XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES II

JOSÉ SEBASTIÃO DE OLIVEIRA

MAGNO FEDERICI GOMES

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito de família e das sucessões II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: José Sebastião de Oliveira; Magno Federici Gomes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-701-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

UNISINOS

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES II

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Porto Alegre/RS, nos dias 14 a 16 de novembro de 2018, foi promovido em parceria com o Programa de Pós-graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), tendo como tema geral: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, a UNISINOS e docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação "stricto sensu" no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho Direito de Família e das Sucessões II teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos quatorze trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos: Família: Origem, Contemporaneidade e Dissolução; Provimento nº 63/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Filiação Socioafetiva e Multiparentalidade; e Tutela Diferenciada dos Interesses de Menores: Proteção Integral.

No primeiro bloco, denominado Família: Origem, Contemporaneidade e Dissolução, iniciaram-se os trabalhos com textos sobre a trajetória da família ao longo dos tempos com a finalidade de se chegar a uma análise da posição atual; a poliafetividade e sua visão jurídica no Brasil; os reflexos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou que a união estável e o casamento possuem o mesmo valor jurídico em termos de direito sucessório; e, o procedimento de homologação de sentença estrangeira de divórcio no país.

No segundo eixo, chamado Provimento nº 63/2017 do CNJ: Filiação Socioafetiva e Multiparentalidade, apresentaram-se três artigos científicos, todos sobre o ato administrativo normativo que permitiu o reconhecimento de parentalidade socioafetiva diretamente em serventias extrajudiciais, com a finalidade de regularizar a multiparentalidade; a afronta ao

princípio constitucional da paridade simétrica em tal procedimento pela inexistência de mecanismos de facilitação para suprimento de recusa; e o estado de posse de filho dos múltiplos pais para se caracterizar essa categoria de filiação.

Na derradeira fase temática, que versou sobre a Tutela Diferenciada dos Interesses de Menores: Proteção Integral, expôs-se o papel da família contemporânea quanto às possibilidades e perspectivas de proteção do direito fundamental à privacidade de crianças e adolescentes, diante do cenário da sociedade em rede; a realidade mundial da negligência infantil, que viola tanto a infância espanhola como a brasileira; o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os problemas oriundos das relações familiares; a relação entre alienação parental e direitos da personalidade; e, por fim, as consequências devastadoras da devolução de crianças e adolescentes adotados no Brasil.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à família, sucessões e ao seu desenvolvimento sustentável, no qual a multidiciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar com os direitos de família e sucessões. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Os Coordenadores:

Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Escola Superior Dom Helder Câmara e PUC Minas

Prof. Dr. José Sebastião de Oliveira

Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) - ANÁLISE E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS

FAMILY INTEGRATED ATTENTION PROGRAM (PAIF) - ANALYSIS AND THEORETICAL PROPOSITIONS

Luiz Guilherme Pinheiro de Lacerda
José Sebastião de Oliveira

Resumo

A presente pesquisa busca agregar à escassa doutrina especializada elementos teóricos sobre o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os problemas oriundos das relações familiares. Correlaciona-se a temática, teoria acerca dos fundamentos da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento das políticas públicas e da mutabilidade do arranjo familiar. A metodologia utilizada foi a bibliográfica exploratória, pautada em doutrinas e demais trabalhos científicos sobre o tema. O trabalho encontra-se divido em três partes: considerações gerais acerca das políticas públicas de integração familiar; evolução da família e fundamentos legais; e explanação acerca do programa federal de Atenção Integral à Família (PAIF).

Palavras-chave: Família, Políticas públicas, Paif

Abstract/Resumen/Résumé

The research seeks to add to the scarce doctrine specialized theoretical elements on the development of public policies focused on the problems arising from family relations. The thematic, the foundations of the dignity of the human person, the development of public policies and the mutability of the family arrangement are correlated. The methodology used was the exploratory bibliography, based on doctrines and other scientific works on the subject, dividing the work into three parts: general considerations about public policies; family evolution and legal grounds; and explanation about the federal program of Integral Attention to the Family (PAIF).

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Family, Public policy, Paif

INTRODUÇÃO

O pleno desenvolvimento do ser humano está diretamente atrelado à estabilidade e afetividade que devem ser encontradas no convívio familiar. Questões ligadas à doenças, criminalidade, dependência química e violência, normalmente decorrem de uma situação de desestruturação ou desestabilização familiar, principalmente nas questões afetas à infância e juventude.

A família, por outro lado, tem sido cada vez mais requisitada pelo Estado a assumir responsabilidades na gestão de determinados segmentos, como: educação, criança e adolescente, idosos, portadores de necessidades especiais, conforme estabelecem os estatutos de todos os segmentos existentes, que é dever da família, da comunidade, da sociedade civil e do Estado, assegurar atendimento e a garantia de direitos dos mesmos.

Portanto, colocar a família na centralidade das políticas públicas é evitar ou contornar tantos outros problemas sociais de reflexo individual, e também, garantir a atuação das famílias nas responsabilidades que devem ser compartilhadas com o Estado.

A escolha do tema deste trabalho resulta da necessidade de aperfeiçoamento na concretização políticas públicas destinadas às famílias, e destaca-se a sua relevância na necessidade de agregar à escassa doutrina especializada, elementos teóricos acerca do assunto.

Como objetivo geral, tem-se conhecer, dentro da legislação constitucional e infraconstitucional, os fundamentos do desenvolvimento das políticas públicas de integração familiar. Ao passo que especificamente se almeja atingir o descortino das variáveis envolvidas na aplicação das mesmas, como política pública e dignidade da pessoa humana, a mutabilidade do arranjo familiar e a entrada da questão na agenda política.

A metodologia utilizada foi a bibliográfica exploratória, pautada em doutrinas e demais trabalhos científicos sobre o tema. O trabalho encontra-se divido em três partes: considerações gerais acerca das políticas públicas de integração familiar; evolução da família e fundamentos legais; e explanação acerca do programa federal de Atenção Integral à Família (PAIF).

1. Políticas públicas e a Dignidade da pessoa humana: regra geral dos direitos fundamentais

Segundo historiadores, antropólogos e ouros estudiosos da origem da vida humana em nosso Planeta Terra, a existência do momo sapiens, nos seus primórdios, viviam de forma nômade, retirando da natureza os seus alimentos e e sem regras definidas de relacionamento.

