFSC

<sup>2</sup> Assistente Social e Professora Universitária – UFMA - Mestra em Educação e Doutoranda em Políticas Públicas.

<sup>3</sup> Assistente Social e Professora Universitária – UFMA- Mestra em Saúde e Meio Ambiente em Políticas Públicas

A partir dessas bases neoliberais, ganhou força o movimento pela diluição da responsabilidade coletiva pela proteção social, ao mesmo tempo em que foi reforçada a tese da responsabilidade dos indivíduos e de suas famílias pela provisão da proteção social, ao que De Martino (2001) denominou de “neoliberalismo familiarista”. Esse contexto implicou na adoção de uma “solução familiar” para a proteção social, no sentido de reduzir a dependência em relação aos serviços públicos e “redescobrir” a autonomia familiar enquanto capacidade de resolver seus problemas e necessidades.

Nessa conjuntura, as políticas públicas, orientadas pelas normativas de organismos internacionais, passaram a ter como critérios orientadores a focalização, a privatização e a participação da sociedade civil, na execução de programas e serviços sociais, particularmente nos países pobres. Tais critérios têm implicado na acentuação de um processo progressivo de penalização das famílias e ganha visibilidade no plano da formulação e da gestão das políticas. O Estado orienta os gastos públicos para os grupos mais vulneráveis e descuida da prestação de serviços universais básicos e preventivos para outros segmentos da população que, também, precisa da ação do Estado.

Esse descuido redundou numa rede de serviços públicos insuficientes, para a cobertura das demandas e necessidades das famílias, tanto daquelas reconhecidamente pobres, excluídas e vulneráveis, como de outras que não preenchem totalmente esses requisitos e que não dispõem de recursos para a compra de serviços no mercado, ficando cada vez mais expostas aos riscos, à deteriorização de suas condições de vida e à diminuição de sua capacidade produtiva. Assim, ainda que tardiamente, na década de 1990, o Brasil assumiu, com maior efetividade, o projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação da ideologia neoliberal e das normativas de organismos internacionais.

Essa orientação provocou sérias consequências para a população brasileira: o agravamento das desigualdades sociais, a ampliação da população em situação de pobreza e o surgimento de novas formas de pobreza e de exclusão social. De modo geral, essas normativas provocaram, nas políticas públicas brasileiras, a diminuição da sua capacidade para o enfrentamento da pobreza, assim como para a redução da desigualdade social e da exclusão social.

A partir das implicações do projeto neoliberal, nas políticas sociais, a sociedade brasileira passou a viver um processo tencionado, entre a afirmação da proteção social, instituída como direito social, nos moldes definidos na Constituição de 1988, e a sua fragilização, provocada pelas mudanças produzidas no papel do Estado e, mais especificamente, nas políticas sociais de corte social.

Nesse novo contexto, as políticas sociais não conseguem garantir à maioria da população, nem, especificamente, às famílias, as suas necessidades mais essenciais, a proteção social que a sua realidade requer: o direito a uma vida digna. A família passou a ser considerada um foco de atenção fundamental para as políticas sociais, ganhando importância nos discursos oficiais e destaque nas estratégias de intervenção.

Pereira (2004, p. 26) afirma que a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social, de forma que quase todas as políticas prevêem medidas de apoio familiar. Assim, os discursos das políticas sociais passaram a valorizar a necessidade de fortalecer a família a descobrir e a desenvolver suas potencialidades, na perspectiva de criar as condições de ela proteger o seu grupo familiar e de seus membros. Assim, parece que as políticas sociais, ao assumirem as medidas de ajuste estrutural e ao enfatizarem a família como fonte de recursos, para a solução dos seus problemas, demonstram uma concordância com a lógica neoliberal da “solução familiar”.

O presente artigo objetiva discutir a incorporação da família no âmbito das políticas sociais, particularmente da Política Nacional de Assistência Social e da Política Nacional Antidrogas. Para atender a esse objetivo, o texto está estruturado em quatro tópicos, além dessa introdução. O primeiro traz algumas considerações sobre uma concepção de família que embasa o pensamento das autoras. O segundo e o terceiro mostram como, no processo de construção da Política de Assistência Social e da Política Antidrogas, a família ganha, processualmente, relevância no seu discurso oficial. O quarto tópico, como conclusão, apresenta uma breve análise sobre a importância que as políticas sociais brasileiras, em especial, as duas políticas em análise, têm atribuído à família na atualidade.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA CONCEPÇÃO DE FAMÍLIA

Antes de adentrarmos na discussão sobre a incorporação da família, nas Políticas de Assistência Social e Antidrogas, consideramos importante explicitar uma questão básica: a concepção de família que adotamos. Compreendemos a família como uma instituição social construída pela cultura, pelo movimento da história e das relações socioeconômicas da sociedade. Assim, a família contém as determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida e, por isso, está em permanente processo de mudanças, expressando, no seu interior, o dinamismo da sociedade, ao mesmo tempo em que, também, provoca novas alterações nas relações culturais e sócio-jurídicas.

Essa compreensão se contrapõe ao entendimento, negado por Miotto (1997, p.116), de que a família é um grupo natural, limitado à essência biológica do homem e à sua continuidade através da consanguinidade e da filiação. A autora afirma que a família deve ser compreendida como um processo interativo da vida e das trajetórias individuais de cada um de seus integrantes.

