



MARINA VIAL FELISMINO GUIMARÃES
MAXILIANE RIBEIRO DE PAULA
MIRIAM NUNES MATEUS DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA CENTRALIDADE NA
FAMÍLIA: A VISÃO DOS PROFISSIONAIS DOS CRAS E CREAS**

VITÓRIA

2015

MARINA VIAL FELISMINO GUIMARÃES
MAXILIANE RIBEIRO DE PAULA
MIRIAM NUNES MATEUS DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA CENTRALIDADE NA
FAMÍLIA: A VISÃO DOS PROFISSIONAIS DOS CRAS E CREAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientador (a): Prof^o. Me. Glauca Salles Xavier

VITÓRIA

2015

MARINA VIAL FELISMINO GUIMARÃES
MAXILIANE RIBEIRO DE PAULA
MIRIAM NUNES MATEUS DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA CENTRALIDADE NA
FAMÍLIA: A VISÃO DOS PROFISSIONAIS DOS CRAS E CREAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Serviço Social da Escola
Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Aprovada em ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Me. Glaucia Salles Xavier
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM
Orientadora

Profª Drª. Gilsa Helena Barcellos
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Profª. Me. Maria Cirlene Caser
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM

Agradecemos a Deus, por nos conceder graça e sabedoria para chegarmos até aqui.

Dedicamos este trabalho àqueles que nos apoiaram e nos incentivaram, especialmente aos nossos familiares.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me conceder essa graça, por minha vida e tudo que tens feito por mim.

As minhas grandes amigas/ irmãs e companheiras de TCC, vocês são incríveis. Que Deus possa trilhar a vida de vocês com muito sucesso, pois sei o quanto são dedicadas e comprometidas com o que fazem.

À orientadora Me. Glaucia Salles Xavier pelo apoio; dedicação e sabedoria; na condução e construção do nosso TCC.

Aos meus amados Ivan e João Pedro pela compreensão nos momentos de ausência, pelo apoio e pela força;

Aos meus amados pai e mãe que sempre fizeram o possível e o impossível por mim, agradeço o amor e a dedicação de vocês.

Aos meus irmãos que são parte de quem eu sou hoje, amo vocês!

A Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM, pelo excelente Curso de Graduação em Serviço Social;

Aos profissionais que participaram tão generosamente, e contribuíram com a realização da nossa pesquisa. Muito obrigada!

Aos professores do curso de Serviço Social da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, por nos proporcionaram uma excelente formação profissional, e que de forma significativa contribuíram para minha graduação.

As minhas colegas de classe, pois estivemos juntas nesses quatro anos.

A todos familiares, amigos e colegas que de alguma forma contribuíram para minha formação.

Marina Vial Felismino Guimarães.

AGRADECIMENTOS

A Deus por permiti que tudo isso acontecesse, pelo dom da vida;

À família pela compreensão nos momentos de ausência, pelo apoio e pela força;

Às minhas amigas e companheiras de TCC, Marina e Miriam, por fazerem parte deste processo tão importante.

À orientadora Me. Glaucia Salles Xavier que soube levar com firmeza o trabalho de orientação e apostar na sua conclusão;

A Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM, especialmente, pelo Curso de Graduação em Serviço Social;

Aos profissionais participantes da pesquisa pela generosidade com que nos acolheram em seu local e em horários de trabalho. Sem essa atenção e colaboração não seria possível realização desta pesquisa.

Aos professores do curso de Serviço Social da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, que dão o melhor de si e proporcionaram a excelente formação profissional que por ora alcancei, e que de forma significativa contribuíram para minha formação enquanto cidadã.

As minhas colegas de classe e com certeza excelentes profissionais.

Aos amigos, companheiros de trabalhos, e irmãos na amizade que fizeram parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, e fazem parte da minha vida, o meu muito obrigado!

Maxiliane Ribeiro de Paula

AGRADECIMENTOS

Nenhuma luta é vencida sozinha, é necessário um exército de soldados para alcançar a vitória, nessa caminhada de quatro anos foram muitas as batalhas vencidas e em cada uma delas eu tive a contribuição diretamente e indiretamente de vários soldados...

Primeiramente quero agradecer ao general dessa luta, Deus, Razão do meu viver;

As minhas amigas e companheiras de TCC, Marina e Maxiliane, ter vivido essa etapa com vocês me enche de orgulho porque sei que serão excelentes profissionais comprometidas com os usuários dos nossos serviços;

À orientadora desse trabalho, Mestre Glaucia Salles Xavier, pela sabedoria na condução de nossa orientação com toda sua suavidade e leveza;

A toda equipe de professores da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM que contribuíram grandemente para meu processo de formação, inclusive os que não estão mais conosco;

Ao meu amado esposo, companheiro de vida, por sempre me incentivar na busca pelo conhecimento;

À minha querida mãe e meu querido pai (In memoriam), pelo exemplo e dedicação, e por ter me tornado a mulher que sou hoje;

Aos profissionais participantes da pesquisa de campo que nos acolheram em seu local de trabalho;

As minhas colegas de classe, que fizeram parte desse processo de formação;
Deus os abençoe abundantemente!

Miriam Nunes Mateus de Oliveira

Por um posicionamento em favor da equidade e justiça social que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais bem como sua gestão democrática.

Código de Ética Profissional (Serviço Social)

RESUMO

Neste estudo temos como foco principal o papel do Estado enquanto provedor de políticas públicas centralizadas na família. Nosso objetivo geral é conhecer em que medida o Estado garante, através das políticas públicas, a efetiva centralidade nas famílias como preceito institucional, e os específicos são: identificar as políticas públicas, promovidas pelo Estado, que dão suporte a família na responsabilização desta nos cuidados de seus membros; fazer contraponto entre as instituições, Estado e Família, para esclarecer o que é de fato responsabilidade de cada uma nos cuidados e proteção dos indivíduos; conhecer a percepção dos profissionais envolvidos na gestão e execução das políticas de Assistência Social, nos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) do município de Vitória. O estudo foi desenvolvido a partir de uma metodologia exploratória - descritiva de natureza qualitativa. Utilizamos a pesquisa documental, tendo como fonte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Estatutos, as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social, e a pesquisa bibliográfica consultando livros e artigos que fazem referência ao objeto de pesquisa. Na pesquisa de campo foram entrevistados 15 (quinze) profissionais dos CRAS e CREAS do município de Vitória. Os resultados mostram as limitações para efetivação da Política de Assistência Social no município, os profissionais enfatizam que há um esforço para que se concretize na prática o que está posto na lei, porém nem sempre é possível essa efetivação em todos os aspectos, "há muito caminho a percorrer, ainda somos crianças" (ENTREVISTADO 11), mas, sempre existirão desafios permanentes a superar. Cabe ao Estado efetivar políticas públicas que atendam as necessidades de todos os cidadãos. Contudo, vivemos um Estado mínimo, que tem transferido para sociedade, inclusive a família, sua responsabilidade de promover o bem estar. 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 pessoas com deficiência (BRASIL, 2005). Carvalho (2010) aponta que face às políticas neoliberais, torna-se cada vez mais premente, o partilhamento de responsabilidade entre Estado e sociedade, acrescentado o papel fundamental exercido pela família, na manutenção da sociedade capitalista.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Centralidade; Família.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CF – Constituição Federal de 1988
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECRIAD – Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF – Estratégia Saúde da Família
GGAS – Gerência de Gestão da Assistência Social
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
LA - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/05 – Norma de Operacional Básica da Assistência Social 2005
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAIF – Programa de Atenção Integral à família
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos
PEA – População Economicamente Ativa
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSF – Programa de Saúde da Família
SIGAF – Sistema de Informação da Gerência de Atenção a Família
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS..... | 15 |
| 3. ESTADO..... | 19 |
| 3.1-Conceituando o Estado..... | 20 |
| 3.2- Modelos de Estado..... | 23 |
| 3.3- Estado Brasileiro..... | 27 |
| 3.4- Estado, política social e crise do capital..... | 30 |
| 4- FAMÍLIA: ASPECTOS HISTÓRICO-CONCETUAIS..... | 36 |
| 4.1- Origem e História da Família..... | 36 |
| 4.2- Conceituando Família..... | 39 |
| 4.3- O papel da Família na proteção de seus membros..... | 41 |
| 5- O CAMINHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS..... | 46 |
| 5.1- Políticas sociais com centralidade na família..... | 50 |
| 5.2- A Política de Assistência Social..... | 54 |
| 6-A EFETIVAÇÃO DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NOS CRAS/CREAS DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA..... | 61 |
| 7- CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 74 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 77 |
| APÊNDICES..... | 83 |
| Apêndice A- Roteiro de entrevistas semiestruturada..... | 83 |
| Apêndice B- Termo de Consentimento Livre Esclarecido..... | 85 |

1- INTRODUÇÃO

A motivação para realização do presente estudo deu-se a partir das experiências vivenciadas nas instituições em que realizamos as atividades de estágio, que contribuíram para nossa formação profissional. Percebemos quão frágil se encontram as famílias, e apesar da vulnerabilidade a que estão expostas, é conferido a esta instituição o papel do cuidado e proteção de seus membros. Enquanto que ao Estado cabe conceder a família o suporte necessário, através das políticas públicas.

Visto que a família está em constante mudança, reflexo das transformações da sociedade, somos levadas a pensar se as políticas direcionadas a família consideram os diferentes modelos postos atualmente, e a subjetividade de cada uma, pois como sabemos, nem todas as famílias tem o mesmo perfil.

A palavra família e suas variações são citadas na Constituição Federal de 1988 pelo menos 26 (vinte e seis) vezes, sendo encarregada de assegurar direitos ou sendo beneficiada. Através das Legislações o Estado intervém de forma notável nas relações familiares, a citar,

Da legislação através da qual se definem e regulam as relações familiares, tais como idade mínima do casamento, obrigatoriedade escolar, deveres e responsabilidades dos pais, posição e direitos dos cônjuges. Das políticas demográficas, tanto na forma de incentivo à natalidade como na forma de controle de natalidade. Da difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiais e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares (MIOTO, 2006, p. 45).

Carvalho (2010) aponta o Estado e a Família como sujeitos principais na proteção e cuidado dos indivíduos conferindo os seguintes deveres: regular, normatizar, impor direitos de propriedade, poder e dever de proteção e assistência.

Considerando que a política de saúde e assistência, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECON), o Estatuto do Idoso, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), entre outros, estão centrados na família, que é vista como centro do cuidado, e necessita de proteção do Estado para garantir o provimento de seus membros, este trabalho busca conhecer as estratégias utilizadas pelas diferentes

políticas e programas e a efetividade do aparato que a família recebe do Estado para cumprir esse papel, através do viés das políticas públicas.

Este trabalho tem como objetivo geral conhecer em que medida o Estado garante, através das políticas públicas, a efetiva centralidade nas famílias como preceito institucional. Os objetivos específicos são: identificar as políticas públicas, promovidas pelo Estado, que dão suporte a família na responsabilização desta nos cuidados de seus membros e fazer contraponto entre as instituições, Estado e Família, para esclarecer o que é de fato responsabilidade de cada uma nos cuidados e proteção dos indivíduos. Somos levadas também a conhecer a percepção dos profissionais envolvidos na gestão e execução das políticas de Assistência Social, nos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) do município de Vitória, visto estar na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) o princípio da Matricialidade Familiar.

Neste estudo temos como foco principal o papel do Estado enquanto provedor de políticas públicas centralizadas na família. Tratamos de conceituar o Estado e identificar os modelos que surgiram até o modelo atual, com base na visão de alguns autores. Caminhamos pela história do Estado, trazendo a trajetória do Estado brasileiro. Ainda neste capítulo fazemos uma breve reflexão a respeito do momento em que vivemos, relacionando o Estado com a política social e a crise do capital.

Será exposta aqui a história da família, os diversos conceitos que a permeiam e os modelos que foram aparecendo ao desenvolver da sociedade. Explicitaremos também o papel da família nos cuidados e proteção a seus membros.

A respeito da política social, percorremos sua evolução trazendo fatos históricos que a influenciaram, assim como as principais políticas públicas que tem sua centralidade na família e como estas são citadas no que se refere à sua responsabilização. Focamos na política de assistência social, já que está centrada na família através da Matricialidade Sócio Familiar.

Reservamos um capítulo para análise dos dados coletados, onde tratamos da efetivação da política de assistência social no CRAS/CREAS do município de Vitória, a partir da fala dos profissionais entrevistados.

Nesta direção, a produção e socialização deste estudo trazem conhecimentos sobre as políticas e programas centrados na família podendo contribuir com os profissionais, e demais interessados na reflexão sobre a Matricialidade Familiar, hoje posta pelo Estado, bem como a efetivação, resultados e impactos desses programas e políticas centrados na família.

2- ASPECTOS METODOLÓGICOS

O foco desta pesquisa são as políticas públicas com centralidade na família, seja para responsabilizá-la ou para lhes assegurar direitos, bem como as políticas que citam o Estado no dever de amparar o indivíduo e a família. Trata-se de uma pesquisa exploratória - descritiva de natureza qualitativa, que se propõe a conhecer em que medida o Estado garante através das políticas públicas, a efetiva centralidade nas famílias.

Lakatos e Marconi (2007) entendem a pesquisa qualitativa como aquela que visa analisar e interpretar aspectos mais profundos em uma pesquisa, descrevendo a complexidade do comportamento humano.

Segundo Gil (2010, p. 27):

As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado.

Esta pesquisa tem também um caráter de pesquisa descritiva, uma vez que descrevemos os fenômenos relacionados ao tema estudado.

As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis. (...). Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias (GIL, 2002, p.42).

Gil sugere ainda, em sua obra "Como elaborar Projetos de Pesquisa", que as pesquisas exploratórias usem como instrumentos para coleta de dados, o levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o assunto. Seguindo este direcionamento, utilizamos a pesquisa documental, tendo como fonte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Estatutos, a Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de

Assistência Social, e outros documentos que fazem referência ao nosso objeto de pesquisa, na revisão de literatura consultamos livros e artigos científicos relacionados ao tema.

Lançamos mão da pesquisa bibliográfica, buscando a visão dos autores que discutem esta problemática, para que pudéssemos ter clareza do assunto em questão.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas (GIL, 2002, p.44).

Na pesquisa de campo trabalhamos com um roteiro de entrevista com questões semiestruturadas¹ e abertas. Os dados coletados em entrevistas foram usados para agregar valor ao trabalho, e corroborar com o conhecimento alcançado através dos documentos estudados, vista a importância da visão dos participantes. Foram convidados a participar os profissionais de nível superior, com foco na área social, envolvidos com as ações voltadas para atender a política centrada na família. Buscamos capturar a vivência dos profissionais tanto da gestão como da execução da política que visam a matricialidade familiar.

Sobre a entrevista, destacamos que se trata de uma das principais técnicas utilizadas na pesquisa qualitativa e que requer maior aproximação entre pesquisador e pesquisado. Na entrevista, o pesquisador pode fornecer maiores informações como também obtê-las, além de observar o entrevistado e perceber o “não-verbal” (BREVIDELI; DE DOMENICO, 2006, p. 60-61).

Inicialmente delimitamos o número de profissionais entrevistados a 10 (dez) pessoas, sendo profissionais de nível superior (não necessariamente Assistentes Sociais), que atuam na gestão ou execução dos serviços de Proteção Social Básica (CRAS), e na Proteção Social Especial de Média Complexidade (CREAS). Sendo 08 (oito) profissionais do serviço de Proteção Social Básica (CRAS), 02 (dois) profissionais do serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade

¹ Ver Roteiro de Entrevista Semiestruturado em Apêndices – APÊNDICE A.

(CREAS), da Secretária Municipal de Assistência Social do município de Vitória – ES.

No decorrer da coleta de dados fomos surpreendidas pelo interesse dos profissionais que se disponibilizaram a participar da pesquisa. Em apenas 01 (um) CRAS, entrevistamos 06 (seis) profissionais. E assim chegamos ao número de 15 (quinze) entrevistados participantes da pesquisa.