Somente depois de decorridos milhares de anos, com o aumento da população, é que passaram a viver em formas de agrupamentos na modalidade de clãs, nações e a ocuparem regiões do planeta delimitadas por territórios, sob o domínio de um grande chefe, que elegiam como um seu rei, imperador, conselho de anciões etc.

Os primeiros grandes agrupamentos humanos tidos por civilizações, estabeleceram-se na antiga Mesopotâmia, na Ásia Menor, entre os rios Tigre e Eufrates, com os povos Assírios e Caldeus e dali partiram para ocuparem a região do Mar Egeu (povos helênicos) e o Egito (com o governo dos Faraós) e depois conquistaram a Europa.

A realidade é que nas primeiras legislações escritas regulamentadoras do comportamento humano, datam de mais de 2 000 anos, mesmo por que, a primeira escrita conhecimento como cuneiforme, somente veio a aparecer na Ásia Menor, há mais de 2.300 anos a.C., com os famosos Código de Hamurabi (Ásia) e o Código de Manu (Índia).

O que é certeza é que os povos romanos e grego, foram os primeiros com as suas legislações, a ter uma preocupação estrutural com o elemento família, no entanto, a responsabilidade de sua organização dela era pessoal e inteiramente do chefe dela, no direito romano atribuído ao pater famílias, tanto sob o aspecto de manutenção e sobrevivência (alimentação), como nos aspectos religiosos e de administração. O pater famílias, no direito quiritario romano, tinha direito de vida e morte sobre qualquer membro da família (*ius vitae ac necis*), distribuída a justiça perante ela entre os seus membros e ainda presidia o culto doméstico, na religião pagã romana.

O mundo tido por civilizado, já passou por duas Grandes Guerras Mundiais, e ainda enfrenta diversas guerras localizadas, onde as populações envolvidas nestas guerras passam por todo tipo de transtorno imaginável e não imaginável, de modo que o sofrimento das pessoas atinge um grau muito elevado, de tal forma que foi preciso estabelecer regras internacionais de convivência entre as nações, visando evitar

esses conflitos de larga escala mundial, onde a situação das pessoas ficavam sem controle e a mercê de pessoas inescrupulosas onde nada mais era respeitado em termos de dignidade da pessoa humana.

O mundo se modernizou, as comunicações se modernizaram, e a humanidade, em termos geográficos se divide em Estados, com os seus territórios delimitados pelas divisas geográficas, e estabelecem regras internacionais por intermédio de um Organismo denominado de Organização das Nações Unidas (ONU).

Passados mais de 25 séculos, a partir de meados do século XX, pela nova leitura que fazem das declarações internacionais os tribunais europeus e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem,[1] adotou-se uma nova concepção sobre a tutela dos direitos fundamentais da pessoa humana. Na Alemanha, tendo como base a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de 23 de maio de 1949, que em seu art. 1º declara ser intangível a dignidade do homem e no art. 2º reconhece que todos têm direito ao livre desenvolvimento da personalidade humana, a doutrina pôs-se a desenvolver a teoria do direito geral de personalidade, contrapondo-se ao modelo da teoria tipificadora e fracionada, pois, por falta de previsão legal, deixavam de ser tutelados inúmeros atentados praticados contra a personalidade, além de os autores incluírem em suas classificações direitos que não possuíam natureza de direitos da personalidade, causando assim grande confusão dogmática[2].

A "crise do direito civil", que culminou com a repersonalização e a constitucionalização do direito civil, contribuiu para a afirmação da teoria do direito geral de personalidade também na doutrina italiana, sendo um de seus adeptos o jurista Pietro Perlingieri, que confirma a sua aplicação ao analisar a própria constituição italiana[3]. Os fundamentos do direito geral de personalidade partem da análise dos próprios elementos fundamentais da personalidade humana, que, segundo Hubmann, constitui-se da dignidade, da individualidade e da pessoalidade.

A dignidade humana localiza o ser humano no plano universal e, em virtude de sua natureza, proporciona a criação cultural, a realização de valores éticos e a sua autoedificação; a individualidade torna o ser humano um todo indivisível, que evolui espiritual e moralmente ao longo de sua existência; e a pessoalidade se realiza com a

---

[1] SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117

[2] Idem, p. 99-123. 234

[3] PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional (tradução de Maria Cristina De Cicco). Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 155.

interação do indivíduo com a sociedade, afirmando-se como ser individual em sua auto-imagem e seus valores pessoais. Assim, entende o jurista que deve ser outorgada a todas as pessoas uma cláusula geral de proteção, que lhes dê uma ampla e geral proteção de sua personalidade contra toda ameaça ou violação, seja oriunda do poder público ou do particular, não se devendo exigir uma necessária positivação dos direitos da personalidade em tipos legais[4-5]. Conforme observa Elimar Szaniawski[6], a:

> (...) atuação direta e imediata da norma internacional dos Direitos do Homem, combinada com a auto-aplicabilidade da norma constitucional, permitiu ao direito europeu superar a dicotomia do direito em direito público e privado e afastar a suposta necessária positivação dos direitos de personalidade em tipos legais, outorgando a todas as pessoas uma ampla e geral proteção de sua personalidade.

Assim, pela ordem jurídica internacional (supranacional) se realiza a tutela à personalidade humana de maneira ampla, salvaguardando a sua dignidade, sendo suas principais fontes a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e a 17ª Convenção de Haia, de 1993, entre outras; e a na ordem nacional (interna) têm-se como principais fontes as Constituições de cada Estado e, eventualmente, as legislações infraconstitucionais.

A teoria da cláusula geral de personalidade, portanto, contribui para o desenvolvimento da personalidade humana e encontra-se aberta ao desenvolvimento da sociedade como um todo e aos avanços da tecnologia[7], pois resguarda direitos não tipificados pela legislação, em face da existência de uma regra de tutela abrangente que possibilita o seu reconhecimento sem a necessidade de proteção formal.