Nas últimas décadas, as famílias brasileiras vêm se modificando e se reconfigurando, devido às profundas mudanças ocorridas na sociedade, dadas especialmente, pelas transformações econômicas, sociais, culturais e ao avanço da ciência e da tecnologia. Para Goldani (1994, p. 12), a partir dos anos de 1990, as famílias passaram por várias mudanças, que permitem compreender a diversidade de novas formas de configuração das famílias brasileiras. A autora destaca algumas características dessas mudanças: a redução do número de filhos; o predomínio das famílias nucleares, mas com uma queda bastante acentuada; o aumento significativo das famílias monoparentais, com predominância das mulheres como chefes; o aumento das famílias recompostas; o aumento de pessoas que vivem sós, principalmente nos espaços urbanos. Mais recentemente, ganham visibilidade também as famílias compostas por casais homossexuais, com ou sem filhos. Portanto, pensar a família com base num modelo único e tradicional não corresponde mais à realidade, porque não é mais coerente falar de família, mas de “famílias”.

Dentre as explicações mais comuns para as mudanças, nas famílias

brasileiras, destaca-se a crescente e marcante presença das mulheres nos espaços públicos, nas últimas décadas, acompanhada pelas discussões sobre feminismo, desigualdades e direitos da mulher, que fazem parte de um movimento maior pela busca da democracia e da afirmação dos direitos de cidadania. Essas mudanças também podem ser explicadas, a partir das profundas modificações da vida social, na história recente, tais como as mudanças no mundo do trabalho, exigindo, de homens e mulheres, mais tempo dedicado à luta pela sobrevivência; no casamento, com o aumento do número de separações e divórcios e com a redução na taxa de fecundidade; na forma de compreender a sexualidade humana; nas relações entre gênero, gerações e entre pais e filhos; na construção de novos direitos sociais.

Dessa forma, a organização familiar, num modelo nuclear, conjugal e monogâmico, composto de mãe, pai e filhos vivenciando um padrão de ordem e harmonia, com base em papéis rigidamente definidos e demarcados, está sofrendo profundas alterações. Por conseguinte, pensar a família apenas dessa forma e como um modelo idealizado, significa pensá-la isoladamente, desconectada de um contexto mais amplo, sem conflitos internos nem externos, imutável, estável, organizada, e, portanto, “bem estruturada”. Nessa lógica e de acordo com Mello (2000, p. 57), as famílias que fogem ao padrão ideal são estigmatizadas pela sociedade como “desorganizadas” e “desestruturadas”, sendo, portanto, culpabilizadas pelos seus problemas, falhas e desvios vivenciados pelos seus membros. Dessa forma, as causas dos problemas explicadas pela “desestruturação” ou “desorganização” da família devem caber à própria família, portanto, a responsabilidade pelas suas possíveis soluções, que deverão ser encontradas dentro e nos limites dela mesma.

As novas formas de configuração das famílias podem ser compreendidas como novas possibilidades de sociabilidades familiares, no contexto societário contemporâneo. Esse contexto tem exigido uma nova discussão sobre o significado de família, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição – sexualidade, procriação e convivência –, já não têm o mesmo grau de imbricamento de outrora.

Nessa perspectiva, podemos dizer que

Estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras de modo contínuo, estável e não casual [...] Eis porque em muitas culturas se está na presença de uma

família quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações. Sobretudo quando esse empenho é orientado à defesa das gerações futuras. (SARACENO,1998).

No entanto, expressando o seu caráter contraditório, independentemente da forma de sua configuração e da situação socioeconômica, a família pode se constituir um espaço de conflitos de diferentes ordens entre seus membros, entre gêneros, entre gerações, nas diferentes relações de poder, tendências culturais, interesses econômicos, etc. Isso significa que a família pode também ser um espaço de negação ou desconstrução de relações protetivas, onde nem sempre a noção de direitos humanos e de respeito às diferenças são princípios orientadores da sociabilidade entre seus membros. Como exemplo, citamos as diversas situações de violência intrafamiliar, experiências de individualismo, autoritarismo, opressão, exploração, discriminação, ausência de cuidado e de afeto, abandono, etc. Portanto, entendemos que “a família não se constitui, a priori, como um lugar de felicidade” (MIOTO, 1997, p.115), porque nem sempre ela é cuidadosa e protetora. Compreendemos também, que as atuais formas de se constituir famílias não são exclusividades de uma classe social, assim como não são determinantes para estabelecer a qualidade das relações sociofamiliares, como afetivas e protetivas, ou mesmo a negação delas.

É necessário destacar que, nessa mesma sociedade, onde estão situadas famílias que negam relações protetivas, convivem, também, famílias que vivenciam experiências significativas de afetividade e de proteção aos seus membros. Segundo Carvalho (2000, p. 17), embora as formas de se construir famílias tenham se alterado, estas não perderam a sua condição potencial de assegurar a socialização, a criação de vínculos relacionais e a proteção de seus membros. Isto porque a família continua a ser o espaço privilegiado do processo de sociabilidade humana, onde os indivíduos se sentem parte da vida de outros, pertencentes a um grupo no qual construímos nossa identidade, aprendemos a conviver com os outros, interagir e a respeitar as pessoas, a construir princípios e valores éticos, a construir vínculos afetivos, a vivenciar relações de afetividade e de solidariedade.