Para definição dos entrevistados, usamos como critério de inclusão profissionais de nível superior, atuantes na implementação das políticas públicas/programas centrados na família, na gestão ou na execução, preferencialmente com maior tempo de experiência na área, além de todos terem assinado o Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)².

Como critério de exclusão, definimos o seguinte: indivíduos que se negarem a assinar o Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), ou a responder o roteiro de entrevista semiestruturado, indivíduos que não possuem nível superior de ensino, e não tenham conhecimento sobre as políticas públicas/programas centrados na família. Cabe ressaltar que este trabalho foi submetido ao comitê de ética em pesquisa, tendo suas ações aprovadas pelo órgão.

As perguntas do roteiro de entrevista semiestruturado abordaram as seguintes questões: a existência de espaços direcionados a discussão de políticas e programas que visam a matricialidade familiar; a efetivação da política na prática; limitação da ação profissional nas ações centradas na família; monitoramento das políticas. Foram questões abertas, onde o participante responde uma determinada pergunta com suas próprias palavras, sem restrições (BREVIDELI; DE DOMENICO, 2006).

As entrevistas foram realizadas nos espaços institucionais, e agendadas previamente informando o procedimento metodológico da pesquisa. Vale ressaltar que as entrevistas foram gravadas, com a autorização do entrevistado, mediante assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido, e em seguida foram

² Ver Termo De Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em Apêndices – APÊNDICE B.

transcritas. Depois das entrevistas concluídas foi realizada análise de conteúdo, partindo do pressuposto do nosso referencial metodológico e o objetivo da pesquisa.

Salientamos aos participantes que essa pesquisa oferece risco mínimo, amenizado diante de sigilo absoluto em relação a identidade dos entrevistados, e demais garantias previstas na Resolução CNS 466/2012³ - Diretrizes e Normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, que visa assegurar os direitos e deveres que dizem respeito aos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado. A participação nesta pesquisa, não traz complicações legais.

Os benefícios relacionados à participação na pesquisa estão relacionados a produção e socialização do conhecimento que se tem sobre os programas e políticas que estão centrados na família, evidenciando o papel do Estado na efetivação desses programas e políticas.

Quanto à análise de conteúdo, podemos defini-la de acordo com Bardin (1997),

A análise de conteúdo pode ser considerada como um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferências esta que recorre a indicadores (qualitativos, ou não) (BARDIN, 1997, apud FRANCO, 2008, pag. 24).

Como Franco (2008) sugere, a análise de conteúdo foi feita através de um delineamento de pesquisa, ou seja, um plano para coletar e analisar os dados afim de responder aos objetivos da pesquisa. Fizemos a análise do conteúdo através categorias de conteúdo. Ao final, os dados e conteúdo absorvidos foram analisados de forma interpretativa, correlacionando com o referencial teórico estudado.

³ Resolução CNS 466/2012³ - Diretrizes e Normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, que visa assegurar os direitos e deveres que dizem respeito aos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado. Conselho Nacional de Saúde.

3- ESTADO

Neste capítulo falaremos sobre o Estado, suas particularidades, buscando sua conceituação, perpassando pelos momentos históricos, e uma visão mais atual sobre o mesmo. Faleiros (2000) fala do Estado colocando-o como “agente principal”, um Estado “Paternalista”, “protetor dos fracos”, que age pela sociedade civil, buscando tornar acessível o mínimo de proteção aos indivíduos, com o objetivo de satisfazer as necessidades sociais, introduzindo os direitos sociais.

Nesse contexto de mediação de forças, Faleiros para mostrar como o Estado se posiciona diante da correlação de forças das distintas classes sociais aborda a falsa ideia de harmonia social.

A harmonização pretendida é vista como neutralidade, e a neutralidade apresentada como harmonização, mas numa relação de forças em que predominam os interesses do capital, a longo e não raro a curto prazo (FALEIROS, 2000, p.26).

Para isso ele estabelece os seguintes parâmetros: a garantia de um mínimo, onde o Estado se compromete conceder um teto mínimo para sobrevivência, como por exemplo, o salário do trabalhador; o Individualismo, considerando o indivíduo como sujeito de direito, em detrimento de pensar no coletivo, onde cada um deve velar por si mesmo; a acessibilidade, pensando em normas para eliminar barreiras; a universalidade, que visa à igualdade, garantindo o mínimo para todos; a livre escolha, que defende a autonomia dos indivíduos; a cobertura dos riscos sociais que busca compensar o indivíduo pelos riscos ocasionados pelo desenvolvimento industrial, pelo regime do assalariado e do mercado. E por último, a institucionalização dos conflitos, onde o Estado se coloca como árbitro nas relações de força entre a classe trabalhadora e a classe dominante (FALEIROS, 2000).

A partir do pós-guerra, a oferta de bens e serviços descarta a família como sujeito principal na proteção e cuidado, focando no indivíduo-cidadão, pensava-se que a família seria substituível por um Estado protetor de direitos dos cidadãos. Porém, nas décadas mais recentes, a família volta a ser corresponsável pelo desenvolvimento dos cidadãos, elegendo a mulher no grupo familiar como porta de

relação e parceria (CARVALHO, 2010). Contudo, Carvalho acrescenta que a família e o Estado são imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas.

A responsabilidade do Estado é efetivar políticas públicas abrangentes, para todos os cidadãos. Mas o que temos vivido é um Estado em que, cada vez mais, a responsabilização deste tem se reduzido, transferindo para sociedade, principalmente para família, as suas atribuições. Sobre isso Carvalho (2010), aponta “hoje, nas sociedades em que vivemos, um conjunto de fatores derrubou nossas expectativas e vem exigir soluções compulsoriamente partilhadas entre Estado e sociedade”.

3.1 - Conceituando o Estado

Embasados em Engels, buscamos a definição de uma instituição de suma importância quando se fala de cuidado e proteção, que é o Estado:

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora pra dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não se consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2012, p. 213).

Em seu artigo “Estado, Regulação Social e Controle Democrático”, Pereira (2002) nos chama a atenção para o fato de que, quando refletimos sobre Estado e suas formas de regulação, é necessário estudarmos as relações entre Estado e Sociedade Civil. Ela parte de três principais evidências, que usa para reflexão. A primeira evidência a que se refere é a de que o Estado não é um fenômeno unívoco e para o estudarmos é necessário realizar um resgate histórico, pois ele não é igual em todos os momentos e contextos sociocultural, ou seja, não expressa um conceito universal e absoluto. A segunda evidência é a de que o Estado é criatura da sociedade, embora sempre procure impor-se a ela e dominá-la. A terceira e última

evidência é a de que há diferentes teorias e concepções sobre o Estado, suas relações com a sociedade, sua índole, sua função social. A partir dessas evidências Pereira (2002) conclui que,

[...] o Estado não é um fenômeno dado, aistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes e frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares (PEREIRA, 2002, p. 26).

Pereira (2002) continua dizendo que o Estado não é um fenômeno genérico e estático, e para falarmos dele precisamos ter clareza de que Estado estamos falando, pois apesar de todos os tipos de Estados estarem assentados na ideia de poder, há diferenças marcantes entre eles. Em seu outro artigo “Estado, sociedade e esfera pública”, Pereira (2009) reafirma que o conceito de Estado é amplo e complexo e seu conceito varia de acordo com o tempo.

Na verdade o estado não existe em abstrato (sem vinculações com a realidade e a com a história) e nem de forma absoluta (assumindo sempre uma única configuração). Quando se fala de Estado, é preciso especificá-lo, isto é, qualificá-lo porque ele existe sob diferentes modalidades, formas e contextos. Um mesmo país pode viver sob domínio de um Estado totalitário, em um determinado momento, e de um Estado democrático, em outro. O Brasil é um caso que se enquadra nessa ambivalente situação (PEREIRA, 2009, p. 290).

O Estado em sua dinâmica se articula com o passado, o presente e o futuro. O modelo de Estado contemporâneo contém muitos elementos do passado que convivem com novos elementos incorporados recentemente. Assim ele se constitui um fenômeno histórico, mas, também relacional, pois só podemos entendê-lo pelas suas interdependências, por exemplo, a que ele mantém com a sociedade (PEREIRA, 2009).

Pereira (2009) entende que a conceituação de estado remete à conceituação de sociedade, ambas são instâncias complexas, contraditórias, que variam no tempo e espaço e não são de fácil explicação.

Segundo Carnoy (1988), nas análises do Estado apoiadas numa visão liberal pluralista é implícita a ideia de que o governo pretende servir aos interesses da maioria, ainda que, na prática, isto nem sempre aconteça. O governo esta a serviço

do povo, colocado lá por esse povo para cumprir tal função. Nas palavras do autor, a concepção de que os indivíduos, no coletivo, determinam as leis que os governam é tão antiga quanto às ideias dos direitos humanos e da democracia.

Carnoy (1988) esclarece que, no entanto, por muito tempo, a lei divina definiu as relações entre os indivíduos. Essas leis se originavam de textos religiosos, e das relações econômicas e sociais estabelecidas entre a igreja e aqueles que dominavam a economia. Contudo, por mais de mil anos os preceitos religiosos legitimaram todas essas relações.

Percebemos que o desenvolvimento das novas formas de governo se dão a partir das mudanças históricas. Carnoy (1988) nos situa que no final do século XVII surgem a redefinição de estado de natureza (condição natural do homem) e a formulação dos direitos individuais, colocadas pelos contratualistas Hobbes, Locke e Rosseau, para então substituir a lei divina.

A ideia de dominação do Estado vem desde os gregos na antiguidade, onde a lei e o Estado sempre andaram de mãos dadas. Era um tipo de Estado absolutista, onde o rei detinha o poder, e o exercia em nome de Deus. Na Idade Média surgem duas categorias de direito: o direito divino, natural e superior ao direito humano, e o direito dos homens, “positivo”, construído pelos homens. Essas concepções foram fundamentais para o desenvolvimento do Estado de direito moderno (PEREIRA, 2002).

Os filósofos clássicos, como Locke, Hobbes, Rousseau e Montesquieu criaram a ideia de que a legitimidade do Estado não está em Deus e sim nos homens. Surge então o constitucionalismo, movimento de rompimento com o Estado Absolutista, com reis e súditos, para um novo modelo, o Estado de Direito, com governantes e cidadãos. A ideia é limitar o poder do Estado e colocar tudo sobre a égide da lei (PEREIRA, 2002).

Montesquieu incorpora em sua teoria de Estado a descentralização de poder com a separação dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) como forma de conter o

poder dos governantes, para que haja um controle entre os poderes (PEREIRA, 2002).

Para Rousseau, quando o homem deixa sua vida natural onde impera condições de felicidade, virtude e liberdade e entra na civilização, onde ocorrem violências e estados de guerra permanentes, para que haja paz, é necessário que se estabeleça um pacto de convivência que vai culminar na origem do Estado (PEREIRA, 2009).

Marx coloca que o Estado nasce da necessidade de dominação de uma classe sobre a outra. Sell e Silva (2006) explicam a fala de Marx:

...o Estado é um instrumento de domínio de uma classe social sobre a outra. Na medida em que uma classe apropria-se dos meios de produção na esfera econômica, precisa garantir este domínio através da esfera política (SELL; SILVA, 2006, p. 111).

A conceituação do Estado é ampla, e variados os aspectos que o definem. Fica claro nesta releitura que fizemos que para entendê-lo é necessário compreender o contexto histórico e suas relações com a sociedade de forma geral, uma vez que Estado e Sociedade estão diretamente ligados.

3.2 - Modelos de Estado

Em seu livro *Introdução à Sociologia Política*, Sell e Silva (2006) destacam os diferentes modelos de Estado, ou tipos ideais, como chamam os próprios autores, que caracterizam o percurso histórico do Estado, dos quais falaremos brevemente.

Estado Absolutista: Segundo a história, o Estado Absolutista foi a primeira forma de Estado na modernidade. Antes, na Idade Média, havia uma fragmentação política em diversos feudos, sem qualquer governo central. Há uma superação desse fato pela centralização de território sob o comando de um príncipe ou monarca. Nesse tipo de governo o monarca (governante) estava acima da lei, detinha um poder absoluto, sem dependência ou controle de outros poderes (SELL; SILVA, 2006).

É a partir desse Estado que se forma a noção central do Estado Moderno que é o conceito de soberania, onde o Estado é o poder central da sociedade sob a qual nenhum outro poder pode elevar-se, inclusive o religioso (SELL; SILVA, 2006).

Estado Liberal- Democrático: Marshall, citado por Sell e Silva (2006), afirma que a evolução dos direitos modernos aconteceu em três etapas: os primeiros a serem conquistados foram os direitos civis, em segundo lugar, os direitos políticos e por último, os direitos sociais. Os direitos civis e políticos foram marcas fundamentais do Estado Liberal-Democrático.

Esse novo Estado foi construído em dois processos, o primeiro foi a submissão das monarquias absolutistas ao poder parlamentar e passaram a ser regulados através de constituições. Este primeiro processo representa o “Estado de Direito”. O segundo foi a progressiva extensão do direito de votar, assim o parlamento que passou a controlar o rei através da constituição, o povo passou a controlar o parlamento através das eleições e do voto. Este segundo processo representa a origem do “Estado Democrático”. Ambos contribuíram para construção do “Estado Democrático de Direito”. Percebe-se assim que o Estado e o direito andam de forma paralela.

Nesse momento histórico ocorreram as chamadas “Revoluções Liberais”, conhecidas como a Revolução Gloriosa, Luta entre a Coroa e o Parlamento, ocorrida na Inglaterra no século XVII; Revolução Americana, independência das 13 colônias que se intitularam “Estados Unidos”; Revolução Francesa, Derrubada da Bastilha, símbolo da opressão monárquica, a Declaração do Homem e do Cidadão e a redação da constituição que submetia o poder do rei ao poder do parlamento (SELL; SILVA, 2006). Aos poucos o poder estatal foi sendo limitado pela lei.

Sobre esse tipo de Estado, Pereira faz a seguinte consideração:

[...] O Estado passa a ser concebido como uma instância separada da sociedade, devendo esta expressar-se apenas de forma parcial, referenciada na atividade daquele. [...] os liberais pressupunham que a organização Estatal não seria afetada por fatores sociais e econômicos e, portanto, não deveria preocupar-se em prestar serviços à sociedade e em mantê-la em equilíbrio. Fortalece-se, desse modo, o conceito de igualdade

formal e jurídica, que, por assim ser, não assumia compromissos com a desigualdade real, substantiva. Mas, essa forma de relação cedo expôs as suas contradições: não atualizava o Estado em relação às questões estruturais e políticas que afetavam decisivamente a sociedade e, conseqüentemente, não o preparava para possíveis embates com esta (PEREIRA, 2002, p. 29).

No Estado de Direito, as leis são construídas para reger toda a sociedade, sendo essas submetidas a uma lei maior que é a constituição, que é a concretização do pacto social para garantir a vida, a propriedade e a liberdade. Assim, cabe ao Estado o ofício de fazer o ordenamento na sociedade, e este, toma parte da liberdade dos indivíduos para garantir uma liberdade menor, porém com mais segurança (BRASIL, 1988). Porém, há algumas contradições e conflitos na concretude desse ideário, como afirma Pereira:

Mas esse caráter público e universal pode ser comprometido, ou perdido, quando o Estado exacerba o seu poder ou se exime de suas responsabilidades para com certos grupos e frações de classe, tornando-se assim estranho a elas ou sujeito a perder sua confiança [...] o Estado perde seu caráter de universalidade, virando as costas para a sociedade ou para parte dessa, ele deixa espaço para que grupos privados mais fortes dominem os mais fracos e imponham seus interesses (Exemplo: o poder do mercado, transformando tudo em mercadoria, ou dos grupos criminosos, mantendo parcelas da população pobre sob seu controle) (PEREIRA, 2009, p.293).