E para se tratar de direitos fundamentais, é necessário destacar a presença de três elementos: o Estado, o indivíduo e o texto normativo regulador da relação entre Estado e indivíduo. O Estado, enquanto poder centralizado e capaz de impor decisões, é o elemento, sem o qual, a proclamação de direitos fundamentais carece de relevância prática, seja para sua garantia e cumprimento entre os indivíduos, seja como limitador do próprio poder do Estado. O indivíduo, enquanto ser moral, independente, autônomo e sujeito de direitos, e que possibilita o reconhecimento dos direitos individuais. E o

---

[4] HUBMANN, Heinrich. Das Persönlichkeitsrecht. Köhln: Böhlau, 1967 apud SZANIAWSKI, Elimar. Direitos de personalidade e sua tutela. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 114-116.
[5] Neste sentido Paulo Luiz Netto Lôbo. Danos morais e direitos da personalidade. Revista trimestral de Direito Civil. ano 2, v. 6. abr-jun 2001. p. 85.
[6] SZANIAWSKI, Elimar. op. cit. p. 117.
[7] *Idem, ibidem*. p. 117-118; 122.

texto normativo que formalmente declara e garante determinados direitos fundamentais, constituindo a força vinculante que se sobrepõe a interferências estatais e individuais[8].

Robert Alexy também ensina que as Constituições assumem posição basilar uma vez que o significado das normas de direitos fundamentais depende de sua fundamentalidade formal, que decorre da sua posição no ápice da estrutura jurídica, e da fundamentalidade substancial que decorre da sua materialidade com que a tomada de decisões se dará sobre a estrutura normativa básica do Estado[9].

No Brasil, a Constituição Federal absorveu a teoria do direito geral de personalidade e da fundamentalidade dos direitos fundamentais na redação dada ao inciso III do art. 1º, que consagra como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a *dignidade da pessoa humana*, concedendo unidade aos direitos e garantias fundamentais, inerentes às personalidades humanas. Não menos ousado é afirmar que a dignidade da pessoa humana encartada na Constituição Federal se constitui em um princípio fundamental que estrutura a disciplina e a interpretação de todas as outras normas, sendo um conceito supremo, que não está coordenado com outros nem é de outros derivado, porquanto se encontra no vértice da pirâmide jurídica conceitual.

Muito embora a Constituição Federal não faça menção expressa a uma cláusula geral de tutela da personalidade, como ocorre nas constituições alemã e italiana, pelo preceito acolhido no art. 1º, inc. I, que representa um sobreprincípio ou um princípio-matriz, não se pode negar que se tenha adotado uma cláusula geral, um direito geral de personalidade que represente um princípio fundamental para a ordem jurídica brasileira. Observa Gustavo Tepedino[10] que:

> Assim, é que, no caso brasileiro, em respeito ao texto constitucional, parece lícito considerar a personalidade não como um novo reduto de poder do indivíduo, no âmbito do qual seria exercida a sua titularidade, mas como valor máximo do ordenamento, modelador da autonomia privada, capaz de submeter toda a atividade econômica a novos critérios de validade. Nesta direção, não se trataria de enunciar um único direito subjetivo ou classificar múltiplos direitos da personalidade, senão, mais tecnicamente, de salvaguardar a pessoa humana em qualquer momento da atividade econômica, quer mediante os específicos direitos subjetivos (previstos pela Constituição e pelo legislador especial – saúde, imagem, nome etc.), quer como inibidor

[8] DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 3. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 23-24.
[9] ALEXY, Robert (trad. Virgílio Afonso da Silva) **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008. p. 262.
[10] TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 47-48.

> de tutela jurídica de qualquer ato jurídico patrimonial ou extrapatrimonial que não atenda à realização da personalidade. (...)

Caio Mario da Silva Pereira[11] também reconhece que a Constituição brasileira enuncia direitos e garantias individuais e coletivos, que o legislador tem de proteger e assegurar, além de consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º , III) como uma cláusula geral de tutela da personalidade.

Se por um lado a legislação contempla a proteção de um número restrito de direitos da personalidade, por outro, a cláusula geral permite que haja tutela de outros tipos socialmente reconhecidos e apreensíveis pelo intérprete, ainda que não expressamente tutelados, pois *"o fato de não estar mencionado na Constituição ou no Código Civil não significa que não exista, ou que não goze de proteção legal*[12].

Portanto, conforme bem leciona Paulo Luiz Netto Lobo[13], significa dizer que são tipos de direitos da personalidade: a) os tipos previstos na Constituição e na legislação civil e; b) os tipos reconhecidos socialmente e conformes com a cláusula geral. A classificação, levando-se em consideração a tipicidade aberta, permite que nela se incorporem os direitos tipificados pela legislação e, de igual forma, os que somente guardam proteção pela cláusula geral de tutela.

Assim, do princípio da dignidade da pessoa humana vislumbram-se, na Constituição Federal em seu Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, vários desdobramentos que revelam expressamente os direitos da personalidade, a iniciar-se pelo caput do art. 5º, que consolida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade e à igualdade.

No entanto, tais direitos de personalidade, que Elimar Szaniawski denomina de direitos especiais de personalidade[14], não se revelam apenas no art. 5º da Constituição Federal. Há outros princípios que podem ser considerados como desdobramentos do princípio da dignidade da pessoa humana (ou tendo este como fundamento), como o art. 170, que preconiza a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, o que assegura o desenvolvimento da pessoa através da manifestação de suas capacidades e

---

[11] PEREIRA, Caio Mario da Silva (atualizado por Tânia da Silva Pereira). **Instituições de direito civil**: direito de família. v. 5. p. 240.
[12] MONTEIRO, Washington de Barros (atualizado por Ana Cristina de Barros Monteiro França Pinto). **Curso de direito civil**: parte geral. v. 1. p. 96-97.
[13] LÔBO, Paulo Luiz Netto. Danos morais e direitos da personalidade. **Revista trimestral de Direito Civil.** Ano 2, v. 6. abr-jun 2001. p. 85.
[14] SZANIAWSKI, Elimar. *op. cit.* p. 144.

habilidades físicas e intelectuais; o art. 196, que assegura o direito à saúde; o art. 205, que preconiza o direito à educação; o art. 226, que protege a família, constituindo-se ao mesmo tempo, sem dúvida, em base e extensão do direito da personalidade; e o art 227, que assegura à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão; entre outros.