Dessa forma, compreendemos a família como um espaço complexo e contraditório, pois na sua particularidade contém as contradições mais amplas da sociedade e as expressam no âmbito de suas relações internas e das que estabelece

com outras esferas da sociedade.

No Brasil, o acirramento das contradições fundamentais entre capital e trabalho, agravado pelas repercussões do projeto neoliberal nas políticas sociais, situa a maioria das famílias num contexto desfavorável de desigualdade social, de pobreza, de extrema pobreza, de vulnerabilidade e de exclusão social. Essa situação altera negativamente as possibilidades de a maioria das famílias construir relações sócio-familiares protetivas, na relação com os seus membros e, conseqüentemente, de responder às novas exigências que lhe são impostas pelas políticas sociais brasileiras, marcadamente neoliberais, a partir da década de 1990.

No entanto, as novas e antigas formas de constituirmos famílias não são exclusividades de uma ou de outra classe social, assim como não estão diretamente vinculadas à qualidade das relações afetivas e protetivas ou à negação delas entre os seus membros.

### **3 A RELEVÂNCIA DA FAMÍLIA NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** uma análise a partir de documentos oficiais

No Brasil, a partir de 1988, com a Constituição Federal, e de 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inaugurou-se uma nova etapa na história e na forma de conceber a Assistência Social. A partir desses marcos históricos e políticos, ela passou a ser concebida como política pública, inserida no âmbito da seguridade social brasileira, e a ser compreendida como direito do cidadão e dever do Estado. Embora a conquista do direito formal não garantida, por parte do Estado, a efetividade da proteção social para a população que precisa da Política de Assistência Social, representa a instituição de um acordo, a partir do qual as demandas da população poderão ser incorporadas pela política, não mais como um favor, benesse ou caridade, mas como um direito social conquistado.

Em todo o processo de construção da Política de Assistência Social, mais do que nas outras políticas de corte social, a família, como grupo social e/ou seus segmentos específicos, aparece de forma marcante. Na primeira Política Nacional, de 1999, a família ganha a relevância de um princípio, com a “centralidade na família”. Depois, na segunda Política Nacional, de 2004, a família ganhou maior relevância,

entranhando-se em todo o documento e aparecendo, de forma especial no texto da matricialidade sociofamiliar, como um dos eixos estruturantes do SUAS. Ao mesmo tempo passou a ser referência para a distinção das modalidades de proteção social. Depois, a partir de 2005, com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), a “matricialidade sociofamiliar” passa a ser definida, também, como um dos princípios da proteção social de Assistência Social. Desta forma, não é mais possível falar da Política de Assistência Social sem fazer referência à família.

A partir da instituição da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, a família começa a aparecer de forma destacada na política, conforme já referido anteriormente. Dentre os objetivos da LOAS, encontra-se “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, art. 2º). Ou seja, no texto da Lei, o grupo familiar e seus segmentos aparecem explicitamente nos objetivos, ao mesmo tempo em que esclarece o público destinatário da política, a partir de diferentes situações de vulnerabilidade: aquelas que são características das diferentes faixas etárias, como a criança, o adolescente e o idoso; outras, pela situação de maternidade da mulher ou pelas necessidades especiais da pessoa com deficiência; e outras ainda, quando a pessoa ou a família não tem condições para garantir a provisão necessária para a sua manutenção.

Essa proteção fica mais evidenciada, quando a LOAS estabelece, como uma de suas diretrizes, “a primazia da responsabilidade do Estado, na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo”, porque reafirma a responsabilidade do Estado, com a proteção social às famílias e aos seus segmentos, conforme a disposição constitucional.

No texto da Lei, embora de forma subjacente, a família aparece, também, como parte de um dos seus princípios, quando, ao estabelecer que a política deve ser orientada pelo “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade”, inclui também “à convivência familiar e comunitária [...]” (LOAS, art. 4º, III). Porém, a explicitação da idéia de “convivência familiar e comunitária” passou a ter contornos mais definidos apenas no final de 2006, com a elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, voltado para o segmento criança e adolescente.

O direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), exigiu da LOAS esclarecimentos sobre o que considera “família”, em termos de regulação da política. Inicialmente, a família era definida como sendo “a unidade mononuclear vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes” (LOAS, art. 20, §1º). Essa definição sofreu alteração, posteriormente, através da Lei Nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, que estabeleceu como família “um conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto”. Essas pessoas são: o cônjuge, a companheira (o), o filho (a) de qualquer condição, filho (a) e irmão (ã) menor de vinte e um anos ou inválido, os pais e a pessoa requerente do benefício, idosa ou com deficiência.

Essa alteração, sem dúvida, representou um avanço significativo, pois incorporou a ideia da diversidade das formas familiares, sem exigir a obrigatoriedade do casamento civil para constituir uma família e sem restringi-la às relações de consanguinidade. Apesar da presença da família na LOAS, só em 2004, com a nova Política Nacional, foram indicados mais elementos para a sua compreensão, no contexto da política.