Estado Totalitário: Este Estado exacerba a noção de soberania e submete os indivíduos, a sociedade ao poder do Estado. A concepção totalitária do Estado foi um fenômeno do século XX, presente em diversos movimentos políticos como o fascismo, de origem italiana, inspirado nas ideias de Benito Mussolini, chegou ao poder em 1922; o nazismo, de origem alemã, liderado por Adolf Hitler, chegou ao poder em 1932; e o stalinismo, regime comunista da União Soviética teve início com a Revolução Russa de outubro de 1917 (SELL; SILVA, 2006).

“Mais do que um modelo de Estado o totalitarismo é um movimento que busca a dominação total e a expansão mundial e tem como característica mudar a própria característica da natureza humana” (SELL; SILVA, 2006, p. 129).

Estado de Bem Estar Social: Marshall, citado por Sell e Silva (2006), afirma que a terceira geração de direitos ocidentais seriam os “direitos sociais”, que garante aos

indivíduos o acesso aos benefícios sociais fundamentais como saúde, educação, trabalho, etc. Surge assim o estado de Bem Estar Social, o Welfare State. Do ponto de vista econômico, o Estado intervia ativamente, buscando a regulação do mercado e, do ponto de vista social, visava garantir a seguridade social oferecendo aos indivíduos um conjunto de políticas financiadas pelo governo (SELL; SILVA, 2006).

Com a crise que se instalava no mundo inteiro em 1929, atingindo a economia e a política, começaram a surgir políticas intervencionistas para combater a crescente Questão Social e conter a classe trabalhadora que surgia no cenário reivindicando seus direitos (SELL; SILVA, 2006).

Pereira (2002) corroborando com essa ideia, afirma que com a industrialização, as relações de produção sofreram sensíveis mudanças o que repercutiu na regulamentação da vida individual como tema de direito público. Os direitos privados defendidos pelos liberais perderam primazia perante o Estado. Ela ainda pontua:

Para dar conta das crescentes demandas sociais _advindas principalmente, da “questão social”, então desencadeada_ a que se viu obrigado a responder, o Estado capitalista, até por uma questão de sobrevivência, renunciou sua posição de equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor. E nesse papel ele passou não só a regular com mais veemência a economia e a sociedade, mas também a empreender ações sociais, prover benefícios e serviços e exercer atividades empresariais. Dessa feita, o Estado capitalista tornou-se, desde o final do século XIX, parte visivelmente interessada nos conflitos entre capital e trabalho, agudizados pelo processo de industrialização, assumindo um forte papel regulador, dando origem ao Estado de Bem – Estar ou Estado Social, como preferimos chamar (PEREIRA, 2002, p. 30).

As décadas de 20 e 30 vivenciaram importantes acontecimentos econômicos e políticos para construção desse Estado, mas ele se afirmou somente nos anos 40 (PEREIRA, 2002).

Sell e Silva (2006) ainda destacam que há diferentes tipos de Estado de bem-estar social e diferentes graus de proteção social. Um exemplo desse fato é a diferença entre o modelo americano e o modelo europeu, onde o primeiro tende a voltar suas políticas sociais apenas para as camadas menos favorecidas, enquanto o segundo busca atender a todos os cidadãos.

Sell e Silva (2006) destacam que uma das grandes questões que se coloca no século XXI é a “crise” do Estado de Bem Estar Social, gerando o grande desafio de reinventar formas de proteção social em uma sociedade que apresenta profundas transformações na atualidade.

3.3 - Estado Brasileiro

Ao falar do Estado no Brasil, Sell e Silva (2006) identificam três momentos – chave na história do Estado Brasileiro: a formação do Estado, sob a vigência do capitalismo comercial e na transição do Brasil para a mão de obra livre e o capitalismo industrial; o Estado desenvolvimentista, na fase de transição para o capitalismo monopolista de Estado; e a crise e reforma de Estado, em decorrência das transformações do capitalismo na direção de uma economia informacional e globalizada.

O primeiro passo para a formação do Estado se deu com a vinda da família real para o Brasil, em 1806, sendo implantado uma “corte” no país. Começaram a ser formados os órgãos e departamentos governamentais, embrião do que viria ser o Estado posterior. O segundo passo foi a Independência do Brasil em 1822, onde iniciou o período Monárquico que durou até 1889. Nesse mesmo ano acontece o terceiro passo que é a Proclamação da República. Assim temos nesse período o Estado Monárquico (1822-1889), período Imperial, que adota a Monarquia e o parlamentarismo, porém com o quarto poder – o poder moderador; e o Estado Liberal-Republicano (1899-1930), este é o governo República, ou seja, presidencialista (SELL; SILVA, 2006).

O Estado Nacional-desenvolvimentista tem como base a intervenção ativa do Estado na economia, especialmente a promoção da Industrialização. A principal característica do Estado Desenvolvimentista é a Revolução de 30, que promove o país, um Brasil agrário exportador, para um Brasil moderno, industrializado e desenvolvido. Esse período vai de 1930 a 1980 (SELL; SILVA, 2006).

Apesar de neste período o Estado ter assumido papel de interventor no processo de desenvolvimento, sob a ótica política, o Estado desenvolvimentista conviveu com

regimes autoritários (o Estado Novo, de 1937-1945, e a Ditadura Militar, de 1964-1985), e com regimes democráticos (1945-1964). Assim, é posto que esse período foi marcado por dois momentos: o período nacional-desenvolvimentista, de 1930 à 1964, e o período autoritário modernizante, de 1964 à 1980 (SELL; SILVA, 2006).

No período nacional-desenvolvimentista (1930-1964), a partir da década de 30, foram implantadas políticas estatais que visavam à aceleração e consolidação da industrialização. A estratégia ficou conhecida como “substituição de importações”. Industrias estatais como a CIA Vale do Rio Doce (minério), Petrobras (combustível), e outras consideradas industrias de base, necessárias para a expansão de outros setores, como as industrias de eletricidade e transportes, foram criadas e assumidas pelo Estado, que também incentivava a criação de industrias privadas nacionais, através de empréstimos, incentivos fiscais e tributários. Governos importantes marcaram este período, como o governo de Getúlio Vargas (1929-1945 e 1950-1954), que criou órgãos e departamentos que impulsionavam e regulavam a industrialização, e legou aos brasileiros a legislação trabalhista (CLT – Consolidação das Leis do Trabalho). O governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) foi marcado pela construção de Brasília e o plano de metas, conhecido como “50 anos em 5” (SELL; SILVA, 2006).

O período autoritário modernizante (1964-1980) foi marcado pelo autoritarismo político. O golpe militar mudou não só a política, mas também a economia desenvolvimentista, que antes privilegiava a indústria brasileira, abrindo espaço para as multinacionais. Três momentos econômicos se destacam neste período: no governo de Castello Branco (1964-1977), foi promovido o programa de estabilização econômica, com corte de gastos; nos governos de Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974) foram feitos fortes investimentos em obras de infraestrutura. Este foi também o período em que ocorreu o “milagre brasileiro” em virtude do grande crescimento econômico. Sobre esse período os autores ressaltam que “o desenvolvimento foi excludente [...], o Brasil chegou a ser 8º economia mundial, mas a maior parte da sua população ainda vive na pobreza”, uma expressão desta época é: “o bolo cresceu, mas não foi distribuído” (SELL; SILVA, 2006).

A década de 80 foi marcada pelo fim do regime militar e a restauração da democracia. Porém, o Brasil entra em uma profunda crise econômica marcada pela dívida externa e a inflação decorrente dos financiamentos para o desenvolvimento industrial. Foi marcado também por uma série de planos econômicos para a estabilização financeira da economia brasileira, o grande desafio foi à construção de um novo modelo de Estado e a retomada do crescimento econômico. Inicia-se um período de crise e reforma do Estado (SELL; SILVA, 2006).

A primeira tentativa de reforma do Estado ocorreu no governo Collor (1990-1992), adotando a defesa do livre mercado, baseado no neoliberalismo. Ele defendeu a superação do modelo nacionalista e a inserção da economia brasileira na globalização, promovendo a abertura do mercado às importações, iniciou as privatizações das Estatais, cortes no funcionalismo público e gastos estatais, visando promover o ajuste fiscal e o Estado mínimo (SELL; SILVA, 2006).

Esse processo de reforma continuou nos dois mandatos exercidos por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), procurando realizar um “ajuste estrutural” da economia Brasileira através de duas etapas: a estabilização da economia com o Plano Real, e a continuação das privatizações das estatais. Suas principais reformas foram: reforma da previdência, reforma administrativa, quebra do monopólio do petróleo, telecomunicações, gás canalizado e navegação (SELL; SILVA, 2006).

O governo foi eficiente no combate à inflação, mas não conseguiu retomar o crescimento econômico, então foi substituído na eleição de 2002 pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. Esse governo preservou as características básicas do governo anterior, completou a reforma da previdência como também a reforma tributária que alterou a distribuição entre União, Estados e Municípios. Porém, interrompeu as privatizações das gestões anteriores. O governo conseguiu preservar o controle da inflação e atingir taxas moderadas de crescimento da economia (SELL; SILVA, 2006). Importante acrescentar que esses mesmos autores, expõem e analisam que:

Apesar de suas diferenças político- ideológicas, tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) como o de Luís Inácio Lula da Silva (PT) orientam-se na direção da busca de alternativas entre o neoliberalismo do Estado Mínimo e o dirigismo estatal do desenvolvimentismo. Mas o futuro da construção deste “neo-desenvolvimentismo” e mesmo as possibilidades de uma retomada de longo prazo do crescimento econômico (desenvolvimento sustentado) que combine aumento da riqueza, distribuição de renda e preservação do meio ambiente (desenvolvimento sustentável) ainda permanece incerto (SELL; SILVA, 2006, p. 150).

Sobre essa atual realidade, encontramos base nas palavras de Pereira (2002), que escreve:

Especificamente, no caso do Brasil, o que se pleiteia não é aquele desenvolvimentista dos anos de 1960, comprometido com o crescimento autônomo da economia, e muito menos o Estado minimalista das teses neoliberais, e sim, um Estado que, independentemente do seu tamanho, seja, acima de tudo, permeável às necessidades sociais. Para tanto, há que se regular o mercado, para se promover uma interação entre o setor moderno competitivo da economia com os demais setores da economia e da sociedade; ou seja, para que os ganhos de competitividade do setor moderno sejam difundidos para o conjunto da sociedade, evitando-se o apartheid social.

Da mesma forma, as instituições privadas de proteção social deverão ser reguladas para atualizar as suas posturas, concepções, objetivos e métodos de provisão social e para responder às novas exigências que se impõem às políticas sociais nos termos da Constituição Federal de 1988 e das Leis orgânicas que a regulamentam (PEREIRA, 2002, p. 41).

3.4 - Estado, política social e crise do capital

Para abordarmos este assunto é importante compreender o que é o Estado no modo de produção capitalista, o que são as crises neste modo de produção e como surge e qual o papel das políticas sociais neste contexto.

A formação do Estado capitalista ocorre a partir da formação das classes fundamentais neste modo de produção: burguesia e proletariado. Neste contexto, a classe burguesa assume o lugar de classe hegemônica e dominante, seus interesses são transmitidos à sociedade como interesse geral de toda a sociedade, caracterizando-se como um Estado dito democrático, mas uma democracia burguesa.

O Estado capitalista cuja expressão política mais acabada é a democracia burguesa, nada mais é, para Marx, do que o que todo Estado sempre foi: um instrumento especial de repressão a serviço das classes dominantes (LESSA; TONET, 2011, p.85).

Com base nos estudos sobre Marx, os autores Lessa e Tonet (2011) explicam ainda que,

A democracia burguesa é a forma e organização política dos conflitos sociais do capitalismo. Sua “artimanha” é afirmar serem todos iguais (na política e no direito) para deixar que a desigualdade real entre o burguês e o trabalhador se reproduza sem qualquer barreira. O Estado burguês, por sua vez, é o comitê executivo da burguesia na manutenção da ordem capitalista. Quando for mais fácil a burguesia dominar os trabalhadores por meio da ilusão da igualdade democrática entre todos, o Estado assumirá a forma democrática. Mas quando a luta os trabalhadores tornar mais difícil a manutenção do capitalismo, então o Estado abandonará o seu disfarce democrático e assumirá completamente a sua real face de repressor a favor das classes dominantes (LESSA; TONET, 2011, p.86).

Com base nos estudos sobre Marx, entendemos superestrutura como política (Leis, Estado, etc.), ou seja, tudo que compreende as esferas política, religiosa e jurídica, de modo que influencia na formação ideológica da sociedade. A ideologia são ideias, costumes, arte, escolas, religião. Quanto a infraestrutura se refere à produção econômica, relações de trabalho e os meios materiais de produção.

A crise não é algo inédito, mas é um processo sequencial, que vem desde as primeiras sociedades. As crises no capitalismo são um processo histórico de (re) produção do modo de produção capitalista que conta com crises regulares, denominadas de ondas longas com tonalidade de crescimento e ondas longas com tonalidade depressiva. Não podemos dizer as crises ocorrem por escassez, pois temos um sistema de produção, um modelo econômico, que produz o excedente, como explica Montaño (2012),

Quanto mais riqueza produz o trabalhador, maior é a exploração, mais riqueza é expropriada (do trabalhador) e apropriada (pelo capital). Assim não é a escassez que gera a pobreza, mas a abundância (concentrada a riqueza em poucas mãos) que gera a desigualdade e pauperização absoluta e relativa (MONTAÑO, 2012, p.279).

As crises são originadas das próprias contradições do capitalismo, devido especialmente a lei da queda tendencial da taxa de lucro, subconsumo das massas e superprodução. Behring e Boschetti (2011) replicam a fala de Mandel para explicar a “espiral da crise”:

Ela precisa ser compreendida por dentro dos longos ciclos de expansão e depressão, superando-se, dessa forma, a tendência dos economistas de articularem as crises aos detonadores imediatos, que em geral são catalisadores da depressão, mas não sua causa. Segundo Mandel, o

período de expansão notabiliza-se pelo crescimento da composição orgânica do capital, pelo aumento da taxa da mais-valia (o que pressupõe o recuo do movimento operário) e pela possível baixa dos preços das matérias-primas. Essa situação cria seus próprios obstáculos: com a redução do exército industrial de reserva, tende a ser ampliada a resistência do movimento operário baixando a taxa da mais-valia. Há uma generalização da revolução tecnológica que está na base de todo ciclo de expansão, diminuindo os superlucros extraídos do diferencial de produtividade do trabalho. Nesse contexto, impõe-se a queda tendencial da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital social. A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria. Com isso configura-se uma superabundância de capitais e uma escassez de lucros, produzindo o desemprego generalizado e a queda do consumo, inviabilizando o processo de realização da mais-valia (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.69).

A Crise de 1929, deflagrada a partir da queda da bolsa de Nova York, é citada por Behring e Boschetti (2011) como o “ápice do período depressivo”, é também chamada de “Grande Depressão”. Essa crise se deu no período de 24 de outubro de 1929, quando se registrou o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York, até 1932, e foi considerada a maior crise econômica até aquele momento (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Seus efeitos na superestrutura foram muitos, nos quais podemos citar: a luta pelo poder entre capitalismo e socialismo, mudanças na legislação e nas políticas sociais. Como resposta a esta crise, o Estado de bem-estar social, e a regulação da economia pelo Estado surgem como um conjunto de medidas de amortecimento (SELL; SILVA, 2006). Importa ressaltar que o término desta crise se deu com o início da II Guerra Mundial.

Após a crise de 1929-1932 e a Segunda Guerra Mundial, se viveu os “anos gloriosos” ou “anos de ouro”, período em que houve expansão e consolidação da política social, e a fase madura do capitalismo. Esta fase foi marcada em seus primeiros trinta anos por uma forte expansão, ganhos de produtividade e altas taxas de lucros para as empresas, e políticas sociais para os trabalhadores. A partir dos anos 60, esse período dá sinais de declínio (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Outras crises surgiram após a crise de 1929. A crise de 1970 foi deflagrada a partir da alta dos preços do petróleo, da crise de superprodução fordista, e teve como efeitos na superestrutura: alteração em legislações reduzindo direitos, processo de “cooptação dos trabalhadores” e de domínio da ideologia neoliberal como saída

única e ampliação dos investimentos na esfera financeira. Os neoliberalistas consideram o Keynesianismo e o Welfare State, como causadores desta crise:

A reversão do ciclo econômico em fins dos anos 60 e mais visivelmente a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucros das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do Welfare State (BEHRING, 2009, p. 309).