Destarte, a proteção à família insculpida no artigo 226 é forma de salvaguarda de direito fundamental e resguardo da dignidade da pessoal humana, incumbindo ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas em favor das famílias[15]. A família, por outro lado, também assumiu um importante papel, compartilhando como o Estado a gestão de assuntos afetos à criança e adolescente, idosos, portadores de necessidades especiais, educação, dentre outros.

Se a fundamentalidade material e formal dos direitos fundamentais encontram-se presentes por toda Constituição Federal, e por consequência, por todo Ordenamento Jurídico, à luz dos novos vetores interpretativos impõe-se a chamada *eficácia dirigente*, que expressa a obrigatoriedade do Estado em dar a sua eficiente proteção e aplicabilidade determinando uma *agenda* de políticas públicas voltadas para a família, composta por tarefas, fins e programas.[16]

Muda-se, então, o foco individualizado do ser humano e passa a compreende-lo na esfera familiar, sendo certo que, considerando a família nosso primeiro laço de afetividade e onde devemos encontrar estabilidade, tratar seus problemas significa resolver tantas outras questões sociais individuais em série.

Entretanto, colocar a família na centralidade das políticas públicas exige também, o reconhecimento da mutabilidade de suas características, mormente no que

---

[15] Sobre o papel do Estado na realização das políticas públicas, assevera o eminente Conselheiro Ronaldo Chadid: "Essa intervenção, realizada nas mais diversas áreas pelo Estado constitui expressão das Políticas Públicas e condicionam a aplicação do investimento e das despesas do Erário. Nesse contexto, a implementação das Políticas Públicas não se condiciona à criação de novo órgão ou repartição mas, ao contrário, consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social . No caso brasileiro, as Políticas Públicas no âmbito assistência social estão assentes em programas de distribuição de renda mínima que atendem às populações carentes e que representam um poder eleitoral muito grande nas mãos do Poder Executivo." ***In*** CHADID, Ronaldo. **Os Tribunais de Contas e a Eficiência das Políticas Públicas.** Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf

[16] CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas.** Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015. p. 101-102.

diz respeito aos novos tipos de famílias e a influência do capitalismo nos arranjos familiares, o que passa a exigir o enfrentamento de questões como diversidade sexual, consumo, monoparentalismo, entre outras situações que emergem nesse contexto.

A entrada na agenda política é, indubitavelmente, o primeiro passo para concretização do direito fundamental em foco, cuja entrada explica Andréa Pacheco de Mesquista[17]:

> Para Kington três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é o "clima" ou "humor" nacional (national mood) "[...] e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado tempo". E nas palavras de Capela é o "solo fértil" do qual irá brotar as questões que entram na agenda. O segundo elemento que constitui este fluxo "[...] composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão" (p.93) e o último elemento é a "[...] mudança de pessoas em posições estratégicas no interior da estrutura governamental (turnover); mudança de gestão; mudança na composição do congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas".

Nessa perspectiva, as políticas públicas direcionas à família inserem-se da seguinte forma no ciclo das políticas públicas, conforme arremata a autora[18]:

> Na constituição do problema *(problem stream)* – o primeiro fluxo, temos as mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais decorrentes do processo de urbanização/ industrialização. Ao passo que de um lado as cidades passam a ser atrativas para os moradores do campo na busca por emprego e melhor qualidade de vida elas tornam-se palco de inúmeros problemas sociais, como desemprego, violências e doenças criando inúmeros bolsões de miséria. Assim, a proteção social, mesmo nas experiências dos países que implementaram o *welfare state* tornou-se um objeto de intervenção por parte do Estado. O modelo capitalista de concentração de renda acelera o crescimento da pobreza e não consegue dar conta das expressões da questão social (saúde, educação, assistência social, violências, lutas sociais, etc.). Para tanto, o neoliberalismo assume uma tendência já experienciada em países da América Latina o *"neoliberalismo familiarista"* que reedita o Estado mínimo e se coloca como o conjunto de alternativas e soluções disponíveis *(policy stream)*, transferindo para a família a responsabilidade do bem estar de seus membros, assegurando o enfrentamento da questão social de forma mais rápida, mais eficiente e mais barata para o capital. É o Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Segue a lógica da globalização e privatiza da proteção social via mercado ou instituições sociais (família, igreja, associações, ONG´s, OSCIPs) seguindo a lógica das experiências internacionais e vivendo as especificidades de uma sociedade em

---

[17] MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a constituição da agenda política da assistência social no brasil e as rotas de reprodução das desigualdades de gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20.07.2018.

[18] IDEM

> disputa por diversos atores visíveis e invisíveis que participam do processo de definição das agendas das políticas públicas.

É nesse sentido que se manifesta Regina CélioTomaso Mioto[19]:

> No Brasil, o acompanhamento da implementação da agenda neoliberal permite levantar duas observações relacionadas ao debate sobre a família no âmbito das políticas públicas. A primeira indica que, em torno da centralidade da família nas políticas públicas, - tanto daquelas que mantém o seu caráter de universalidade quanto naquelas de caráter focalizado - desenham-se projetos distintos que disputam a hegemonia, tanto no plano da direção política de seus formuladores, quanto nos espaços de gestão e execução das políticas públicas. A segunda vincula-se a questão ideológica, ou seja, mais precisamente a 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.

Verifica-se, com efeito, a ruptura econômica e social como fatores preponderantes da inserção das famílias na agenda de políticas públicas. A crise do bem estar social, e a ineficiência do governo na economia neoliberal, precisando editar novos contornos às demandas prestacionais que cresciam vertiginosamente com a concentração de riquezas nas mãos de uma minoria, e todo o resto dependendo do Estado para prestações mínimas, a saída foi a transferência de responsabilidade para a família.

Para maior compreensão e alcance da presente pesquisa, passa-se ao estudo da evolução de família e os enfrentamentos necessários para reconhecer esse núcleo que será destinatário das políticas públicas.

2. O que é a família?

Esta foi uma pergunta que assumiu diferentes respostas no curso dos tempos. Esta foi uma pergunta que assumiu diferentes respostas no curso dos tempos. Em primeiro lugar, nem as legislações antigas e nem as modernas, traz em seu contexto a definição deste vocábulo.