Com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1999), a importância da importância começa a aparecer desde o texto da análise da situação. Com base em estudos demográficos, mostra a situação de pobreza da população, a partir de dados sobre as condições socioeconômicas das famílias e destaca dados dos segmentos populacionais mais vulneráveis, como a criança e o adolescente – principalmente pelo trabalho infantil –, os idosos e as pessoas com deficiência.

Nesse entendimento, a política apresenta como desafio a ser enfrentado pela intervenção da assistência social a focalização “no grupo familiar e na comunidade como lugares naturais de proteção e inclusão social [...]” (BRASIL/ MPAS, 1999, p. 50). Depois, define, como uma das suas diretrizes, “o estímulo às ações que promovam integração familiar e comunitária [...]” (Id. *ibid.*, p. 72). Nesses termos, parece que, para política, a família e a comunidade são espaços harmoniosos, sempre acolhedores e protetores.

Na PNAS/1999, a família conquistou mais relevância que antes, porque, pela primeira vez na Política de Assistência Social, ela ganhou a importância basilar de um princípio orientador: a “centralidade na família para a concepção e implementação dos

benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999, p. 66). Esse princípio colocou a família num lugar de destaque, como alvo de atenção e eixo central na política e apontou, como desafio, a perspectiva de que “a atenção à família deve objetivar a proteção e alteração da qualidade de vida do grupo familiar – e não apenas de seus membros” (Id.ibid., p. 50). Esse princípio provocou um forte debate sobre o seu significado na Política de Assistência Social. E, mesmo depois da implantação do SUAS, continuam existindo inúmeras controvérsias sobre a sua compreensão, tanto no meio acadêmico, como entre gestores e profissionais.

A Política Nacional de 1999 define como destinatários da Assistência Social, aqueles

pertencentes a formas fragilizadas de sociabilidade familiar, comunitária e societária, ou seja, os segmentos excluídos, involuntariamente, das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade [...] (Id. ibid., p. 67).

Ou seja, a política não é direcionada a qualquer família, mas àquelas que se encontram em condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida, como: crianças pequenas e idosos; pessoas com deficiência; vítimas de abuso e exploração sexual infanto-juvenil; moradores de rua; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial da drogas; crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar; crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos (Id. ibid., p. 67-68). A família expressa os destinatários da política, porque representa, no seu conjunto e nos seus segmentos, o público usuário das suas ações.

Dessa forma, a PNAS de 1999 esclareceu e ampliou o sentido da proteção à família encontrado na LOAS, porque, dentre seus objetivos, visava a que as ações da assistência social fossem implantadas, tendo a “família como principal referência” para o desenvolvimento integral dos seus destinatários (Id. ibid., p. 70). No discurso, isso deve significar a reafirmação da “centralidade na família”. Esse objetivo ganha maior força política, quando articulado com dois outros que lhe são complementares: a promoção da inclusão dos destinatários da política, garantindo-lhes o acesso aos bens e serviços sociais básicos; a contribuição da política com a melhoria das condições de vida das populações excluídas do pleno exercício de sua cidadania.

A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) confirmou os princípios contidos na LOAS, sem acréscimos ou supressões. Confirmou, também, a idéia de “centralidade na família”, que continua com o mesmo texto da Política Nacional anterior, porém não mais como um princípio e, sim, como diretriz. Ter a força de um princípio significa ser a causa primária, base, causa de uma ação, ao passo que diretriz expressa um conjunto de orientações para realizar um plano ou ação (HOLANDA, 1986, p. 594 e 1.393). Assim, apesar de na PNAS/2004 a família se apresentar com mais relevância que na PNAS/1999, permeando explicitamente todo o documento, parece ter havido problemas na formulação, pois o significado que ela tem no texto é mais coerente com um princípio do que como uma diretriz.

No texto da PNAS/2004, os objetivos sofreram algumas alterações em relação aos propostos em 1999, certamente na perspectiva da adequação ao Sistema Único de Assistência Social, à nova forma de organização da política, contemplando níveis diferenciados de proteção social. Um dos objetivos guarda a mesma idéia de “centralidade na família”, presente em 1999, mas com uma nova redação. Na nova PNAS um dos objetivos visa “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária” (MDS/SNAS, 2004, p. 27). A partir dessas indicações, a política explícita, com mais clareza, a confluência entre a afirmação da “centralidade na família” e o princípio do respeito à convivência familiar e comunitária, presente na LOAS, desde 1993.

Com a nova Política Nacional, os segmentos populacionais beneficiários foram mais esclarecidos e ao mesmo tempo ampliados. A Política de Assistência Social passa a ser dirigida às famílias, indivíduos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos ético, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar; não inserção ou inserção precária no mercado de trabalho; estratégias de sobrevivência em condição de risco pessoal e social (Id. *ibid.*, p. 27).

Importa ressaltar que, antes, na PNAS/1999, foi considerado como família “a

unidade nuclear eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco e que forme um grupo doméstico vivendo sob o mesmo teto, mantendo uma economia pela contribuição de seus membros” (BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999, p. 66). Depois, na PNAS/2204, a compreensão sobre família foi explicitada em um dos eixos da gestão do SUAS: a “matricialidade sociofamiliar”. Nesse texto, pela primeira vez, a Política apresenta a sua compreensão sobre família, destacando: suas novas formas de configuração, vinculadas às transformações da sociedade; suas principais vulnerabilidades e de seus segmentos; sua dimensão contraditória, caracterizada por conflitos e desigualdades; sua função mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade; sua base legal; a necessidade de proteção social. Depois, no texto da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005, a “matricialidade sociofamiliar” aparece também como um princípio da proteção social de Assistência Social.