A Crise de 2008, deflagrada a partir da “bolha habitacional” e do endividamento da classe média americana, se inicia na esfera financeira, que se distanciou da esfera produtiva, é uma continuidade da crise anterior. De acordo com Carcanholo e Nakatani (2015) “as crises são recorrentes, sua profundidade e periodicidade são maiores ou menores. Quanto maior o espaço de tempo entre uma crise e outra mais violenta ela precisa ser”. Autores têm afirmado que a crise atual do capitalismo não é somente uma crise econômica e sim uma multiplicidade de crises, financeira, econômica, alimentícia, energética e ambiental (NAKATANI; GOMES, 2015).

As constantes mudanças que vem ocorrendo como as transformações econômicas em relação ao processo de globalização e também as mudanças sociais, como o aumento do desemprego e o envelhecimento da população colocaram em crise a capacidade do Estado em financiar as políticas sociais. Esta situação que vem gerando para o Estado mais despesas do que arrecadação é chamada de “crise fiscal” e tem levado os governos a adotarem programas de ajuste inspirado nas ideias do neoliberalismo que significa a volta da economia aos princípios do livre mercado, a não intervenção do Estado na economia e corte nos gastos sociais (SELL; SILVA, 2006). Estes mesmos autores ainda afirmam que:

[...] a globalização coloca o Estado diante do desafio de refazer suas formas de intervenção na realidade nacional e redefinir sua atuação em um plano global, diante de uma sociedade que é cada vez mais desterritorializada e de relações sociais que ultrapassam as fronteiras (SELL; SILVA, 2006, p.134).

Assim, ocorre à volta dos princípios liberais, com novas roupagens na atual realidade, pautada pela globalização e por novos paradigmas do capitalismo. Também é de parecer de Behring e Boschetti (2011), que sob o argumento da crise

fiscal do Estado, o que vem ocorrendo é uma restrição e redução de direitos que vem transformando as políticas sociais em ações compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As ações preventivas tornam-se limitadas e prevalece o trinômio do ideário neoliberal para as políticas sociais que são: a privatização, a focalização e a descentralização.

Em relação à descentralização, Behring e Boschetti (2011) ainda afirmam, “sendo esta última não estabelecida como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas”. Outra abordagem sobre esta questão vem de Pereira (2009), que expõe e analisa que:

Mesmo numa época, como a atual, em que prevalece o mais explícito individualismo, a privatização da “coisa” pública, o combate aos direitos sociais e às liberdades positivas, sob a égide do neoliberalismo, pesquisas tem revelado o apoio cidadão aos bens e serviços públicos. As classes dominadas, por sua vez, não têm abdicado de seu tradicional empenho de se expressar, de se fazer presente na vida social, econômica e política e de preservar a sua cultura. É esse ânimo político, ético e cívico que certamente ajudará a não “sufocarmos a diferença e a contradição (...), a encontrarmos formas de domesticar autoridade, a arrogância e o poder” (Nogueira, 1988), concentrado em poucas mãos e não perdermos a capacidade de reconhecer na luta por direitos a condição indispensável para a defesa da democracia - a mais ampla possível (PEREIRA, 2009, p.299).

Assim o Estado vem pautar suas ações em duas frentes: As políticas/ programas focalizados (especialmente os de transferência de renda), e a criminalização da pobreza/ Estado Penal, como bem afirma Behring (2008):

Temos chegado à conclusão de que se alteraram principalmente suas funções, modificando-se o chamado Estado Social na perspectiva da assistencialização, com prevalência das ações focalizadas, numa perspectiva de gestão da pobreza e não de seu combate ou erradicação. Neste passo, ampliou-se a função coercitiva do Estado, com crescimento do encarceramento e equipagem das polícias, com ampla criminalização dos pobres, dos movimentos sociais e extermínio de jovens. (BEHRING, 2008, p.4)

Recentemente no Estado brasileiro a crise tem causado grande impacto. O Governo PT têm mantido a linha do governo anterior (FHC/ PSDB) nas Políticas Sociais priorizando às parcerias público-privadas e terceirizações. Segue também a cartilha internacional, que preconiza programas focalizados na extrema pobreza (Bolsa

família), atuando junto ao desenvolvimento das capacidades. Na Saúde, as vagas são insuficientes nos hospitais públicos, e o Estado para suprir essa necessidade vêm pagando leitos na esfera privada. Um pacote de medidas adotadas com o intuito de equilibrar as contas do Governo chamado Ajuste Fiscal e recessão têm gerado cortes de benefícios das políticas sociais, e os primeiros setores a sentirem o congelamento de gastos, são os setores como educação e saúde.

[...] apesar das mudanças de governo e de mudanças internas na orientação do gasto da Seguridade Social, a exemplo do destaque aos programas de transferência de renda, não houve nesse período um boom de investimento no núcleo central da política social brasileira, que envolve Assistência Social, Previdência, Saúde e Trabalho. Este crescimento pífio tem sido desigual entre as três políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, sendo que o orçamento da Assistência Social sensivelmente é o que tem crescido com maior vigor. A Saúde tem sido a política mais atingida pela lógica de ajuste fiscal que ainda prevalece no Estado brasileiro, com seu orçamento estagnado ou em linha descendente, com o que esta política vem vivendo um verdadeiro processo de privatização induzida, a exemplo da implantação das Organizações Sociais (OS) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). A Previdência Social sofre injunções da lógica do mercado de trabalho, onde houve crescimento da formalização do emprego, mas, de uma maneira geral, seu orçamento permanece pouco oscilante (BEHRING, 2008, p. 1-2).

Diante deste processo que vivemos e com base nas palavras de Behring (2008) é possível afirmar que a perspectiva redistributiva e reformista contida limitadamente na Constituição de 1988, bem como os propósitos com que as políticas de atendimento as necessidades básicas da população geram, estão sendo postas de lado, seja em tempos de neoliberalismo explícito, seja sob a égide do projeto liberal periférico, que reivindica o novo desenvolvimentismo, caracterização bastante polêmica.

4- FAMÍLIA: ASPECTOS HISTÓRICO-CONCETUAIS

As transformações históricas, sociais e econômicas que vêm acontecendo ao longo dos anos têm acarretado modificações na organização familiar, que adquire novas particularidades a cada processo de mudança que vivencia (MORGADO, 2001). A autora salienta ainda, que enquanto instituição social, a família esta atravessada por relações de poder e dominação, assim como outras instituições na sociedade.

Desde o princípio a família vem passando por diversos modelos e sendo imbuída de múltiplas tarefas. Neste capítulo trataremos da origem e história da família, os conceitos que a permeiam e seu papel na sociedade.

4.1- Origem e História da Família

Até o início de 1860, não havia um estudo sobre a história da família, as ciências históricas ainda se achavam sob influência dos Cinco Livros de Moisés, que apresenta uma família na forma patriarcal, com características semelhantes à família burguesa de hoje (ENGELS, 2012).

Em 1861, iniciam-se os estudos sobre essa instituição, com a obra “Direito Materno” do autor Bachofen. O autor ressalta que no início as relações sexuais se davam de forma ilimitada, o que excluía a possibilidade de reconhecer a paternidade, sendo a filiação estabelecida pela linhagem feminina. Em decorrência desse fato, havia um domínio feminino absoluto, no qual pode ser chamado “ginecocracia”, onde as mulheres gozavam de grande apreço e respeito, por serem até então conhecidas como únicas progenitoras (BACHOFEN apud ENGELS, 2012).

Friedrich Engels, mostra em sua obra “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, baseada nos estudos de Lewis Morgan, que o modelo de família que hoje conhecemos, não foi unânime em toda história. Morgan (citado por Engels, 2012) diz que “a família é o elemento ativo; nunca permanece estacionária, mas passa de uma forma inferior a uma forma superior, à medida que a sociedade evolui de um grau mais baixo para outro mais elevado”.

Assim, Engels (2012) classifica os tipos de família em consanguínea (os grupos conjugais classificam-se por gerações, nesta irmãos e irmãs sustentam relação carnal entre si), punaluaana (nesta primos e primas mantêm relações conjugais, excluindo-se os irmãos e irmãs), sindiásmica (inicia-se o matrimônio entre homens e mulheres, sendo permitida a poligamia aos homens, e exigindo a fidelidade da mulher) e monogâmica (o matrimônio entre homens e mulheres exige uma solidez maior dos laços conjugais).

Nota-se que cada tipo de família vincula-se as condições materiais de existência e corresponde a um estágio da evolução humana, que o autor divide em selvagem (caracterizado pela caça e pesca), barbárie (onde se desenvolveu as atividades agrícolas) e civilização, (identificado pelo aparecimento do comércio e indústria) distinguindo-os pela forma em que são produzidos os meios de subsistência (ENGELS, 2012).

Refletindo sobre o que escreve Engels (2012) entende-se que a família no modelo que conhecemos, a família da sociedade moderna, é resultado da decadência da família primitiva, antes estruturada em grupos, onde não havia interesses difusos e individuais, partilhava-se de bens comuns a todos, não havia comércio.

Vários fatores contribuíram para a passagem da família primitiva para o modelo de família moderna. Entre estes fatores podemos citar: a transição para o sistema de produção Capitalista, o processo de ascensão e progressiva conquista de hegemonia da classe burguesa e as transformações ocorridas com o advento da industrialização (MORGADO, 2001).

Sobre a origem histórica da família brasileira Samara (1998, p. 7-8), coloca que de acordo com a literatura, esta seria resultado da transplantação e adaptação da família portuguesa ao nosso ambiente colonial, tendo gerado um modelo com características patriarcais e tendências conservadoras, e que foi se alterando regionalmente e de acordo com o tempo.

Ritondo (2008) acrescenta que a partir dessa família colonial, com predominância rural e semirural, foi que se processou a formação da sociedade brasileira. Corroborando com as ideias de Freyre, ao dizer que a colonização portuguesa deixou como herança para o Brasil, seu modelo familiar patriarcal, marcado por uma hierarquia vertical, centrado no casamento, fonte de procriação e concentração de propriedades, uma forte divisão de papéis familiares e hegemonia religiosa.

De acordo com Nader (2001), a partir do século XX, com os processos de industrialização, modernização e urbanização, o Brasil passa por grandes mudanças socioeconômicas que atingem a família, levando a redução do número de integrantes num mesmo domicílio, e a diminuição da convivência de pais e filhos, o que resulta no modelo de família nuclear.

O núcleo familiar dispunha de perfil hierarquizado e patriarcal. Esse quadro não resistiu à revolução industrial, que fez aumentar a necessidade de mão de obra, principalmente nas atividades terciárias. Assim a mulher ingressou no mercado de trabalho deixando o homem de ser a única fonte de subsistência da família, que se tornou nuclear, restrita ao casal e a sua prole. Acabou a prevalência do caráter produtivo e reprodutivo da família, que migrou para as cidades e passou a conviver em espaços menores (DIAS, 2009, p.28).

A primeira Constituição brasileira, de 1824, referiu apenas à família real e ao casamento religioso, como forma de ligação entre Estado e igreja. A Constituição de 1891, segunda Constituição brasileira, reconheceu o casamento civil, garantindo sua celebração gratuita, posto no art. 2, § 4. A Constituição de 1988 traz muitas inovações no campo dos Direitos para a população brasileira, especialmente para a família, citada em relação a deveres e direitos, e vista como a base da sociedade, merecendo assim especial proteção do Estado, como escrito no artigo 226, da atual constituição (RITONDO, 2008).

Mas nem sempre foi assim, como afirma Donati (2008), na década de 50 a esfera pública enxergava somente o indivíduo: o trabalhador, a criança, o adolescente, o idoso, a mulher, sem considerar as redes e relações familiares, vistas como irrelevantes e muitas vezes perniciosas. Tinha-se a família como um estorvo para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Donati (2008) retrata que só a partir da década de 80, quando começaram a crescer e se desenvolver estudos sobre a

família, é que foi redescoberta a sua importância para a socialização, educação e desenvolvimento das pessoas nas diversas etapas e circunstâncias da vida. Atualmente a família passa a ser considerada como recurso de sustentação para o indivíduo e parceira do Estado e da sociedade na efetivação de políticas públicas.

4.2 - Conceituando Família

Ao buscar na literatura um significado de família são muitas as propostas que encontramos, tornando assim o conceito de família algo amplo e subjetivo.

De acordo com Mioto (2003), família é o espaço privilegiado na História da Humanidade onde aprendemos a ser e a conviver, Ferrari e Kaloustian concordam ao dizer que “a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência de desenvolvimento e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar” (2000, p. 12).

Morgado citando Szymanski (1992), diz que há uma cisão entre família pensada e família vivida. A pensada é a certa, a boa; e a que se vive é a diferente. Corroborando com visão de que a família é vista como algo desejado a se alcançar, ao mesmo tempo em que já está embutido no imaginário social um tipo “ideal” de família. Morgado (2001) acrescenta que mesmo com a aceitação de novos arranjos familiares, o modelo natural de união, continua sendo a família nuclear burguesa.

Abordar a problemática familiar em todas as suas dimensões e particularidades constitui-se em uma tarefa difícil e complexa (FERRARI E KALOUSTIAN, 2000). Os autores neste contexto referem-se aos vários arranjos familiares que surgem dadas as modificações dos últimos tempos.

A PNAS (2004) justifica “que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas”. Ainda justificando as alterações a que a família está sujeita,

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a

uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p.17).

Ela também evidencia as mudanças que a família vem apresentando em sua estrutura:

A família brasileira vem passando por transformações ao longo do tempo. Uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. Em 1992, elas eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, e em 2002, passaram a ser referência para próximo de 29% das famílias. Esta tendência de crescimento ocorreu de forma diferente entre as regiões do País e foi mais acentuada nas regiões metropolitanas. Em Salvador, 42,2% das famílias tinham na mulher sua referência. Em Belém eram 39,8% e em Recife 37,1%. Entre as grandes regiões, o Norte apresentava a maior proporção de famílias com este perfil, 33,4%, e o Sul, a menor, 25,5%. Entre as Unidades Federadas, em um dos extremos estava o Amapá com 41,1% e, no outro, o Mato Grosso, com 21,9% das famílias cuja pessoa de referência é a mulher (BRASIL, 2004, p.20).

No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são apresentados três tipos de família, sendo eles, família natural, extensa e substituta, trabalhadas nos seguintes artigos:

Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei (BRASIL, 1990).

Em seu artigo “Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafio de um mundo em mudança”, a autora Heloisa Szymanski, embasada em outros autores, identifica nove composições diferentes de família, a citar:

- 1) Família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos;
- 2) Famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações;
- 3) Famílias adotivas temporárias (Foster);
- 4) Famílias adotivas, que podem ser bi-raciais ou multiculturais;
- 5) Casais;
- 6) Famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe;
- 7) Casais homossexuais com ou sem crianças;
- 8) Famílias reconstituídas depois do divórcio;
- 9) Várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (2001, p.37 apud KASLOW; SZYMANSKI, 2002, p.10).

Embora contemplemos novos arranjos familiares é explícito, que independente do formato que a família possui, ela é um forte agente de proteção social às crianças, idosos, deficientes, e adultos dependentes (CARVALHO, 2010).

4.3 – O papel da Família na proteção dos seus membros

A função da família enquanto participante no amparo a seus membros, não é algo instituído na contemporaneidade,

Concentrando em seu seio as funções econômico-sociais mais importantes, a família desempenhou um papel fundamental na sociedade colonial, aparecendo também como solução para os problemas de acomodação sociocultural da população livre e pobre (SAMARA, 1998, p. 11).

Para Samara (1998, p. 7), “a família é uma instituição social fundamental, de cujas contribuições dependem todas as outras instituições” evidenciando o papel da família na sociedade. Mioto (2003) complementa esse conceito, apontando a família como um espaço contraditório, marcado por conflitos e desigualdades.