A dificuldade de conceituá-lo está justamente na amplitude do que ele significa, pois em primeiro lugar, temos a extensa família, que pode compreender diversas gerações de pessoas (bisavós, avós filhos, netos bisnetos etc), e incluir até estranhos, ou a família restrita, que seria apenas o cônjuge e sua prole.

---

[19] MIOTO, Regina Celio Tomaso. **Políticas públicas e família: estratégias para enfrentamento da questão social.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/POLITICAS_PUBLICAS_E_FAMILIA___Mesa_Coordenada_Regina_Celi.pdf

As Ordenações do Reino de Portugal, elaboradas sob a influência do Direito Romano, trouxe para a Colônia Brasil, a noção de família patriarcal, fundado na paternidade biológica, e foi este sistema de família que predomínio em nosso território, no período colonial, imperial e republicano por muito tempo

Antes da intervenção das máquinas, o Brasil vivenciou a sociedade estritamente patriarcal, ou seja, o homem era o chefe da família, e a mulher, a figura submissa que deveria cuidar dos filhos e dos afazeres domésticos. Na linha descendente, os filhos assumiam papel no trabalho, quase sempre agrícola, e as filhas eram criadas para casar, ter filhos e obedecer ao marido.

Após a revolução industrial, as famílias migraram para os centros urbanos e os salários não atendiam ao sustento da família, momento em que as mulheres vão trabalhar e passam a ser também a figura mantenedora da família. Não sendo mais o homem o chefe de família, a figura masculina fica abalada e os homens acabam abandonando o lar, primeiros resquícios da família monoparental.

Outro marco histórico foi a revolução feminina na década de 1960:

> A partir da década de 1960, (…) em escala mundial, difundiu-se a pílula anticoncepcional, que separou a sexualidade da reprodução e interferiu decisivamente na sexualidade feminina. Esse fato criou as condições materiais para que a mulher deixasse de ter sua vida e sua sexualidade atadas à maternidade como um "destino", recriou o mundo subjetivo feminino e, aliado à expansão do feminismo, ampliou as possibilidades de atuação da mulher no mundo social. A pílula, associada a outro fenômeno social, a saber, o trabalho remunerado da mulher, abalou os alicerces familiares, e ambos inauguraram um processo de mudanças substantivas na família.[20]

A partir de então, houve a ruptura dos casamentos e além das famílias monoparentais, novos arranjos familiares vão se formando. A segunda união, passa a agregar os filhos dos casamentos anteriores, e as famílias são recompostas com as figuras do padrasto, madrasta e enteados. Hodiernamente, vivencia-se a revolução dos gêneros, com o reconhecimento e consequente formação das famílias homossexuais.

Posto isto, consoante explica Michelly Laurita Wiese[21], é de se entender que:

> (..) a família é, uma construção social que varia segundo as épocas, permanecendo, no entanto, aquilo que se chama de "sentimento de família", que se forma a partir de um emaranhado de emoções e ações pessoais, familiares e culturais, compondo o universo do mundo

[20] WIESE, Michelly Laurita. **Políticas públicas e família: as novas configurações familiares e sua centralidade nas políticas da Seguridade Social.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/politicas-publicas-e-familia.pdf. Acesso em 20/07/2018.

[21] Idem.

> familiar. Entretanto, há dificuldade de se definir família, cujo aspecto vai depender do contexto sociocultural em que a mesma está inserida.

E conclui a autora[22]:

> Para Kaloustian & Ferrari (1994), a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como vem se estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal. É em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e morais, e onde se aprofundam os laços de solidariedade.

Na oportunidade, traz-se à baila os ensinamentos de Andréa Pacheco de Mesquista[23] acerca do assunto:

> Os estudos de família têm três grandes marcos teóricos. A primeira baseada na "perspectiva funcionalista" que reconhece os membros da família a parir da consanguineidade (laços de sangue). São considerados os teóricos da descendência que tem a biologia como referência de quem é família. Entre eles Morgan é o principal representante nos estudos que se iniciam nos anos de 1870. A segunda perspectiva vai surgir a partir dos anos de 1960 com Levi-Strauss que inaugura a "perspectiva estruturalista" reconhecendo a aliança e/ou casamento como definidores da família. Para os Teóricos da Aliança a vivência na casa/residência define os laços familiares A terceira, a "perspectiva pós-modernista tem suas bases nas críticas de Schneider a Morgan e a Strauss que ao criticar o biológico traz a cena outras questões sobre as relações sexo x gênero, biologia x cultura. Para ele as relações de parentescos podem acontecer por laços de sangue e/ou por afinidades adquiridas pelo casamento, e/ou por um "código de conduta" apropriado.

Por fim, consigna-se o posicionamento de Nathalie Reis Itaborai [24]

> Um mínimo de segurança é necessário aos seres humanos (o que Giddens chama de segurança ontológica), assim como são necessários vínculos afetivos que lhe dêem uma identidade e um sentido de pertença social. É o que nos aponta Singly, e sobre o que nos adverte Sennett e Postman. Essa preocupação se materializa na ênfase em políticas sociais que valorizem e fortaleçam os vínculos familiares, não de um tipo de família específico, uma vez que cada vez mais se rompe o vínculo entre parentesco biológico e social, mas da pluralidade de tipos de entidade familiar. Agora não com o objetivo de

---

[22] IBIDEM.

[23] MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20/07/2018.

[24] ITABORAI, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas.** Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/NathalieItaborai.pdf

> construir um determinado modelo de nação que exija a submissão da individualidade aos propósitos grupais, mas para garantir direitos individuais de identidade e afetividade a cada cidadão, o que no final das contas, garante também o bem estar e o progresso humano, e não apenas material, de um país.

Nesse contexto, conclui-se que o conceito de família encontra-se inserido em questões sociais e culturais, sofrendo mutação em seu conceito no decorrer do tempo e, enquanto foco das políticas públicas, devem compreender o conceito mais aberto possível, reconhecendo-se em laços afetivos o estabelecimento do núcleo familiar.

3. Do programa de atenção integral à família – PAIF[25]

Infelizmente, o desenvolvimento de políticas públicas em favor das famílias não possui várias frentes de atuação. Mas nesse cenário de apoio ao núcleo familiar, destaca-se o ***PAIF – Programa de Atenção Integral à Família*** – programa do governo federal, desenvolvido nas três esferas de governo, cuja execução ocorre exclusivamente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), ou seja, o PAIF e o CRAS são, respectivamente, serviço e unidade intrinsecamente relacionados.