Além do exposto, a PNAS/2004 traz uma mudança significativa para a proteção social, porque representa um novo marco histórico na construção da Política de Assistência Social: a elaboração de um novo desenho na forma de organização e gestão da política, na perspectiva da estruturação e da implantação do Sistema único de Assistência Social - SUAS. Com esse sistema, a política passa a ser organizada em dois níveis diferenciados de proteção social: a básica e a especial.

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco, em situações de vulnerabilidade social, cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação ou fragilização dos vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social, como discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências (Id. *ibid.*, p. 27).

A proteção social especial é destinada a pessoas ou grupos em situação de risco pessoal e social, de exclusão e de violação de direitos. São situações em que as pessoas não contam mais com a proteção de suas famílias ou cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. É dirigida a famílias e indivíduos em situação de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, de trabalho

infantil, dentre outras (Id. *ibid.*, p. 31).

A proteção social especial pode ser de média ou de alta complexidade. Na primeira, são atendidas famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Na segunda, deve ser garantida a proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL / MDS / SNAS, 2004, p. 31-32).

A partir dessas indicações, a referência da família na política torna-se mais evidenciada, porque as suas condições sociais, de vulnerabilidade, de violação de direitos, assim como a situação dos seus vínculos familiares, se rompidos ou não, distinguem as modalidades de proteção social, no âmbito do SUAS. Por conta dessa referência, a proteção básica deve garantir o caráter preventivo em todas as suas ações, com o objetivo de reduzir a incidência de situações mais complexas, que devem ser atendidas pela proteção especial. Para isso, no trabalho com famílias, a proteção básica deve ter como pressuposto as “funções básicas da família: promover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal [...]” (Id. *ibid.*, p. 29).

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são unidades públicas estatais de base territorial nos municípios, localizadas em áreas de vulnerabilidade social, responsáveis pela proteção básica. Sua principal responsabilidade é a oferta de ações e serviços continuados do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), principal programa da proteção básica (MDS/SNAS, 2006a, p. 11-12).

Essas unidades públicas estatais funcionam como pólos de referência, responsabilizando-se pela coordenação e pela articulação da proteção social especial de média complexidade. Os CREAS poderão ser de abrangência local ou regional, de acordo com o porte, nível de gestão e demandas dos municípios, como também do número de incidência e grau de complexidade das situações de risco e de violação de direitos.

Na proteção básica e nos espaços dos CRAS, o fato de o PAIF ser dirigido às famílias e com uma orientação essencialmente preventiva, demonstra a relevância

que a família alcançou na Política de Assistência Social e no âmbito do SUAS. O PAIF representa a estratégia da política para desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tem como objetivos: o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; a garantia do direito à proteção social básica; a ampliação da capacidade de proteção social; a prevenção das situações de risco no território de abrangência do CRAS.

Os pressupostos que orientam o PAIF estão baseados na compreensão de família e da relação entre ela e a proteção social de Assistência Social. Para o PAIF, a família é “um núcleo afetivo, cujos membros se vinculam por laços consangüíneos, de aliança ou de afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (MDS/SNAS, 2006a, p. 26); a família, também, é “núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade [...]” (Id.ibid.,p. 27) e para as pessoas que dela fazem parte. Essa compreensão expressa os pressupostos de família idealizada, daquilo de que gostaríamos que ela fosse: fornecedora de vínculos de afetividade, de pertencimento, de cuidados, proteção, de valores ligados à dignidade humana, porque não consegue representar a dimensão contraditória das experiências sociofamiliares.

Dentre as diretrizes que orientam o PAIF está a valorização da família em sua diversidade, demandas e potencialidades. Essa ideia também está presente na PNAS/2004. A intenção do PAIF é a potencialização da função de proteção e de socialização da família e da comunidade, buscando favorecer a participação da família, na elaboração de propostas para o seu processo de inclusão social e das melhorias esperadas nas relações intra - familiares, através da elaboração de projetos de vida (MDS, 2006a, p. 28-29). No entanto, é necessário compreender que a participação e a potencialização da família são fundamentais.

Convém ressaltar que as fragilidades das relações sociofamiliares, associadas às condições socioeconômicas e culturais das famílias usuárias, acumulam uma diversidade de limites e dificuldades para a família construir esse projeto. Isso exige uma intervenção muito mais qualificada dos profissionais da Política de Assistência Social. Entendemos que potencializar a família exige uma intervenção mais ampla do que aquela realizada nos limites do grupo familiar. Exige uma proteção maior

por parte do Estado, que garanta uma profunda articulação entre a Política de Assistência Social e as outras políticas públicas e a política econômica, no sentido de possibilitar a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Nessa primeira fase de estruturação do SUAS, está previsto que os CREAS assumam três eixos de serviços da proteção especial de média complexidade. Os dois primeiros eixos de serviços são considerados prioritários, por serem dirigidos à criança e ao adolescente. O primeiro é o serviço de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes. O segundo é o serviço de orientação e acompanhamento aos adolescentes, em cumprimento de Medida Sócio-Educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade. O terceiro eixo se refere ao serviço de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias com direitos violados. Nesse serviço, são atendidas famílias e segmentos de famílias que apresentam outras situações de vulnerabilidade, risco e de direitos violados, além daquelas que envolvem crianças e adolescentes, como pessoas com deficiência, idosos, mulheres vítimas de violência, desempregados, etc.