A família nas teorias sociais e humanas se apresenta, ora enaltecida, ora demonizada. É vista como o início de todos os males ou exaltada como provedora do corpo e da alma. Ao longo da história, lutou-se contra sua força agregadora e socializadora, buscando outros espaços de relações em prol de questões coletivas. Nos anos 60 era vista como antagônica à organização popular e aos movimentos sociais (SAWAIA, 2010).

Apregoava assim sua extinção, demonstrando que a família perdia sua função de cuidar e educar. Entretanto, essa previsão não se concretizou. Ela continua sendo a mediação entre o indivíduo e a sociedade. Pelo contrário do que se esperava, na atual sociedade, há um enaltecimento dessa instituição, sendo parceira das políticas públicas e desejada pelos jovens (SAWAIA, 2010).

Campos (apud MIOTO, 2013, p. 3) afirma que a família “cobre as insuficiências das políticas públicas, ou seja, longe ser um refúgio num mundo sem coração, é atravessada pela questão social”.

Carvalho (2010) assemelha o exercício vital das famílias às funções das políticas sociais, uma vez que as duas têm por objetivo dar conta da reprodução e proteção social daqueles que estão sob sua tutela. A autora acrescenta “nas comunidades tradicionais, a família se ocupava quase exclusivamente dessas funções, nas

comunidades contemporâneas elas são compartilhadas com o Estado pela via das políticas públicas”.

Mioto (2013) ressalta que a família é também uma unidade de cuidado e redistribuição interna de recursos, não sendo apenas uma construção privada, mas também pública, desenvolvendo um importante papel na estrutura da sociedade e seus aspectos sociais políticos e econômicos.

Há uma hegemonia nos debates políticos, de que programas focalizados na família são mais efetivos no combate à pobreza e miséria. Essa valorização da família é perceptível em estatutos legais que regem a vida social, tais como: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso, Programa de Saúde da Família, Fome Zero, entre outros. Com a criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), a família se transformou em locus privilegiado para ações de enfrentamento a pobreza, a partir da matricialidade sócio-familiar, posta Política Nacional de Assistência Social (ALENCAR, 2013).

No Estatuto da Criança e do Adolescente, a família é citada nos seguintes artigos:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (BRASIL, 1990).

No Estatuto do idoso a responsabilidade da família é colocada nos seguintes termos:

Art.3 É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 2003).

A Política Nacional de Assistência Social (2004) define o papel da família como mediadora ao dizer:

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

Para que a família possa cumprir a tarefa que lhe é dada, deve se levar em conta, o seguinte, exposto:

Para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2004, p.41).

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 (BRASIL, 2005, p. 17).

A Constituição da República Federativa de 1988, em seu artigo 1º, inciso III, estabelece a dignidade da pessoa humana, reconhecendo homens e mulheres como “sujeitos de direitos e deveres”, o que leva ao Estado a responsabilidade de proporcionar meios de existências para que cada ser humano tenha uma vida digna (DIAS, 2009).

Mioto (2013) faz uma importante reflexão sobre o papel da família na política de assistência social, colocando-a como importante instância de proteção social. Ela traz duas concepções sobre o assunto: a primeira refere-se à relação família e assistência social como ajuda pública e a segunda assume a relação família e assistência social como direito de cidadania.

A relação entre família e assistência social como ajuda pública, ancora-se na família como principal esfera de proteção social, e somente quando esta vem a falhar, é que ocorre a intervenção pública e de caráter temporário. Predomina nesta relação o princípio da subsidiariedade, constituinte da Doutrina Social da Igreja, e que consiste na centralidade das menores instâncias (família, comunidade, associações) para provisão do bem estar. Neste caso, há um incentivo a ideologias como a reciprocidade familiar e a autoprodução de serviços vinculados ao mercado, além da

importância das redes familiares e os apoios informais. Esta ideia da política como ajuda a família nasce na conjuntura neoliberal, e torna os problemas gerados na produção capitalista em problemas de família, a responsabilizando pela solução dos mesmos (MIOTO, 2013).

A relação família e assistência social como direito de cidadania, ocorre quando o Estado se constitui na principal instância de provisão de bem estar tornando possível a autonomia dos indivíduos. A cidadania, aqui, é atingida quando os direitos sociais se tornam invioláveis e universais. Para isso é importante que haja também um processo de desfamíliação, ou seja, uma diminuição da responsabilidade familiar em relação à provisão do bem estar. Nesta relação rompe-se com a ideia de que a assistência social só é incorporada no caso de falência das famílias, e os custos da família passam a ser socializados com o Estado (MIOTO, 2013).

Essas duas concepções sobre a relação da família com a política de assistência social estão presente no senso comum e também nos espaços de formulação e execução da política social, não sendo uma característica apenas da política de assistência social (MIOTO, 2013). Para Mito (2013) a centralidade na família no campo da política social, pode ser trabalhada a partir da incrementação de práticas que incentivem a proteção e participação das famílias, ou, a partir de ações que reforcem a presença e controle do Estado sobre as famílias.

Incide ainda sobre a família o papel de provedora de renda e consumo a seus integrantes, que compartilham, ainda que em partes, dos recursos econômicos gerados pelos esforços de trabalhos de todos, caracterizando a família como uma unidade de renda. Cabe também à família preparar os futuros trabalhadores para mercado, através da garantia de socialização e manutenção das crianças e jovens, assim garante que o mercado tenha mão de obra, sem que os custos desse empreendimento sejam repassados para a sociedade, especialmente para o Estado (ALENCAR, 2013).

No campo da saúde, Borges e Franco (2012) afirmam que a função da família é compartilhada pelo Estado, mas diante de políticas públicas omissas, é na família que a maior parte dos problemas de saúde tem sido solucionados, e apenas quando

os recursos desta não se mostram eficientes, é que se recorre ao Sistema Único de Saúde (SUS).

No contexto atual, de crise dos padrões de seguridade social, associado à crise econômica, aumento de desemprego e precariedade do trabalho a responsabilidade da família tem aumentado, exigindo que esta venha a reinventar a vida na dimensão material e moral (ALENCAR, 2013).

Cabe ressaltar que a centralidade da família no Brasil se constrói numa sociabilidade assentada na precariedade da vida social, numa economia periférica, que apesar de se mostrar dinâmica e moderna, reproduz de forma profunda as contradições do capitalismo, e processos sociais excludentes, onde a maioria da população não consegue ser inserida nos padrões de produção, consumo e cidadania. Os direitos sociais e trabalhistas não se efetivam na realidade. Diante destas condições a mobilização da família passa ser imprescindível para a sobrevivência, assumindo quase que sozinha uma série de obrigações ligadas à reprodução social (ALENCAR, 2013).

5- O CAMINHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Ao estudarmos políticas sociais observamos que várias vertentes surgem sobre o assunto. Faleiros (2004) fala que as políticas sociais ora são vistas como mecanismos de força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco governante, ora como garantia do direito dos cidadãos. Essa diversidade dificulta abordar o tema já que, nas palavras do autor as políticas sociais não podem ser reduzidas a um único esquema.

Em sua obra “A Política Social do Estado Capitalista”, Faleiros (2000), diz ainda que a análise da política social não pode ser colocada de forma rígida e de leis imutáveis, seguindo um modelo teórico ideal de realidade, mas é necessário considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura.

É fato que nos deparamos diariamente com as políticas sociais seja como usuários, ou como participantes de sua implementação, enquanto profissionais da área. Trabalhadores que contribuem com a Previdência Social, crianças que estudam em escolas públicas, idosos que frequentam os centros de convivência, os serviços de saúde que usamos no SUS.

Para falarmos de política social precisamos falar sobre sua gênese que está estritamente ligada a Questão Social. A partir do momento que o Estado reconhece os problemas sociais com o intuito de transformá-los em demanda política surge a categoria Questão social. Para definir questão social usamos os conceitos de Iamamoto, que a explica com êxito ao dizer:

Questão social aprendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2003, p.27).

Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem (IAMAMOTO, 2003, p. 28).

De acordo com Behring e Boschetti (2011) não há uma precisão sobre quando surgiram as primeiras iniciativas reconhecidas como políticas sociais, já que trata-se

de um processo social, elas são geradas em convergência com a ascensão do capitalismo junto a Revolução Industrial, as lutas de classe e a expansão da intervenção do Estado.

As primeiras iniciativas reconhecíveis como política social se deram pela luta dos trabalhadores que se organizaram para reivindicar os seus direitos. Como resposta a essa questão social o Estado cria as políticas sociais para viabilizar serviços que amenizem as expressões da questão social. A política de enfrentamento da questão social se dá numa arena de conflitos e de interesses antagônicos entre o capital e o trabalho.

As políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais (FALEIROS, 2000, p.46).

As políticas sociais surgem de forma gradual e diferenciada entre os países, variando de acordo com as particularidades dos movimentos de organização e pressão da classe proletária, o nível de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações de forças e composição na esfera do Estado. O final do século XIX foi o período em que o Estado Capitalista passou a executar ações sociais mais amplas, planejadas, sistematizadas e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ao longo da metade do século XIX e início do século XX, em virtude do crescimento do movimento operário nos importantes espaços políticos e sociais, e a concentração e monopolização do capital, que demoliu a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais, as bases materiais e subjetivas dos argumentos liberais se enfraquecem (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Mas para além desses dois fatos citados, um marco para queda do liberalismo, e das elites político-econômicas neste momento foi o período da “Grande Depressão”. A crise de 1929-1932 expandiu-se pelo mundo, reduzindo o comércio, instaurando a desconfiança sobre os pressupostos liberais, ocasionando uma forte perda econômica e desemprego em massa, em paralelo a isso, acontece à revolução socialista de 1917 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse contexto, de acordo com Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais proliferaram lentamente, e se generalizam após a Segunda Guerra mundial, seguindo firme até os fins da década de 60. Foram cerca de 30 anos, conhecidos como os “anos gloriosos” de forte expansão, taxas de lucros altas e ganhos e produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O Estado seguia as ideias do keynesianismo, assumindo papel de produtor e regulador. O keynesianismo propunha a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo e rompia parcialmente com os princípios do liberalismo. De acordo com John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês que consolidou o keynesianismo, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, através de uma política fiscal, creditícia e de gastos, fazendo investimentos ou inversões reais para estimular a economia. Essas medidas foram adotadas como estratégias e técnicas anticíclicas para amortecer os impactos da crise (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Nesse plano a intervenção estatal estava fundada em dois pilares: o pleno emprego e maior igualdade social, alcançados por meio da instituição de serviços públicos, entre eles a política social. Contudo, o bem-estar deve ser alcançado individualmente no mercado, “mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 82-86).

A partir dos anos 70, com a crise, devido à globalização, há um retorno das ideias neoliberais, e a questão social surge com novas roupagens desencadeando novas formas de expressão da questão social em escala mundial, o que ocasiona um agravamento da mesma com o aumento da pauperização e exclusão social, desemprego estrutural, precarização do trabalho e principalmente um retrocesso dos direitos sociais já conquistados. O aumento das desigualdades sociais e do desemprego é uma prova de que o neoliberalismo alcançou êxito, apostando no mercado como regulador das relações econômicas, cabendo aos indivíduos o dever

de “se virarem no mercado” (IAMAMOTO, 2003). Draibe, citada por lamamoto (2003, p. 36), ressalta que “as repercussões da proposta neoliberal no campo das políticas sociais, são nítidas, tornando-se cada vez mais focalizadas, mais descentralizadas, mais privatizadas”.

Esse novo cenário influencia diretamente na questão do Estado como responsável pelo desenvolvimento econômico e social, ele passa a compartilhar e até mesmo “transferir”, essa responsabilidade para o terceiro setor. O Estado passa a assumir uma postura de promotor e regulador desse desenvolvimento (IAMAMOTO, 2003).

No Brasil esse movimento chega por volta dos anos 80, através de políticas de ajuste, enxugamento dos gastos públicos e o início de uma onda de privatizações, reduzindo a intervenção do Estado nos aspectos sociais, segundo os parâmetros neoliberais. A década de 80 é conhecida como a década perdida, sob a ótica da economia, mas também são lembrados pelas conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A política social nesse período manteve seu caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado, subordinada à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social. A novidade fica a cargo do processo de redemocratização, com políticas orientadas nos princípios de universalização, responsabilidade pública e gestão democrática na Constituição. Decorre desse período a introdução do conceito de Seguridade Social, e o tripé das políticas sociais, previdência social, saúde e assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Desde os anos 1990 até os dias de hoje, o cenário tem sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ ou redirecionamento das conquista de 1988, num contexto em que as condições políticas se esvaíram diante da expansão do desemprego e da violência. São tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

5.1 - Políticas Sociais com Centralidade na Família

De acordo com Carvalho (2010, p. 269) “a família esta no centro das políticas de proteção social”. Isto porque, segundo a autora, os processos de globalização, os avanços tecnológicos e a transformação produtiva, vêm tornando a sociedade cada vez mais complexa e multifacetada, onde os cidadãos estão interconectados, mas seus vínculos relacionais de inclusão e pertença estão vulneráveis, aumentando assim as demandas da proteção social.

Segundo Simões (2009) o sentimento de pertencimento e identidade social, bem como a transmissão de valores e condutas pessoais, são fatores desenvolvidos e mantidos na família, considerada pelo autor como instância básica.

Diante desse cenário novos desafios se colocam: a partilha de responsabilidades na proteção social visto a prevalência da pobreza, o envelhecimento populacional e o desemprego; a partilha de responsabilidades formativas, dada a intensificação do individualismo, à perda de valores e a dificuldade de educadores institucionais na socialização de crianças e adolescentes; e por fim o falta de eficiência, depreciação e recusa da institucionalização como proteção social, dispensando internatos, orfanatos, manicômios, etc (CARVALHO, 2010). Assim uma nova direção aponta para uma política que estrategicamente, integra a família em projetos e processos mais efetivos na proteção social.

Simões (2009) relembra a resolução nº145/04 da Política Nacional de Assistência Social que se refere à família como instituição central, no âmbito das ações da política de assistência social (art. 203 CF), devido se constituir num complexo de relações privilegiadas e insubstituíveis de prevenção e socialização primária dos cidadãos, além de ser provedora de cuidados aos seus membros, e diante disso deve ser cuidada e protegida pelo Poder Público.

Entendemos que políticas públicas são o conjunto de ações do Estado, em que são ofertados bens e serviços para atender as necessidades e direitos básicos da população. A Constituição Federal de 1988, no artigo 226 reconhece a família como “base da sociedade”, reafirmando o que o artigo 16, da Declaração dos Direitos

Humanos, já coloca “família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado” (MIOTO, 2003).

A Constituição Federal 1988 afirma,

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988).

Vários direitos foram conquistados a partir da Constituição Federal de 1988 como citaremos a seguir:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição foi criado o modelo da Seguridade Social que é composto pelo tripé: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, cuja finalidade é amparar e assistir o indivíduo e a sua família em situações como a velhice, a doença e o desemprego. É a partir da carta magna que as políticas públicas são construídas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, direitos significativo para idosos, crianças e adolescentes foram alcançados, inclusive a criação dos Estatutos, regulamentado as garantias previstas na Constituição. Entre essas garantias se destacam: o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar os idosos, com a garantia de participação na comunidade (LOBATO, 2010).

Carvalho (2010) nos faz recordar que, no início da década de 90, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o olhar das políticas públicas voltou-se para as crianças na família, utilizando-se, na época, do seguinte slogan: “Lugar de criança é na família, na escola e na comunidade”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 196, assegura o direito à saúde como um “direito de todos” e “dever do Estado”. Assim a política de saúde é baseada nos preceitos constitucionais de universalidade, integralidade, regionalização e hierarquização, descentralização e participação da sociedade, regulamentada pelas Leis 8.080/90 e 8.142/90 que criaram o Sistema Único de Saúde - SUS e em 2006 foi criada a Política Nacional de Promoção da Saúde. Sobre a política de saúde em atenção à família, Carvalho (2010) explica,

Às políticas de saúde: a família é sujeito coletivo que opera na saúde de seus membros, mas não basta alçá-la à parceria. É preciso produzir saúde para e com a família (CARVALHO, 2010, p. 274).