O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF tem como ***antecedente histórico***, o Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF, criado em 2001. O NAF foi o primeiro programa da esfera federal no âmbito da assistência social destinado às famílias. Já em 2003 foi lançado o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (PNAIF)[26] e em 2004 essa proposta foi aprimorada com a criação pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Em 19 de maio de 2004, o PAIF tornou-se "ação continuada da Assistência Social", passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal.

---

[25] Disponível em: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif. Acesso em 20/07/2018

[26] Sobre o Programa analisa Andréa Pacheco Mesquita *"A Política Nacional de Assistência (2004) coloca o eixo estruturante da "Matricialidade Familiar" como forma de garantir a inclusão sociocultural de grande parcela da população brasileira fruto das desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais causada pela perspectiva capitalista de desenvolvimento. O princípio da proteção social a partir da matricialidade sociofamiliar significa que "a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social" e que para isso a "família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência" (NOB/ SUAS, 2005, p.90)."* ***In*** MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20/07/2018

Seu objetivo é oferecer ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o ***objetivo*** de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. O trabalho social se baseia no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias e se fundamenta no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares. O trabalho social ***objetiva*** ainda, a potencialização dos recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, sociabilidade e redes informais de apoio para o fortalecimento ou resgate de sua auto-estima e a defesa de direitos.

Tem como ***princípios*** a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. É então, a família reconhecida como o núcleo primário de afetividade, acolhida, convívio, sociabilidade, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento da cidadania. E o Estado tem o dever de prover proteção social às famílias a fim de possibilitá-las ao exercício de sua função protetiva. O território é o lócus de operacionalização do PAIF, o lugar a ser re-significado pelas suas ações. A equipe do CRAS, responsável pela implementação do PAIF, sob coordenação do gestor municipal deve ainda contribuir para a organização das ações no território, tendo as famílias como referência.

O PAIF ***rege-se pela universalidade e gratuidade*** de atendimento e sua oferta é exclusiva da esfera estatal. Assim, a gestão é de atribuição do Estado, cabendo aos municípios a execução. O PAIF ainda tem uma dimensão democrática que deve ser exercitada em todos os momentos de sua implementação, em especial no âmbito do território de abrangência do CRAS, a fim de não se tornar um serviço prescritivo, modelador e verticalizado, isto é, as ações do PAIF devem ser planejadas e implementadas com a participação e controle social dos seus usuários.

São ***destinatários*** do PAIF as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda ou famílias com membros que recebem benefícios assistenciais, pois a situação de pobreza ou extrema pobreza agrava a situação de vulnerabilidade social das famílias. Para fins de aplicação do programa, entende-se por vulnerabilidade social a situação decorrente da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou

calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrente de discriminações etárias, étnicas, de gênero, sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado; Já por risco social, compreende-se o agravamento das situações reconhecidas como de vulnerabilidade social.

Constituem-se ***prioridade*** as seguintes situações, consideradas de maior vulnerabilidade social as famílias: beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades; do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI em descumprimento de condicionalidades; com pessoas com deficiência de 0 a 18 anos beneficiários do BPC; beneficiárias do Programa Bolsa Família e/ou em situação de risco com jovens de 15 a 17 anos.

Além disso, o PAIF deve voltar sua atenção para famílias residentes no território do CRAS com presença de pessoas que não possuem documentação civil básica; famílias com crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade/ou risco social; famílias com indivíduos reconduzidos ao convívio familiar, após cumprimento de medidas protetivas e/ou outras situações de privação do convívio familiar e comunitário; famílias com pessoas idosas;

O ***acesso*** às ações do PAIF ocorre por meio de: a) demanda das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social; b) busca pró-ativa de famílias, realizada pelas equipes dos CRAS; e c) encaminhamento realizado por: i. rede socioassistencial, ii. serviços setoriais e órgãos públicos, iii. pelos conselhos de políticas e/ou defesa de direitos.

As ações do PAIF potencializam a família como unidade de referência, fortalecem os vínculos internos e externos de solidariedade, por meio do desenvolvimento do convívio, socialização, autonomia e protagonismo das famílias, bem como pelo desenvolvimento de projetos coletivos e pela promoção do acesso a programas de transferência de renda, benefícios assistenciais e aos demais serviços socioassistenciais e setoriais.

As ***ações*** que compõem o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF são as seguintes:

A **acolhida,** consistente no processo de contato inicial do usuário com o PAIF, ocorrendo em grande parte na recepção do CRAS. Deve ser cuidadosamente organizada, de forma a se constituir em referência para as famílias. Seu objetivo é instituir o vínculo entre as famílias usuárias e o PAIF, necessário para a continuidade do

atendimento socioassistencial iniciado. A acolhida consiste ainda, na recepção e escuta qualificada das necessidades e demandas trazidas pela população, com oferta de informações sobre serviços, programas, projetos e benefícios da rede socioassistencial e demais políticas setoriais, bem como sobre defesa de direitos. A acolhida é primordial na garantia de acesso da população e de compreensão da assistência social como direito de cidadania.

O **acompanhamento familiar**, que é a oferta de atividades planejadas e continuadas, com objetivos específicos, em especial grupos de famílias, que valorizam o convívio, protagonismo, autonomia, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e o desenvolvimento de projetos coletivos. A abordagem interdisciplinar e a utilização de espaços apropriados são fundamentais para a garantia do atendimento integral às famílias, de modo a traduzir essa ação como direito. O princípio fundamental que deve nortear o acompanhamento familiar é o reconhecimento de que as famílias são protagonistas de suas histórias, mas que sofrem os impactos da realidade socioeconômica e cultural nas quais estão inseridas, em especial as contradições do território. Tal compreensão é fundamental para negar a postura que individualiza os problemas vivenciados pelas famílias e as estigmatizam. Para atingir seus objetivos, o acompanhamento familiar pode ser realizado de forma particularizada ou coletiva.