Vale ressaltar que os três eixos de serviços anteriormente referidos, embora prestados no CREAS, devem funcionar em estreita articulação com os demais serviços da proteção social básica e da especial, com as demais políticas públicas e com as instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A perspectiva dessa articulação é a garantia da estruturação de uma rede efetiva de proteção social aos usuários da Política de Assistência Social.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL ANTIDROGAS**

Durante muito tempo, até antes de 2002, as ações voltadas para o enfrentamento dos efeitos do consumo de drogas, causadoras de dependência química, a família foi responsabilizada por ter falhado no seu papel de socializadora e disciplinadora, por não evitar e/ou reprimir essa prática pelos seus membros, de modo que eles não se tornassem dependentes. A dependência química era tida como “defeito de caráter”, que deveria ser corrigido por meio de ações disciplinadoras.

Nessa lógica, o Estado intervinha reprimindo e restaurando a ordem alterada

pelas pessoas que transgrediam as regras sociais, através do consumo indevido de drogas. Por isso, a família não era considerada instância fundamental na recuperação do dependente químico, de modo que os programas de enfrentamento não exigiam ações de apoio e fortalecimento familiar para respaldar o processo de tratamento e recuperação dos dependentes. No entanto, era esperado da família o cumprimento da sua função disciplinadora, considerada inerente à sua função socializadora.

Ao “drogado”, eram destinadas ações higienistas e repressivas que exigiam a ruptura imediata com as drogas. Da família, era esperado o cumprimento de sua função disciplinadora, porque ela era responsabilizada pelo seu membro “desviante” e “fora da ordem”. Nessa lógica de criminalização do usuário da droga, a política desenvolveu-se até os anos de 1970, quando foi sancionada a Lei Nº 6.368, de 1976, que dispôs medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias que causassem dependência física ou psíquica. O usuário passou a ser considerado dependente químico, portador de uma doença física e psíquica, com direito a tratamento especializado para sua recuperação e inserção social, mas a família permaneceu fora da política.

A partir dos anos de 1990, frente aos avanços obtidos na formulação das políticas públicas brasileiras, especialmente no âmbito da saúde protagonizada pelo movimento de Reforma Sanitária, a questão da droga, antes tratada como caso de polícia, emergiu como questão de saúde pública, ocupando espaço na agenda governamental. Em 2002, com a publicação da Lei 10.409 que dispôs da prevenção, tratamento, fiscalização, do controle e da repressão à produção, ao uso e ao tráfico de drogas que causem dependência física ou psíquica (Art. 10, Inciso V), foi tornada obrigatória, nos hospitais, a manutenção de atividades de recuperação de dependentes e de orientação aos seus familiares. No entanto, não ficou esclarecido o lugar da família, no processo de prevenção e recuperação do dependente químico.

A família só vai ser referida, com maior clareza, na Política Nacional Antidrogas (PNA/2005), sancionada através da Resolução Nº 03/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005. No entanto, a referência ao papel da família na Política só surgiu em 2006, quando foi instituído o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD (Lei Nº 11.343). Na formulação dessa Lei, a família aparece como

sujeito no compartilhamento de responsabilidades e colaboração mútua entre instituições públicas, privadas e diversos segmentos sociais (Art. 19, inciso IV). Também está presente, quando a PNA/2005 prevê a articulação em rede, para o desenvolvimento de ações preventivas, destinadas aos dependentes químicos e seus familiares (Art.19, inciso VIII). A partir de então, a família passou a ser considerada como público da atenção da PNA/2005, nas ações de prevenção, recuperação e de reinserção social.

A Política Nacional Antidrogas tem entre seus pressupostos: a busca por uma sociedade protegida do uso de substâncias psicoativas, tanto lícitas, quanto ilícitas; o reconhecimento das diferenças entre os sujeitos na relação com as drogas, para os quais devem ser direcionados tratamentos diferenciados; tratamento igualitário, sem discriminação aos dependentes; promoção de uma consciência coletiva sobre a relação entre o usuário e a alimentação das atividades criminosas (o narcotráfico); o direito ao tratamento adequado; a priorização das ações de prevenção, dentre outros (PNA, 2005, p. 1 - 2).

Para garantir esses pressupostos, como uma diretriz, a Política estruturou-se, a partir de cinco eixos articulados: a prevenção; o tratamento, a recuperação e reinserção social; a redução dos danos sociais e à saúde; a redução da oferta e o desenvolvimento de estudos, pesquisas e avaliações sobre a temática.

No texto oficial dessa política, foram formulados elementos significativos para a superação da perspectiva da criminalização do dependente químico, como também da culpabilização da família, inaugurando, assim, uma nova concepção sobre o dependente químico e sua família, que passaram a ser concebidos como sujeitos de direitos. Assim, a dependência química foi reconhecida como um problema de saúde e o dependente, como portador de uma patologia (CID-10), com direitos ao tratamento, recuperação e inserção social. A família conquistou na política os mesmos direitos, porque passou a ser compreendida não mais como culpada, mas como grupo fragilizado pela dependência química, vivenciada por seu familiar, com direitos à proteção pelo Estado, para enfrentar os múltiplos efeitos produzidos pela dependência.