A política de saúde também está centralizada na família através do Programa Saúde da Família, que agora é Estratégia Saúde da Família- ESF, pois vai além de um programa, não é uma intervenção vertical e paralela às atividades dos serviços de saúde, mas, uma estratégia que possibilita a integração e promove a organização das atividades de um território definido para assim solucionar os problemas identificados (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A Secretaria de Saúde afirma que:

A Estratégia Saúde da Família representa uma concepção de atenção à saúde focada na família e na comunidade, com práticas que apontam o estabelecimento de novas relações entre os profissionais de saúde envolvidos, os indivíduos, suas famílias e comunidades. Com isso, criam-se condições que conduzem à construção de um novo modelo de saúde mais justo, equânime, democrático, participativo e solidário (ESPÍRITO SANTO, 2012, p.98).

O Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) é uma estratégia transitória para ESF, fazendo parte do processo de reforma do setor da saúde para aumentar a acessibilidade ao Sistema Único de Saúde e efetivar as ações de prevenção, promoção, recuperação, reabilitação de doenças. Assim visa à reversão do modelo

assistencial em grandes hospitais, a partir da reorientação da assistência ambulatorial e domiciliar. A família passa a ser o objeto de atenção, no ambiente em que vive, permitindo uma compreensão ampliada do processo saúde/doença (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Criado em 1993 pelo Ministério da Saúde, o Programa Saúde da Família, prioriza as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde de indivíduos e famílias de maneira integral e contínua, sendo o domicílio, a comunidade, a unidade de saúde e o acompanhamento dos serviços de referências, os espaços de atuação do programa (BORGES; FRANCO, 2012). Ressaltamos neste trecho o domicílio, como um dos espaços de atuação dos profissionais do PSF, lembrando que a casa de uma pessoa é considerada no artigo 5º, Inciso XI da Constituição Federal de 1988, como asilo inviolável, e ainda sim profissionais, não só do Programa de Saúde da Família, adentram o lar das famílias e realizam ali suas intervenções.

Contudo, Borges e Franco (2012) com base em outros autores, fazem uma observação sobre como a família é abordada dentro do PSF. As autoras observam que o Ministério da Saúde em seus documentos oficiais, não faz referência sobre como a ação profissional pode ser multidimensional e integral e nem sobre que dinâmicas devem ser adotadas pelo programa na assistência as famílias. Desta forma a família vem sendo abordada de forma fragmentada ou identificada por representantes e substantivos, ou ainda é adotada como problema e transformada em objeto terapêutico, mostrando assim uma falta de preparo e orientação para os profissionais que atuam neste programa.

A Previdência Social possui um modelo universal que é contributivo, um seguro social para prover subsistência ao trabalhador, administrada pelo Ministério da Previdência Social e executada pelo INSS- Instituto Nacional de Seguro Social. Vale ressaltar que a CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas foi promulgada em 1943, no governo Vargas e prevalece até os dias atuais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As políticas de combate à pobreza também se voltam à família e à comunidade, visando garantir uma rede de proteção e de desenvolvimento econômico para as famílias e comunidades vulnerabilizadas pela pobreza, através de uma renda

mínima que permita principalmente a aquisição de uma cesta alimentar, e a manutenção dos filhos na escola, afastando crianças e adolescentes do trabalho exploratório e precoce (CARVALHO, 2010).

A discussão sobre renda mínima e transferência de renda iniciou-se no Brasil na década de 90. Fernando Henrique Cardoso em seu governo criou alguns programas de transferência de renda - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale gás - sendo unificado em um só programa, criado no governo Lula, chamado Bolsa Família, com cobertura mais abrangente, acesso universal e maior foco na família (SERPA, 2012).

A transferência de renda fortalece as famílias, dando condições a estas de cuidar de suas crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. O programa Bolsa Família é de extrema importância, pois assegura os mínimos sociais, reduzindo desigualdades num país historicamente concentrador de renda e, que esta entre os mais desiguais do mundo (SERPA, 2012).

São diversas as políticas sociais como a política de educação, habitação, segurança, entre outras que fazem menção a família. Por ora só faremos menção das mesmas e vamos explorar a política de Assistência Social, pois essa constitui o principal campo de atuação do Assistente Social e há nessa política uma maior centralidade na família.

5.2 - A Política de Assistência Social

A política de assistência social se volta para a família, no princípio da matricialidade familiar, e a elege como foco principal desta política, documentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e da Norma de Operacional Básica da Assistência Social (NOB).

Para a proteção social de Assistência Social o princípio de matricialidade sócio familiar significa que:

A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;

A defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo

afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;

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 adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;

O fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade (BRASIL, 2005, p.17).

Esta política tem caráter universal, ou seja, destina-se a quem dela necessitar, não é contributiva. É regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS 8.742\93 e implementou em 2005 o Sistema Único da Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social- PNAS foi aprovada em 15 de outubro 2004, e expressa a materialidade das diretrizes da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

Como afirma a Constituição Federal de 1988 a Assistência Social é responsabilidade do Estado e um direito do cidadão, ela não é benevolência, favor ou solidariedade. A LOAS corrobora essa concepção em seu primeiro artigo.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A Lei tem os mesmos objetivos já previstos na Constituição,

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

No Art. 5º da LOAS está previsto a organização da assistência social que tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo; (BRASIL, 1993).

Acerca da Organização e da gestão:

Art 6º. As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organização de assistência social abrangida por esta Lei, que articule meios esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993).

A LOAS também prevê a descentralização:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1993).

A política visa incluir “os invisíveis” que são vistos de forma individual e isolada, quando na verdade são parte de um todo social. Ela requer do profissional o conhecimento dos riscos e as possibilidades de enfrenta-los. Para isso ele deve ter a visão de que os usuários e as famílias têm necessidades, mas também possuem possibilidades e capacidades que devem e podem ser desenvolvidas (BRASIL, 2004).

É uma política que junto com as demais políticas setoriais considera as desigualdades territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. Ela permite a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país respeitando as diferenças locais (BRASIL, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social traz avanços no campo da assistência inovando ao trabalhar com a noção de território; a centralidade na família e de sua proteção e a garantia de segurança. Seus princípios são:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p.32)

A PNAS apresenta suas diretrizes baseada na CF 88 e na LOAS:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas 33 estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos; (BRASIL, 2004, p.32 - 33).

São objetivos da PNAS:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p.33)

Assim com a implantação da PNAS, a assistência passou a ser organizado em um sistema único descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As ações são voltadas para a família em seu território vulnerável, oferecendo serviços de prevenção, proteção e enfrentamento das vulnerabilidades e promoção de direitos. Seus programas são organizados em dois tipos de proteção: Proteção básica e proteção especial.

Proteção Social Básica: Os serviços de proteção básica de assistência social são aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, a socialização e o acolhimento nas famílias que os vínculos familiares não se romperam (BRASIL, 2004).

Seus principais serviços ofertados são: o Programa de Atenção Integral à família-PAIF; Programa de Inclusão Produtiva e Projetos de Enfrentamento à Pobreza; Centros de Convivências para idosos; Centros de Referência da Pessoa com Deficiência; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visam o direito de brincar e defesa das crianças; Serviço sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens entre 6 a 24 anos; Benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada-BPC; Programas de Transferência de Renda (BRASIL, 2004).

Esses programas, projetos e serviços são executados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, unidade pública de proteção social localizados em territórios com maior vulnerabilidade social. Também em outras unidades básicas de assistência social governamental ou filantrópica. O CRAS constitui a porta de entrada da Assistência Social atuando principalmente na prevenção.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004).

Proteção Social Especial: A proteção social especial oferta atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido ao abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso

de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Nesse serviço já houve a violação de direitos, o que exige maiores soluções protetivas e uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos do Executivo (BRASIL, 2004).

A Proteção Especial esta dividida em Proteção Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade.

Proteção Social Especial de Média Complexidade: os direitos foram violados, mas os vínculos não foram rompidos. Requer uma atenção especializada com acompanhamento sistemático e monitorizada.

Os serviços oferecidos são os seguintes: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Erradicação do Trabalho Infantil e Combate à Violência Sexual da Criança e Adolescente; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na Comunidade das Pessoas com Deficiência, como o Centro - dia; Medidas socioeducativas em meio-aberto - Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida (BRASIL, 2004).

Os programas, projetos e serviços da proteção de Média Complexidade são executados principalmente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e demais serviços especializados.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade: os direitos foram violados e os vínculos rompidos. São serviços que garantem proteção integral como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de sua família ou comunidade. São serviços da alta complexidade: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas Socioeducativas Restritivas e Privativas de Liberdade (BRASIL, 2004).

Os serviços socioassistenciais do SUAS são organizados segundo as referências de: Vigilância Social diz respeito à produção, sistematização de informações,

indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias; Proteção Social, é um conjunto de ações, atenções, benefício e auxílios hierarquizados entre proteção básica e especial visando garantir segurança de sobrevivência, autonomia, acolhida e convivência; Defesa Social e Institucional, os serviços devem ser organizados de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa, abrindo espaço para a cidadania ativa (BRASIL, 2004).

A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. Garantir que todos tenham uma forma monetária de manter sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, como o caso dos deficientes, idosos, desempregados, famílias numerosas e desprovidas das condições básicas para sua reprodução social digna. Outras demandas atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela devido à violência familiar ou social, drogas, álcool, desemprego e crime. Também situações de desastre ou acidentes naturais. A LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado (BRASIL, 2004).

6- A EFETIVAÇÃO DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA NOS CRAS/CREAS DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

Vitória, capital do Espírito Santo, é uma ilha com 327.801 (trezentos e vinte e sete mil, oitocentos e um) habitantes, distribuídos em 80 (oitenta) bairros. Esta população conta com 12 (doze) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e 03 (três) Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (VITÓRIA - ES, 2015). Dentre eles visitamos 04 (quatro) CRAS e 02 (dois) CREAS.

Foram entrevistados 15 (quinze) profissionais dos CRAS e CREAS do município de Vitória. Sendo 04 (quatro) profissionais do CREAS (Centro de Referência Especializada de Assistência Social), e 11 (onze) do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Dentre os 15 (quinze) profissionais entrevistados, apenas 01 (um) é do sexo masculino, o que afirma a ideia de que a política de assistência social, que trata da proteção e do cuidado, está sendo executada por profissionais na sua maioria do sexo feminino, historicamente destinado as profissões do cuidado. Quanto à idade há uma variação entre 26 e 55 anos, idade predominante da População Economicamente Ativa (PEA), inseridas no mercado de trabalho.

Os entrevistados são todos de nível superior, com formação nos cursos de Serviço Social e Psicologia. O MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) estabelece que o técnico de nível superior dos serviços ofertados no CREAS tenha escolaridade mínima de nível superior, com formação em Serviço Social, Psicologia, Direito, e para o CRAS, é exigida a formação em Serviço Social, Psicologia, e/ou outra profissão que compõe o SUAS. Em ambos os equipamentos é a Resolução CNAS nº 17/2011⁴ que define a área de formação e perfil dos profissionais. Além da formação é também recomendável:

Experiência de atuação e/ou gestão em programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, conhecimento da legislação referente à Política Nacional de Assistência Social, domínio sobre os direitos sociais, experiência de trabalho em grupos e atividades coletivas, experiência em

⁴ O Conselho Nacional de Assistência Social por meio da Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, tem por objetivo ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

trabalho interdisciplinar, conhecimento da realidade do território e boa capacidade relacional e de escuta com as famílias (BRASIL, 2015).

Embora seja preconizado que toda a equipe de referência do CRAS seja integrada por servidores públicos efetivos, para que se garanta a continuidade, eficácia e efetividade dos programas, serviços e projetos oferecidos nestes equipamentos, minimizando a rotatividade e propiciando a capacitação contínua dos profissionais (BRASIL, 2015), nem todos os servidores que trabalham no CRAS e CREAS são efetivos, muitos deles são contratados, não tendo nenhum tipo de segurança em seu emprego, com vínculos precários de trabalho, tendo a possibilidade de serem dispensados a qualquer momento.

Há uma rotatividade muito grande, e por conta disso também os profissionais que são efetivos acabam por serem remanejados a todo o momento, ora estão em um equipamento ora estão em outro.

[...] a rotatividade dos profissionais é muito grande, tem a questão do vínculo, quando você está com a família faz aquele vínculo e depois você tem que pegar outro profissional começar aquele trabalho, não é do zero, por que tem toda uma sistematização, mas é praticamente do zero [...] nós estamos trabalhando hoje em condições muito precárias, que afeta muito na qualidade do nosso trabalho como preconiza na lei (ENTREVISTADO 12).

[...] a rotatividade em si ela já prejudica o processo de trabalho, agora com essa baixa do número de efetivos de profissional prejudicou ainda mais (ENTREVISTADO 14).

Vale ressaltar, que inicialmente delimitamos o número de entrevistados a 10 (dez) pessoas, sendo 08 (oito) profissionais do CRAS, e 02 (dois) do CREAS. No decorrer da coleta de dados fomos surpreendidas pelo interesse dos profissionais que se disponibilizaram a participar da pesquisa. Em apenas 01 (um) CRAS, entrevistamos 06 (seis) profissionais, chegando ao número de 15 (quinze) entrevistados participantes da pesquisa. Percebemos que há um interesse por parte desses profissionais em discutir o assunto. Contudo a alta demanda e o pequeno número de profissionais nas equipes, não permite que tenham tempo hábil para tal debate.

A implementação da política de assistência social em Vitória acontece antes mesmo desta ser assumida na Constituição Federal de 1988. Segundo Serpa (2012), no final da década de 70 iniciou-se a discussão acerca da criação da Secretaria de

Ação Social, prevista já no art. 28 da Lei nº 2.548/1978, sendo criada pelo Decreto nº 6.545, de 08 de abril de 1983 e regulamentada como Secretaria Especial Municipal de Ação Social pelo Decreto nº 6.661, de 11 de agosto de 1983, e em 1996 teve seu escopo e sua estrutura de ações expandidas conforme a Lei nº 4.294.

No ano de 1999 passou a ser chamada de Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda, segundo a Lei nº 4.937/99. Em 2005, assume a estrutura e denominação de Secretaria Municipal de Assistência Social, como está na Constituição de 1988. Mas é em 2011 que ela se adequa as ideias do SUAS, e se organiza de acordo com as funções da assistência social e os níveis de proteção (SERPA, 2012).

Ao longo dos anos podemos perceber a ampliação da política de assistência social, que tem como principal espaço de execução o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como:

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF (BRASIL, 2015).

[...]o CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento (BRASIL, 2015).

O MDS acentua que todo CRAS, obrigatoriamente deve ofertar o serviço PAIF (Programa de Atenção Integral à família), reconhecendo ser atribuição reservada ao poder público, o trabalho social com famílias, devendo ser trabalhado no espaço físico do CRAS (BRASIL, 2015).

O PAIF- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família oferecido em todos os CRAS tem como objetivo apoiar as famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso a direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida,

assim ele deve estimular as potencialidades das famílias e da comunidade, promovendo espaços coletivos de escuta e troca de vivências (BRASIL, 2015).

Serpa (2012) especifica que em Vitória, além do PAIF, a proteção social básica executa serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, os programas de transferência de renda e o serviço de inclusão produtiva.

Porém, a dinâmica da realidade nem sempre acompanha o que está posto na lei a respeito da efetiva centralidade na família.

[...] o PAIF preconiza o atendimento integral a família, nós estamos mais próximos da família, mais disponível para família, então é tudo muito lindo, [...] Com a família, é tudo muito, tudo bonito, tudo perfeito, como tem que ser. Só que existem aquelas lacunas que o processo de trabalho faz com que a gente não consiga ser “mulher maravilha” [...] (ENTREVISTADO 14).