As **atividades coletivas/comunitárias,** que são processos coletivos e/ou comunitários voltados para a dinamização das relações no território de abrangência do CRAS; a defesa ou efetivação de direitos; decorrentes de mobilização de grupos ou comunidades; ou como decorrência de projetos coletivos propostos pelos grupos que participam de serviços socioeducativos. Tem como objetivo evidenciar as demandas da comunidade, promover uma participação ativa das famílias referenciadas, bem como agir de forma a prevenir as potenciais situações de riscos sociais identificadas. Tratam-se de importantes instrumentos de comunicação comunitária, mobilização social e desenvolvimento do protagonismo, devido seu papel na divulgação e promoção do acesso a direitos, bem como por sensibilizar a comunidade, fazendo-a reconhecer as condições de vida no seu território, as possibilidades de mudança, as iniciativas já existentes para sua melhoria e a existência de recursos naturais, culturais e econômicos nos territórios, que podem ser utilizados na melhoria da qualidade de vida da comunidade.

O **encaminhamento,** que é a promoção do acesso dos usuários do SUAS aos demais serviços sócio assistenciais e socioeducativos, políticas setoriais e programas de

transferência de renda e benefícios assistenciais. Sua efetividade depende de um investimento dos municípios, na promoção da inter setorialidade local, bem como da capacidade da gestão local em estabelecer fluxos de encaminhamentos e articulações inter setoriais no âmbito do seu território de abrangência. Os encaminhamentos constituem importantes instrumentos de inclusão e, em consequência, de desenvolvimento social, pois formam uma rede de proteção social com potencialidade de articular os diversos saberes e práticas que apresentem respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade social.

4. Análise e proposições teóricas

O enfrentamento da análise das políticas públicas de integração familiar têm sido objeto de estudos e diálogo constante de pesquisadores das ciências jurídicas, da sociologia, da antropologia, da psicologia, dentre outros. Dentro de uma perspectiva de revisão bibliográfica, o presente trabalho buscou extrair as observações mais contundentes em face da realidade brasileira.

E foi saindo da contemplação da situação genérica que o assunto vem sendo abordado que Nathalie Reis Itaborai[27], faz a seguinte observação:

> Conscientes das tendências recentes em termos de desenvolvimento do Estado Brasileiro, e das políticas condizentes com os ideários sociais atuais (igualitarismo, respeito à individualidade, liberdade de escolha, etc.) podemos apontar que: 1) Proteção à maternidade-paternidade-infância (mais do que a fecundidade) pensada como proteção aos vínculos familiares/afetivos e não como parte de um política natalista ou de simples combate a reprodução social da pobreza; 2) Incentivo a igualdade social nas famílias no que diz respeito à divisão do trabalho por gênero, que inclusive se reproduz na socialização de meninos e meninas, é uma forma de garantir oportunidades iguais para homens e mulheres na sociedade em geral; 3) Punição e combate as formas de violência doméstica e familiar de forma a construir uma cultura de paz e evitar a deterioração da solidariedade social, repercutindo em contextos mais amplos; 4) Respeito à diversidade cultural das formas de família (não há mais espaço para moralismos e isso não é condizente com os valores contemporâneos), impedindo por exemplo a exclusão das leis e das políticas públicas dos direitos das famílias baseadas em arranjos homoafetivos, e tratando com igualdade as variações étnicas e regionais nas escolhas e padrões familiares; 5) Superação do viés de classe social, que historicamente diferenciou em termos legais e de políticas públicas os estratos sociais, fomentando a dependencia e a

[27] ITABORAI, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas.** Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/NathalieItaborai.pdf. Acesso em 20/07/2018

> invasão de privacidade das famílias de classe baixa; 6) Focalização nas camadas e pessoas vulneráveis (mulheres, crianças e idosos, sem ignorar possíveis situações de vulnerabilidade masculina) de forma a favorecer o equilíbrio entre autonomia e solidariedade nas relações familiares.

Quanto à extensão do conceito de familiar, ao explanar o assunto na perspectiva histórica dos programas, elucida Andréa Pacheco Mesquista[28]:

> Temos também o conceito de família que apesar de ter sido ampliado na PNAS e na NOB/SUAS no cotidiano da efetivação dos programas ainda se tem como referência um modelo tradicional de família contrapondo os diversos arranjos familiares presentes na nossa sociedade. E outro ponto que também merece uma análise de destaque são os papéis sociais atribuídos aos membros das famílias reforçando uma desigualdade de gênero que historicamente foi produzida e se reproduziu na nossa sociedade androcêntrica e patriarcal.

É de especial atenção ainda, a questão da vulnerabilidade feminina, pois, em que pese ser a responsável pela família na maior parte dos casos de beneficiários de programas sociais[29], ainda remanesce a inferioridade de gênero, ou seja, a visão da mulher na sociedade ainda é sob a ótica da cuidadora do lar, da casa e dos filhos, submissa à figura masculina, conforme explana a autora:[30]

> Contudo, vale ressaltar que essa apesar de ser uma lógica dominante na nossa sociedade capitalista ela não é única. Convivem em conflitos e disputas as várias formas de composição familiar. E que mesmo diante da forte imposição social de uma sociedade patriarcal, racista, burguesa e heteronormativa que presenciamos através dos números absurdos de violência contra a mulher em que a cada 1 minuto quatro mulheres são agredidas e que cerca de 90% das agressões são feitas por seus companheiros, maridos, namorados, noivos, pais e irmãos o

---

[28] MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20/07/2018.

[29] Essa lógica fica clara diante dos números de mulheres responsáveis pelas famílias cadastradas em que "segundo dados do próprio programa, as mulheres constituíam, em março de 2005, 91% do total de pessoas responsáveis pelas 6.449.778 famílias cadastradas" (TEXEIRA RODRIGUES, 2009, p.220). Reforça as desigualdades de gênero ao vincular a mulher ao cuidado, ao espaço doméstico, de subserviência e obediência. O crescimento do número de mulheres responsáveis pelos domicílios, indicado nas estatísticas nacionais, mais do que representar mudança de gênero na provisão econômica familiar ou autonomia feminina indica, que em se tratando de camadas pobres, a condição de vulnerabilidade de tais mulheres. E mais ainda, significa que essas mulheres além de serem chamadas a assumir a provisão da família são chamadas também a assumir os papéis fruto do binarismo que reforça as desigualdades de gênero na velha equação tão naturalizada ao longo da história da humanidade: mulher = mãe = dona de casa. ***In*** MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20/07/2018.