Na PNA/2005, tanto o dependente, quanto a sua família não mais devem ser alvo de repressão, mas sim as substâncias psicoativas ilícitas e o narcotráfico. Eles

passaram a ser considerados inimigos da sociedade e, portanto, devem ser enfrentados pelo Estado, através de ações públicas sob a sua coordenação e por meio de ações articuladas por toda a sociedade.

Nessa nova orientação jurídico-institucional, a família começou a ganhar maior visibilidade, porque conquistou importância e um lugar mais definido na política, avançando em relação à regulação anterior. Nas orientações gerais da PNA/2005, para o desenvolvimento das ações preventivas, a família ganhou maior destaque, independente de suas diferentes formas de configuração, pela sua importância como sujeito multiplicador das ações de prevenção. Portanto, a Política Nacional assegurou, nas suas diretrizes, a participação dos pais e/ou responsáveis pelos dependentes químicos nas atividades de capacitação continuada da política, como condição básica para o seu engajamento nas ações preventivas, tendo como base o compartilhamento de responsabilidades entre Estado, família e sociedade.

Para os estudiosos da temática das drogas, como Tiba (1999), Sudbrack (2003), Schenker e Minayo (2003), não existem possibilidades de se realizar uma intervenção de prevenção, tratamento e reinserção social, com sucesso permanente, se não ocorrer a participação da família em todo o processo.

Esse aprendizado resulta de experiências realizadas em vários países e no Brasil. Foi mostrado que, para o processo de tratamento, recuperação e inserção social, a família pode funcionar, tanto como mecanismo de potencialização quanto de fragilização. Como mecanismo de potencialização, a família deve ser base de sustentação e apoio para o dependente químico, na luta contra a dependência, principalmente pela sua colaboração, no processo de prevenção e de recuperação. Como mecanismo de fragilização, a família não acumula condições, tanto de domínio de conhecimento quanto de qualidade das relações sociofamiliares, de proteção e de afetividade, porque ela mesma também está fragilizada. Desse modo, a família não consegue, sozinha, sem a proteção do Estado, oferecer todos os suportes necessários à longa e complexa caminhada, na direção da ruptura com a dependência.

No eixo que se refere ao tratamento, recuperação e inserção social, a PNA/2005 prevê para a família do dependente químico: intervenção estatal, no sentido de estimular, garantir e promover ações, para que a família possa assumir o tratamento,

a recuperação e a reinserção social do seu dependente químico, com apoio técnico e financeiro dos órgãos governamentais; o acesso a diferentes modalidades de tratamento, recuperação, reinserção social e ocupacional. Para isso, definiu, nas suas diretrizes, a promoção e a garantia da articulação e integração dos serviços de saúde em rede nacional, para tratamento, recuperação, inserção social e ocupacional, através do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para o dependente químico e seus familiares.

Ainda na PNA/2005, o eixo referente à Redução dos Danos Sociais e à Saúde, também, inclui a família, porque compreende a dependência química como uma questão de saúde pública e de direitos humanos. Nessa lógica, a família, também, deve ser considerada alvo de ações que contribuam para minimizar os impactos negativos, provocados pela dependência química, no seu ambiente familiar, com severas implicações nas dimensões econômicas, sociais, culturais e de saúde.

A partir do exposto, podemos afirmar que ocorreram significativas mudanças, no que se refere à família, principalmente na forma de compreender as suas funções, no contexto da dependência química, à medida que, no processo de formulação da Política, a família foi ganhando maior relevância e um papel mais definido. Antes, o dependente químico era considerado um desviado que, por sua vez, estava inserido em uma família dita “desequilibrada”. Nessa perspectiva, a família era objeto de intervenção estatal, no sentido do seu ajustamento para o cumprimento da sua função disciplinadora, junto ao dependente químico.

Essa concepção condenou o dependente químico como um “desajustado” e “desviado” dos padrões exigidos pela sociedade. Devido a essa concepção, a visão construída pela sociedade sobre o dependente químico e sua família era e ainda é marcada por preconceitos e ações discriminatórias. Contudo essa concepção começou a ser questionada nos anos de 1980, quando surgiram estudos que ampliaram e alteraram o centro do debate, porque trouxeram um novo olhar sobre a dependência química, passando a ser caracterizada como resultante de distúrbio orgânico ou doença multidimensional crônica, com repercussões em todas as dimensões da vida humana.

## 5 CONCLUSÃO

O reconhecimento da importância da família, no contexto da vida social brasileira, está explícito no artigo 226, da Constituição Federal, quando declara: “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 16) que toma a família como o núcleo natural e fundamental da sociedade, com direito à proteção da sociedade e do Estado.