O PAIF é fundamental dentro do CRAS, e inserido nele, o acompanhamento contínuo das famílias, e a inserção em programas, como a inclusão produtiva, visando à autonomia da família. Porém os munícipes vão a este serviço em busca principalmente de cesta básica e/ou para a inclusão em benefícios. Para os profissionais entrevistados esta é uma forma de responder uma demanda imediata e está muito ligada a um ato de ajuda, caridade, que não consegue solucionar o problema, ou seja, a política de assistência ainda não se desvinculou do paradigma do mero assistencialismo.

[...] história da assistência social, do serviço social. Essa questão que as vezes o munícipe ele vê muito, principalmente o CRAS, como uma fonte de benefício, ele não consegue visualizar isso aqui como um programa de proteção, que ele está aqui para um acompanhamento, muitas vezes isso foi construído e nós empoderamos isso. Então quando nós vamos falar de CRAS [...] o que eles nos pedem é para falar de cadastro único e benefício (ENTREVISTADO 07).

Serpa (2012) explica que a medida em que foi se consolidando o funcionamento do CRAS, foi se clareando a necessidade de encaminhar situações de ameaças e violação de direitos a serviços especializados. Foi se entendendo o que era o CREAS, bem como sua importância e papel na rede. Os serviços do CREAS, inicialmente, foram implantados de forma isolada, mais para lidar com demandas dos órgãos do sistema de garantia de direitos do que para atender famílias e

indivíduos conduzidos pelo CRAS. Em 2011 todos os CREAS passaram a executar os mesmos serviços: o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA), o Serviço Especializado de Abordagem Social e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Os espaços de discussão e avaliação das ações centradas na família, na esfera da execução, são resumidas pelos profissionais que entrevistamos, a reuniões e estudos de caso e da metodologia aplicada. São nesses momentos que eles podem refletir sobre as variáveis da política e da família. É citado por eles também reuniões com os dois equipamentos, CRAS e CREAS, para se discutir a integralidade nos serviços oferecidos na proteção social básica e na média complexidade.

Existem os espaços que eu considero muito importante, que é a questão das reuniões de equipes. As reuniões semanais realizadas toda sexta feira. [...] Então é o momento que nós discutimos muito, os nossos trabalhos, as ações que estamos fazendo [...]. Participamos de reuniões também com a nossa gerência, então levamos essas coisas. Hoje um espaço que nós estamos ganhando mais é os CRAS, nesses encontros CRAS e CREAS, que começaram agora no final de agosto, início de setembro que eu acho que amplia o debate. A gente acaba discutindo um pouco, qual é o lugar da família na assistência (ENTREVISTADO 11).

O último encontro foi entre CRAS e CREAS, e se discutiu a metodologia, voltada para a melhoria da qualidade do serviço, prestado ao usuário. Hoje há mais diálogo entre básica e média complexidade, há mais espaços de discussão (ENTREVISTADO 6).

Um dos entrevistados disse que não há espaços e discussões para avaliar se a política de fato está centrada na família, especificamente.

Pra avaliar se está centrada não! Nós temos as reuniões de equipe. Que ocorrem nas sextas feiras, isso é em geral. É uma orientação da gestão, e grupo de estudo, que aí nós pegamos textos e estudamos, debatemos, criticando, avaliando o que estamos fazendo na prática com a gestora, com a coordenadora (ENTREVISTADO 10).

Os demais profissionais falam que não há como fugir da relação família e ações do CRAS/CREAS, mesmo que seja indiretamente, pois todas as diretrizes que norteiam suas ações apontam para isso e são baseadas no que está posto nos documentos oficiais, é o que afirma a seguinte profissional:

Na verdade o CREAS trabalha com o acompanhamento familiar, então nada foge disso [...] (ENTREVISTADO 13).

Não tem como fugir da política, porque é através dela que avaliamos nosso trabalho [...] A diretriz é a política, o SUAS, A NOB RH, é o que direciona [...] (ENTREVISTADO 8).

Há uma unanimidade na fala dos entrevistados quanto à efetivação da política como está posta nos Estatutos, Leis e na própria Constituição. Todos concordam que esta efetivação se dá de forma parcial, não contemplando todos os aspectos da política.

[...] diante, principalmente, do cenário que estamos vivendo hoje, eu acredito que não. [...] a assistência é o primeiro lugar a ser cortado o investimento, e de uma maneira geral [...] ela não é colocada dentro da Seguridade Social da mesma forma, que a saúde é colocada. A Assistência é uma Política Pública de segundo patamar [...] (ENTREVISTADO 8).

[...] o nosso processo de trabalho, a nossa metodologia de trabalho ela atende o que está no estatuto, na lei, na constituição, só que aí tem os entraves [...] essa questão de atender um número muito maior de famílias do que deveríamos por conta dos profissionais. [...] não tem uma quantidade de profissionais para atender a demanda, que é muito grande e só cresce, [...] eu acho que o que esta gritando hoje é a falta de recurso [...] todos esses problemas, a maioria desses problemas, são advindos da falta de recursos (ENTREVISTADO 12).

A assistência social a partir da constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Cabe ao Poder Público, a responsabilidade de fazer com que todos os agentes desta política não a vejam como filantropia, benemerência, mas como uma questão de cidadania e de direitos (BRASIL, 2004). Porém, a realidade mostra que a crise atual e os cortes nos benefícios coloca em xeque o papel do Estado.

Nós temos na Constituição a garantia dos direitos básicos: Saúde, assistência, moradia. E na prática nós vemos um Estado omissivo. O que a gente tem visto agora, a crise está instalada, mas os bancos estão enriquecendo. Então a crise é para quem? para classe trabalhadora! Perda dos direitos é isso que a gente tem visto. Na Política de Assistência principalmente, porque ela trabalha com pobre, e pobre é feio não tem que ter investimento, então é o último a ser investido. [...] Dá para se pensar em “n” tipos de políticas de intervenção na área da assistência, nós temos um marco legal muito interessante, mas acho que precisa um olhar diferenciado para essa política (ENTREVISTADO 8).

O Estado deve compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas onde os direitos devem ser assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação (BRASIL, 2004).

Para isso é necessário uma gestão compartilhada como prevê a CF de 88 em relação à participação e o controle social sobre as ações do Estado, o que requer dos trabalhadores um arcabouço teórico técnico-operativo de nova natureza para o

fortalecimento de práticas e espaços de debate para o controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários (BRASIL, 2004).

A cada entrevista realizada percebemos que há vários desafios na efetivação da política de assistência social, principalmente quanto à centralidade na família. Segundo a concepção dos profissionais são diversas as limitações na ação profissional. Um dos apontamentos feitos por estes é a descontinuidade do serviço que tem sua causa na rotatividade dos profissionais o que contribui para a precarização dos serviços prestados.

[...] a dificuldade de ter a continuidade no serviço, ter técnico para conseguir atender, ter os benefícios, ter o espaço adequado. É isso! São várias limitações, outra dificuldade é que precisa ter número [...] Então às vezes nós precisamos qualificar o trabalho e não conseguimos, porque existe uma cobrança [...] Tem que ter número para receber recurso. Então eu avalio isso como um impedimento, uma dificuldade além dessas outras (ENTREVISTADO 8).

Os profissionais apresentam alguns elementos da realidade atual vivenciada:

[...] foram 70 demissões do início do ano até agora. Só de Assistente Social foram trinta e cinco, fora que perdemos os pedagogos de todos os CRAS; cozinheiros estão sendo divididos, administrativo nós perdemos. Então realmente para Assistência [...] teve perdas significativas. Essa contenção mesmo, o vale social não está tendo, o vale volta tem um número reduzido por conta de sobra de outros meses [...]. A cesta básica quantificou quase cinco meses sem chegar, agora chegou uma quantidade [...], nós trabalhamos com o que tem hoje, e não damos perspectiva de chegar, [...] programas, Vitória mais Igual também está em atraso, os auxílios [...] o quadro da Assistência esse ano realmente está pesando um pouco [...] Mas é o que eu falo a Política, a Prevenção, o Acompanhamento às vezes acabam [...] ficando em segundo plano [...] (ENTREVISTADO 7).

Outra limitação do serviço é falta de envolvimento das famílias devido à concepção que estas têm acerca dos equipamentos. Segundo os profissionais as famílias veem o CRAS como o lugar de receber benefícios e o CREAS como um equipamento de punição. Outro limitador apontado é a visão que se tem sobre a assistência Social pelos outros serviços, não há diálogo o que gera incompreensão entre os mesmos, intervenções fragmentadas, setorializadas, enfatizando a necessidade de se trabalhar em rede.

Em primeiro lugar eu acredito que seja o envolvimento da família, aqui no CREAS nós temos uma dificuldade muito grande pela questão das coisas serem muito institucionalizadas, jurídico, processo; Então assim, se você

não vem, a gente informa a justiça. [...] as famílias acham que estão aqui na obrigação, e nós estamos aqui para punir e não para trabalhar com a família, pra que aquele direito não seja mais violado (ENTREVISTADO 9).

A questão da visão que as outras Políticas têm, como elas encaram esse serviço. A questão do vínculo da família também com o serviço, é um fator que nós estamos fazendo um debate, muitos profissionais reclamam que família não vem, não quer participar, não quer isso, não quer aquilo. Então como que é essa obrigatoriedade da família de estar nos serviços, é a partir de que? É a partir do desejo dela? É a partir de uma obrigação imposta pelo judiciário? Por um sistema de garantia de direitos? Envolve-se conselho tutelar, ministério público; É a partir de onde? Porque considerar os desejos das pessoas é importante para criar o vínculo. Mas se tem uma situação de violação de direitos, de violência isso precisa ser analisado e de certa forma considerado, porque senão se coloca, por exemplo, em risco uma criança ou um adolescente, aí nessa linha a gente discute muitas vezes o tempo da família, do adulto, e o tempo da criança, que são tempos diferentes [...] Você acaba tendo que ter uma ação de judicialização em função de uma proteção, de uma necessidade de proteção [...] Então acho que as limitações estão um pouco nessa linha, do que as outras políticas criam de expectativa sobre a Assistência, e aí tem a ver com a história da própria política. Nossa PNAS é de 2004, é bem criança ainda (ENTREVISTADO 11).

Essa visão tanto por parte dos usuários como dos profissionais de outros serviços acarretam muitos entraves na efetividade da política em ações voltadas para família, é necessário criar vínculos de confiabilidade com as mesmas para que essa não seja apenas usuária dos serviços, mas parceira como nos mostra a fala da seguinte profissional:

[...] então isso ajuda muito também a discutir essa questão da família, que é: se a família é parceira pontual ou ela é usuária do serviço. Até que a família crie vínculo, se veja naqueles serviços, nós também temos que ter uma preocupação de ter um espaço, de ter uma forma de comunicação com essa família que faça ela se sentir parte do processo. Na Política de Assistência fala-se muito do acolhimento em todos os níveis, não só na primeira vez que a família vem no serviço, mas em todos os momentos que ela comparece, então nós tivemos que revisar a metodologia de trabalho, rever a visão do profissional sobre essa família, e nós, enquanto trabalhadores da assistência, a gente assume a visão do controle sobre a família, e tem uma tendência a perder essa família, porque a gente não controla nada, nem ninguém (ENTREVISTADO 11).

O MDS ressalta a importância da vinculação dos profissionais com a família/indivíduo, considerando este vínculo, um dos principais elementos para a garantia de qualidade na oferta dos serviços (BRASIL, 2015).

Percebe-se que por ser um equipamento que trata da ocorrência de violação de direitos o CREAS têm dificuldade em criar vínculos positivos com as famílias.

[...] nós trabalhamos com a violência, [...], as famílias não querem vínculo com a gente, estamos ali apontando o erro, [...] uma necessidade de mudança. E nós sabemos que os termos, os movimentos de provocar mudanças são diferentes para cada indivíduo, e aí se tem a pressão, [...] no CRAS, se a família não quiser participar ela não é obrigada [...]. No CREAS algumas coisas são mais delimitadas, porque tem a ver com violação de direitos. Então nós temos outra forma de medir até que ponto essa família realmente precisa estar ou não. [...] a assistência tem que estudar isso: como a família está vendo essa Política para poder criar o vínculo (ENTREVISTADO 11).

Ao serem inseridos nos serviços os usuários enfrentam muitas barreiras, pois são muito estigmatizados pela população e pelos próprios técnicos da rede. Um elemento presente no trabalho em rede e até mesmo nas equipes locais é ter uma visão estigmatizada tanto da Política de Assistência Social como das famílias, é o que nos afirma a fala a seguir:

Não só nas outras políticas, mais, às vezes o nosso trabalhador [...] a Política de Assistência Social não é vista como uma Política importante assim, infelizmente quando estamos dia a dia na articulação com a saúde, com a educação, vivenciamos uma visão sobre a família e sobre assistência, com estigmatização [...] estigmatizando muito essa família, julgando, os pré-conceitos ainda existem (ENTREVISTADO 11).

Mesmo sendo reconhecida pela NOB/SUAS (BRASIL, 2005), como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, na efetiva realidade a família não é compreendida como deveria ser em seu contexto, costumes, valores e como reflexo das transformações da sociedade, não sendo assim desenvolvido seu potencial.

Entendendo monitoramento como ato de observar se objetivo proposto esta sendo atingido, compreendemos que monitorar a política voltada para família constitui-se um importante elemento, pois diante das transformações da sociedade contemporânea, tudo está num processo de mudança, até mesmo a família, e para acompanhar essa dinâmica e garantir a efetiva proteção à família, é necessário o monitoramento e avaliação dos serviços que a política oferece.

Existe o Censo Suas [...] é on line vai direto para o Governo Federal. A questão da avaliação qualitativa é mais no final do ano [...] mais, eu não sei bem o que o governo faz com essa parte qualitativa. A quantitativa gera recurso ao nome do CRAS [...] (ENTREVISTADO 10).

Segundo informações do MDS:

O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010 (BRASIL, 2015).

O Censo SUAS é instrumento de monitoramento nacional, e se constitui ferramenta oficial de coleta de informação para o processo de monitoramento dos CRAS e CREAS, disponibilizado eletronicamente pelo MDS. Tem por objetivo conhecer e monitorar as Unidades CRAS e CREAS no Brasil, de modo a subvencionar decisões e ações, contribuindo para aprimoramento da gestão do SUAS, das próprias unidades implantadas e da qualidade dos serviços ofertados (BRASIL, 2015).

O MDS recomenda que as informações a serem encaminhadas ao órgão gestor, tais como aquelas necessárias ao preenchimento dos sistemas existentes, sejam organizadas mensalmente, sugerindo a definição de instrumentos próprios e profissionais responsáveis por fazer a sistematização (BRASIL, 2015).

Não há por parte dos profissionais entrevistados um conhecimento extenso sobre as práticas de monitoramento da política quanto ao que se faz com os dados por eles coletados, o que sugere que a análise não é algo amplamente divulgado e discutido na esfera da execução.

É difícil! [...] eu não sei. Porque nós ficamos aqui na ponta [...] Acredito que a secretaria deve fazer, até porque o sistema que nós temos consegue identificar quantas pessoas estão com renda e qual valor, o número de pessoas na família [...] Eu acho que é em cima disso inclusive que é determinado assim como que o CRAS tem que funcionar pra atender melhor as famílias, por exemplo, antes nesse CRAS [...] e nos outros CRAS também, condicionava a chegada da pessoa, a passagem primeiro no GAS que a gente chama de Grupo de Acolhimento Social então, as pessoas apareciam aqui, elas tinham que passar no GAS para serem orientadas a respeito de como funciona o CRAS, o serviço, a política, para depois receberem o atendimento. Às vezes as pessoas esperavam um mês para ter esse acolhimento, então acho que a partir dessa avaliação de como estava o atendimento, é que falou: “não espera aí, isso está errado! Isso não está de acordo com que diz a política. Então vamos ajustar” (ENTREVISTADO 8).

As orientações da NOB/Suas definem a avaliação e monitoramento, como responsabilidades da Gestão Plena (nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social).

g) Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal (BRASIL, 2005).

Para atender a esta determinação o município de Vitória, criou em 2007, por meio do Decreto nº13.239, a Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS), que incorporou as várias ações, dentre elas, as ações relacionadas ao Monitoramento e Avaliação. Uma ferramenta significativa, desenvolvida no município de Vitória, é o software Sigaf (Sistema de Informação da Gerência de Atenção a Família), usado para sistematizar as ações dos CRAS (FARIAS et al., 2012).