[30] IDEM.

> que demonstra a perpetuação da mulher como a "outra", a mulher como posse do pai e posteriormente quando se casa do marido. Estes dados também jogam por terra o conceito de família como "o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social"

A família possui ainda, especial importância na prevenção e recuperação de usuários de drogas, questão comumente tratada na área da saúde:

> A partir dos novos estudos sobre a família e do avanço da Política Antidrogas, o dependente químico passou a ser compreendido como sujeito com vínculos particulares de pertencimento familiar. Estes vínculos começaram a ser entendidos como primordiais, tanto para o fortalecimento das barreiras de prevenção como de recuperação. Dessa forma, para a prevenção e recuperação do uso de drogas a família torna-se segmento indispensável a ser considerado e protegido pelas políticas públicas, em especial pelas políticas de saúde, de assistência social, de atendimento à criança e ao adolescente e de educação. Pois, o consumo de drogas só pode ser prevenido, se antes as famílias estiverem em condições de proporcionar a proteção aos seus membros. A proteção a que nos referimos diz respeito à condição de moradia, alimentação, acesso aos serviços de saúde e educação, de oferta de informações e ações de acolhimento e cuidados. Por isso, atualmente podemos indicar que as ações desenvolvidas pelo Estado têm baixo poder de prevenção e recuperação, quando não consideram as condições de vulnerabilidade das famílias, deixando seus membros cada vez mais fragilizados e expostos ao mundo das drogas.[31]

Verifica-se que o programa desenvolvido pelo Governo Federal, em que pese criar um sistema para atender a todas as demandas, não contempla de forma satisfatória as necessidades que enfrentam as famílias no Brasil, conforme observa Célia Regina Tomaso Mioto[32]:

> Entendemos que a Política de Assistência Social, situada no contexto do Estado neoliberal, não consegue responder a todas as demandas das famílias brasileiras, ao mesmo tempo em que precisa de estratégias de legitimação do capital. Nesta lógica, a idéia de "centralidade na família", como difusão ideológica da revalorização da família nas políticas públicas, se constitui uma das estratégias de privatização do Estado neoliberal, que justifica a ampliação da responsabilização das famílias com a sua própria proteção social. No entanto, a possibilidade de as famílias realizarem a proteção e a inclusão social de seus membros só poderá ser efetivada se antes elas forem protegidas pelo Estado.

---

[31] MIOTO, Regina Celio Tomaso. **Políticas públicas e família: estratégias para enfrentamento da questão social.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/POLITICAS_PUBLICAS_E_FAMILIA___Mesa_Coordenada_Regina_Celi.pdf. Acesso em 20/07/2018.

[32] Idem

O que foi possível aferir, é que a família que procurar o atendimento, após superar todas as etapas, será encaminhada para o atendimento pertinente ao caso. Entretanto, é cediço que nas crises familiares há relutância na procura de ajuda, na exposição de entes que amamos. Não se tratam de programas específicos, com vertentes direcionadas, para demanda de violência, de natalidade/fertilidade, de gêneros ou de variações étnicas; como também não possui abordagem de caráter preventivo.

Vale dizer, que é necessária a elaboração de estratégias, de convênios dos setores incumbidos da gestão e execução das políticas públicas com outros órgãos ou entidades cuja atividade possibilite o encaminhamento das famílias. Como exemplo, pode-se citar as Delegacias Especializadas no atendimento à mulher vítima de violência doméstica, da infância e juventude, do idoso, atores de maior fragilidade no contexto familiar.

Até alcançarmos a efetividade e eficiências das políticas públicas de atenção à família, o texto constitucional permanecerá com suas normas programáticas, e o contexto social será o retrato fidedigno da ineficiência das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As políticas públicas de integração familiar no Brasil estão diretamente ligada às ações sociais de combate à fome, e isso resume grande parte de sua atuação. Em que pese o projeto desenvolvido pelo governo federal através do PAIF – Programa de Atenção Integral à Família - , prever o encaminhamento em todos os casos, as prioridades do programa estão atreladas à questão da vulnerabilidade econômica.

Obviamente este é um sério problema brasileiro, resultado da economia neoliberal e do consequente acúmulo de riqueza e extensão da pobreza. Mas se de um lado tratar a questão da fome é de cunho social primordial, é de se reconhecer também que representa um forte poder eleitoral nas mãos dos políticos. Por outro lado, são tantos outros os enfrentamentos para sanar questões de igual importância que assolam as famílias e devem ser tratadas no contexto familiar (como as drogas, a violência, a desigualdade de gêneros), e que são relegados pelo Poder Público, que revelam um contexto de ineficiência das políticas públicas de integração familiar.

Vale dizer, não se vislumbra a materialização de políticas públicas que fortaleçam, que previnam, e que em última *racio,* tratem os problemas no núcleo familiar. Não obstante as várias diretrizes e princípios contemplados no programa, tudo ainda é muito rudimentar, não se existe aplicabilidade do “integral”, tampouco da

"centralidade na família", porque os verdadeiros problemas não são tratados, os elementos que propiciam a dignidade e a harmonia no lar não são objeto de intervenção.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert (trad. Virgílio Afonso da Silva) **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008

BOBBIO, Norberto et alii. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CHADID, Ronaldo. **Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas.** Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf. Acesso em 20/07/2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 3. ed. São Paulo: RT, 2011

DALLARI, Maria Paula. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HUBMANN, Heinrich. Das Persönlichkeitsrecht. Köhln: Böhlau, 1967 apud SZANIAWSKI, Elimar. Direitos de personalidade e sua tutela. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

ITABORAI, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas.** Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/NathalieItaborai.pdf

MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf. Acesso em 20/07/2018.

MIOTO, Regina Celio Tomaso. **POLÍTICAS PÚBLICAS E FAMÍLIA: estratégias para enfrentamento da questão social.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/POLITICAS_PUBLICAS_E_FAMILIA___Mesa_Coordenada_Regina_Celi.pdf. 20/07/2018.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional (tradução de Maria Cristina De Cicco). Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999

WIESE, Michelly Laurita. **POLÍTICAS PÚBLICAS E FAMÍLIA: as novas configurações familiares e sua centralidade nas políticas da Seguridade Social.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/politicas-publicas-e-familia.pdf. Acesso em 20/07/2018