No entanto, a relevância da família, na Política de Assistência Social e de Antidrogas, não pode ser explicada apenas nos limites legais da Carta Magna e dos enunciados declaratórios, pois, embora representem um inegável avanço normativo e conceitual, um marco no processo histórico da luta por direitos, não asseguram que o direito da família à proteção social seja respeitado pelas políticas sociais estatais. A importância da família, nas políticas sociais brasileiras, pode ser explicada pelas razões políticas e ideológicas do Estado neoliberal, que se escondem por trás do discurso oficial das políticas, ao mesmo tempo em que contribui para a redefinição do papel do Estado, no que se refere às políticas de proteção social.

No Brasil, as medidas de ajuste neoliberal, nas políticas sociais, permitem levantar duas observações relacionadas à relevância que tem sido dada à família. A primeira indica que, em torno da centralidade da família, nas políticas públicas, tanto daquelas que mantêm o seu caráter de universalidade, quanto naquelas de caráter focalizado, desenham-se projetos distintos que disputam a hegemonia, não só no plano da direção política de seus formuladores, mas também nos espaços de gestão e execução das políticas públicas. A segunda vincula-se à questão ideológica, ou seja, mais precisamente à ideologia secular que atravessa a sociedade brasileira: a da responsabilização da família, na provisão da proteção social, como um fator importante, no processo de adesão e fortalecimento da agenda neoliberal.

Na Política de Assistência Social, com muito mais clareza do que na Política Antidrogas, está definida a orientação da potencialização da função de proteção das famílias ao grupo familiar e aos seus membros, com base no discurso da valorização da família e da construção da sua autonomia. Essa orientação não pode ser compreendida

sem considerar duas questões fundamentais: o reconhecimento inegável da importância da família na vida humana e na sociedade, independente da perspectiva teórica e da área de conhecimento que embasam a concepção de família; a importância estratégica da família, para as políticas sociais, no atual contexto, visto que, sob a capa da valorização das suas potencialidades, serve também à lógica neoliberal: a de preparação da família para se responsabilizar pela sua auto-proteção.

Importa ressaltar que, no âmbito das políticas de Assistência Social e Antidrogas, a revalorização da família não deve significar a responsabilização dela (a família) com sua própria proteção e inclusão social dos seus membros, principalmente nos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Isto porque, num contexto de acirramento das desigualdades, de pobreza, de vulnerabilidade e risco social, as necessidades humanas se ampliam e se tornam cada vez mais complexas, indicando uma drástica redução na capacidade protetora da maioria das famílias.

Nesse sentido, a possibilidade de as famílias realizarem a proteção e a inclusão social de seus membros não depende apenas das relações sociofamiliares que elas vivenciam e dos valores culturais e princípios éticos que as norteiam. Elas dependem, anteriormente, da condição de serem protegidas pelo Estado, de terem acesso a um trabalho digno que permita uma condição de vida satisfatória, uma educação de qualidade, moradia, alimentação, condições de saúde, etc. Isso depende não apenas da definição de uma política macroeconômica, como também da efetividade da intersetorialidade entre as políticas sociais, para possibilitar às famílias o acesso aos direitos conquistados legalmente, nas diversas políticas sociais, como condição para a garantia da proteção social.

**THE RELEVANCE FROM FAMILY INTO THE ACTUAL ARGUMENT  
FROM THE PUBLIC POLICIES BRAZILIANS: the policy of aid social the  
policy antidrogas**

ABSTRACT

It examines the implications of neoliberalism to social policies and for the family. It addresses the family in the process of building the policies of Social Assistance and Anti-drug in the current context of neoliberal policies, problematized the meaning of the importance of family in today's context, from official documents of these public policies.

Keyword: Family. Social Welfare. Policy. Anti-drug Policy.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: CNAS / SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Centro de Referência Especializado – CREAS (Guia de Orientação Nº. 1)**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas para o CREAS**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MPAS / SEAS, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 6.368**, de 21 de Outubro de 1976.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.409**, de 11 de janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.343**, de 23 de agosto de 2003.

BRASIL. CONAD. **Política Nacional Antidrogas**. Res. Nº 3/GSIPR/CH, de 27/10/2005.

CARVALHO, M. do C. B. de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 2000.

DE MARTINO, M. **Políticas Sociales y Família**: Estado de Bienestar y Neoliberalismo Familiarista. *Fronteiras*, Montevidéo, Uruguay, n. 4, set. – 2001, p. 103-114.

GOLDANI, A. M. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**. FCC. R. de Estudos e Pesquisas em Educação. S.Paulo, n. 91, nov., 1994.

MELLO, S. L. de. Família: perspectiva teórica e observação factual. In: CARVALHO, M. do C. B. de. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC / Cortez, 2000.

MIOTO, R.C.T. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, ano 18, n. 55, nov. /fev. 1997.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 26, n. 83, set.-dez. 2005.

WERNECK VIANA, M. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, A; ELIAS, P.; IBAÑEZ, N. **Proteção Social**

**Dilemas e Desafios.** São Paulo: Hucitec, 2005.

SCHENKER, M; MINAYO, M.C.S. **A implicação da família no uso abusivo de drogas:** uma revisão crítica. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. (Coleção Ciência da Saúde).

SUDBRACK, Maria Fátima Olivier, et al (orgs). **Adolescentes e drogas no contexto da justiça.** Brasília: Editora Plano, 2003.

TIBA Içami. **Anjos caídos:** como prevenir e eliminar as drogas na vida do adolescente. 7 ed. São Paulo: Gente, 1999.