Os entrevistados entendem que o monitoramento é feito pela Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS) com base nos dados e informações online do Sigaf. No entanto, não sabem como esses dados são trabalhados.

A monitoração de dados, existe! é pela GGAS [...] os dados levantados [...] foram tirados por meio do Sigaf, a gerência tem esse controle, então ela consegue esquematizar por exemplo, quantas famílias total no território, quantas famílias com perfil de vulnerabilidade, quantas famílias não foram cadastradas no CRAS, quantas famílias não são cadastradas. [...] o que eu não consigo falar sistematicamente é como essa avaliação posterior se dá [...] Porque tudo hoje é lançado, a gente não trabalha mais com prontuário físico. Tudo que a gente faz é automaticamente lançado. Então todos os números de visitas, busca ativa, atendimentos, estão registrados aqui no sistema e ele gera esses dados onde eles quantificam e conseguem dar esses mapeamentos de como está hoje à assistência em Vitória em relação a esse atendimento (ENTREVISTADO 7).

Apesar dos avanços, a PNAS ainda enfrenta fragmentação das ações e das relações de trabalho, burocratização, baixo investimento na qualificação dos profissionais entre outras questões, o seu maior desafio é uma rede de atenção integrada com as outras políticas.

[...] a Lei é muito abrangente. Ela pega várias, vários pontos da Política. [...]. Então digamos que em alguns Municípios, no Brasil, nem existem CREAS. Então está começando, de fato ela não se efetiva como está posta na Lei. Tem muita coisa ainda pra se efetivar. Mas eu acredito que nós estamos no caminho [...]. A Política de Assistência não vai dar conta de todas as questões que estão na sociedade, muita gente acha que ela vai resolver

tudo. Apesar de ser porta de entrada [...] ela não dá conta (ENTREVISTADO 10).

[...] as dificuldades de concretização vem muitas vezes desse esvaziamento, da questão dos recursos financeiros e da visão do que essa política se pretende. Porque quando a gente trabalha com a família ela circula nos serviços. Então ela vai à saúde, ela ouve uma coisa da assistente social de lá, aí ela vem no CREAS e ouve outra coisa, daqui a pouco a escola já está encaminhando ela para o conselho tutelar. De certa forma a visão que a gente tem da família também impede que o serviço se concretize, porque a sua intervenção ela pode ser unilateral, ela pode ser uma intervenção de controle e não uma intervenção que vise autonomia, o protagonismo. Quando a gente vê a Política de Assistência pelo controle da família nós prejudicamos essa efetivação (ENTREVISTADO 11).

Apesar de todos os entraves enfrentados no cotidiano de trabalho, os profissionais enfatizam que há um esforço por parte dos mesmos para que se concretize na prática o que está posto na lei, porém nem sempre é possível essa efetivação em todos os aspectos.

Nem sempre o que está na teoria, está na prática. Mas tanto a gestão, quanto as equipes tem trabalhado para que esteja (ENTREVISTADO 9).

Nós infelizmente não conseguimos fazer tudo o que está proposto, nós fazemos o esforço, e fazemos dentro do que a gente pode (ENTREVISTADO 15).

Ao avaliarmos a política de assistência social percebemos que não podemos assumir uma visão fatalista, ou seja, negativa, muito menos messiânica, de achar que ela resolverá todos os problemas da família, pois sozinha ela não dará conta, é necessário que haja diálogo entre as políticas com ações intersectoriais, pois como vimos nas entrevistas essa família circula nos serviços, por isso é fundamental o trabalho em rede, que vise acima de tudo as necessidades dos usuários de forma integral excluindo ações pontuais, fragmentadas e focalizadas.

Essas ações necessitam de qualificação, mas também é necessário quantificar para medir os resultados, estes, porém, não podem ser apenas números vazios, é preciso dar significado aos mesmos.

Os equipamentos de proteção CRAS e CREAS têm um papel de extrema importância no acompanhamento das famílias viabilizando uma interpretação abrangente das multiplicidades socioeconômicas e culturais que incidem sobre a vida do indivíduo e de sua família.

A Política de Assistência Social que nasceu em 2004, veio para organizar a assistência social num sistema único, contudo, ainda está em processo de implementação, e não podemos perder de vista que ela é uma conquista do povo e que devemos ter clareza de sua importância e enquanto futuros profissionais incentivar a população a não serem somente usuários dos serviços, mas também questionadores dos mesmos através do controle social, ocupando os espaços que a eles pertencem, exigindo que de fato se cumpra seus princípios e diretrizes. Saindo assim do anonimato e emergindo no cenário da vida como protagonista de sua história, rompendo de vez com a visão do assistencialismo, reconhecendo a assistência como direito e dever do Estado.

Um marco legal de divisor de águas na conquista dos direitos foi a Constituição de 1988, depois a LOAS de 1993, a PNAS de 2004, NOB SUAS e A NOB-RH\SUAS cada uma ao longo da história contribuiu particularmente para os avanços e desenvolvimento da Assistência. Levando em consideração a idade da PNAS, como disse um dos entrevistados “há muito caminho a percorrer, ainda somos crianças” (ENTREVISTADO 11), mas, uma coisa é certa, sempre existirão desafios permanentes a superar.

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concordamos com Carvalho (2010, p. 268) quando diz que “família e políticas públicas têm funções correlatas e imprescindíveis ao desenvolvimento e proteção social dos indivíduos”. Importa refletir se há de fato a concretização destas políticas na vida das famílias.

É importante que tenhamos um olhar além do que está aparente, não naturalizando os fenômenos vivenciados pela família, sem trabalhar a ideia de “normal” e “patológico”. Importa que façamos uma reflexão crítica acerca da família levantando as seguintes questões baseadas nos eixos estruturantes da PNAS (2004) família e território: Que família é essa? São todas iguais? Como ela age e reage em seu território? Quais características desse território? Quais são as necessidades dessa família? Quais são as possibilidades? Têm capacidade para quê?

O indivíduo não pode ser visto de forma isolada, separado do seu contexto social, ou seja, do seu território e de sua família, deve haver o cuidado para que os vínculos não se rompam que o sujeito tenha o mínimo de proteção e cuidado. Esta constitui a principal característica da política, não retirar as pessoas do seu território, mas fortalecer as relações sociais, trabalhando essas relações que já estão formadas, primando pela convivência familiar.

Os CRAS/CREAS são equipamentos que trabalham essa questão da prevenção, promoção e proteção da convivência familiar e comunitária. É necessário excluir uma visão negativa, estigmatizadora do indivíduo e das famílias, reconhecendo seu potencial e valorizando a convivência familiar. Para tanto a Assistência Social deve trabalhar a autonomia das famílias e seu empoderamento.

Para realizar mudanças é necessária capacitação dos profissionais para estabelecer estratégias e inovações em plano de ação, exige competência técnica e habilidades sociais. Mas a realidade mostra que o Estado não promove essa capacitação e atualização do profissional com a dinâmica da realidade, ficando a cargo desses

buscar novos conhecimentos para não cair no comodismo, e ser um profissional competente e propositivo.

Há mudanças como no plano ideológico que acontecem de forma lenta, por isso é importante que os profissionais tenham vínculos permanentes para poder acompanhar e ver os resultados de suas ações, pois a assistência não é um ato isolado, é um processo.

Percebemos também um enfraquecimento dos movimentos sociais que contribui fortemente para retrocessos na conquista de efetivação de direitos, desresponsabilizando o Estado como promotor da política pública, transferindo essa responsabilidade para o terceiro setor, transformando a política pública em solidariedade.

Nesse sentido encontramos base nas palavras de Behring e Boschetti (2011) que com reflexões semelhantes a esta destacam que o retorno à família e as organizações sem fins lucrativos como agentes do bem-estar, substituindo a política pública, não se constitui como uma rede complementar, mas como alternativa eficaz, o que representa um verdadeiro retrocesso histórico. As autoras fazendo menção a Yazbek (1993 e 2000) citam que ela denomina esse fenômeno como refilantropização das políticas sociais, uma volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública.

O Estado deve apoiar as famílias através da política, criando mecanismos de controle para que ela não fique somente no papel, no idealismo, mas, para que de fato haja uma efetividade da mesma, na realidade social, promovendo condições dignas no cotidiano do trabalho dos profissionais que lidam diretamente com sua efetivação. A política é a resposta do Estado às expressões da questão social no plano ideal, e o profissional representa esse Estado na execução dessa política no plano concreto, para que se alcance sua efetivação.

Cabe ao Estado efetivar políticas públicas que atendam as necessidades de todos os cidadãos. Contudo, temos vivido um Estado mínimo, e que, cada vez mais tem

transferido para sociedade, inclusive a família, sua responsabilidade de promover o bem estar.

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 pessoas com deficiência (BRASIL, 2005). Sobre isso Carvalho (2010), aponta que face às políticas neoliberais, torna-se cada vez mais premente, o partilhamento de responsabilidade entre Estado e sociedade, acrescentado o papel fundamental exercido pela família, na manutenção da sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Família, Trabalho e Reprodução Social: Limites na Realidade Brasileira. In. Duarte, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de (Org.). **Família e Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. **SOBRE O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**. 2008. Disponível em:

cress-mg.org.br/publicacoes/Home/PDF/67 Acesso em: 10 nov 2015

_____. Política Social no contexto da crise capitalista. In. Iamamoto, Marilda Vilela (Organ.). **Serviço Social: Direitos e Competências**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. Ed- São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, Valéria Oliveira; Franco, Anamélia Lins e Silva. **Família no programa de saúde da família: uma inquietação em sua abordagem**. Rev. Saúde Coletiva, 2012; 09 (55): 19-23

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

Acesso em: 26 Nov. 2014.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 13 julho 1990. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 26 Nov. 2014.

_____. **Estatuto do Idoso**. LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 1 outubro 2003.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 26 Nov. 2014

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Assistência Social**. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>. Acesso em 20 nov. 2015

_____. NOB. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. 2005

_____. PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004

BREVIDELI, Maria Meimei; DE DOMENICO, Edvane Birelo Lopes. **Trabalho de Conclusão de Curso**: guia prático para docentes e alunos. 1. Ed. – São Paulo: Látria, 2006

CARCANHOLO, Reinaldo A; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro característico da globalização. In. GOMES, Helder (Organ.). **Especulação e Lucros Fictícios**. 1 ed. São Paulo: Outras expressões, 2015.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 11 ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1988.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Família e Políticas Públicas. In. ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Organ.). **Família**: redes, laços e políticas públicas. 5. Ed. São Paulo: Cortez. 2010.

_____. A priorização da família na agenda da política social. In. KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (org.). **Família brasileira**: a base de tudo. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2000.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

DONATI, Pierpaolo. **Família no século XX: Abordagem relacional**. 1 ed. São Paulo: Paulinas, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 3.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saúde. **Curso de Formação Inicial de Agentes de Saúde**. Vitória, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O que é política social**. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004

FARIAS, Edsley Alves de et al. Vigilância socioassistencial e o sistema de informações na política municipal de assistência social. In. RAIZER, Eugênia Célia; SERPA, Ana Maria Petronetto (Org.). **Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012)**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012

FERRARI, Mario; KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (org.). Introdução. **Família brasileira: a base de tudo**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2000.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise De Conteúdo**. 3 Ed. Brasília/DF, Liber Livro Editora, 2008

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

GOMES, Helder; NAKATANI, Paulo. A natureza e as contradições da crise capitalista. In. GOMES, Helder (Organ.). **Especulação e Lucros Fictícios**. 1 ed. São Paulo: Outras expressões,2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia Científica.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LESSA, Sergio; TONET, Ivo. **Introdução à Filosofia de Marx.** 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LOBATO, Alzira Tereza. Consideração sobre o trabalho do Assistente Social na área do envelhecimento. In: FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda (Org). **Serviço Social: temas, textos e contextos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. (Org.); et al. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 2. ed. São Paulo: Cortez. 2006. p. 43-59

_____. **A Centralidade Da Família Na Política De Assistência Social: Contribuições para o debate.** Nov.2003

_____. Família e Assistência Social: Subsidio para o Debate do Trabalho dos Assistentes Sociais. In. Duarte, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de (Org.). **Família e Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento.** Serv Soc Soc. São Paulo, p. 270-287, abr / jun 2012

MORGADO, Rosana. **Família(s) e Relações de Gênero.** Praia Vermelha (UFRJ), Universidade Federal do RJ, v. 5, p. 190-215, 2001.

NADER, Maria Beatriz. **Mulher: do destino biológico ao destino social.** 2 ed. Vitória: Edufes, 2001.

PEREIRA; Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação social e controle Democrático. In: Bravo, Maria Inês Souza; Potyara, A. P. Pereira (Organ.). **Política social e Controle Democrático**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA; Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. In. lamamoto, Marilda Vilela (Organ.). **Serviço Social: Direitos e Competências**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

RITONDO, Domingo Pietrangelo. **Bem de Família**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SAMARA, Eni de Mesquita. **A família brasileira** / Eni de Mesquita Samara. São Paulo: Brasiliense, 1998. (Coleção tudo é história; 71)

SAWAIA, Bader B. Família e Afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In. ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Organ.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 5. Ed. São Paulo: Cortez. 2010.

SELL, Carlos Eduardo; SILVA, Lílian Lenite. Estado. In. SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: Política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SERPA, Ana Maria Petronetto. O processo de implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em Vitória (ES): relato da experiência. In. RAIZER, Eugênia Célia; SERPA, Ana Maria Petronetto (Org.). **Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012)**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SZYMANSKI, Heloisa. **Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafio de um mundo em mudança.** Revista Serviço Social e Sociedade, 2002.

VITÓRIA (ES). **Perfil Socioeconômico.** Disponível em:
<<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/perfil.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2015

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- **Objetivo:** O objetivo geral é conhecer em que medida o Estado garante, através das políticas sociais, a efetiva centralidade nas famílias como preceito institucional. Além disso, temos como objetivos específicos conhecer a políticas públicas, promovidas pelo Estado, que dão suporte a família na responsabilização desta nos cuidados de seus membros e fazer contraponto entre as instituições, Estado e Família, para esclarecer o que é de fato responsabilidade de cada uma, nos cuidados e proteção dos indivíduos. É também nosso objetivo conhecer a percepção dos profissionais envolvidos na gestão e execução das políticas de Assistência Social, nos CRAS e CREAS do município de Vitória.

I – Identificação

- a) Nome: _____
- b) Idade: _____
- c) Gênero: _____
- d) Escolaridade: _____
- e) Profissão: _____
- f) A quanto tempo atua na área? _____.

II – Pesquisa

1. Em qual instância você esta atuando? Gestão ou execução?
2. Existe um espaço de discussão entre gestores e executores para avaliar se esta política/programa esta centrada na família?
3. Esta política tem se efetivado na prática, como esta posta no

Estatuto/Lei/Constituição? Se não, quais aspectos não estão se concretizando?

4. Qual é a maior limitação da ação profissional na execução das ações voltadas para família?
5. Existe um monitoramento das políticas/ações que estão centradas na família? Se sim, como acontece este monitoramento?

APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DA CENTRALIDADE NA FAMÍLIA que consistirá em resultado do trabalho de Conclusão de Curso ao Departamento de Serviço Social da Escola de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM. Este estudo tem como objetivo conhecer em que medida o Estado garante, através das políticas sociais, a efetiva centralidade nas famílias como preceito institucional.

Serão aplicadas entrevistas semiestruturadas, ou seja, o entrevistador utilizará um roteiro de perguntas, mas haverá liberdade para o entrevistado expor outras questões referentes ao assunto estudado. Além disso, as entrevistas serão gravadas, transcritas e posteriormente, analisadas, sendo que ao final do processo as fitas serão destruídas. O presente termo assegura os seguintes direitos:

- a) Pedir, a qualquer tempo, maiores informações sobre a pesquisa;
- b) Liberdade de desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa;
- c) Garantia de sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, bem como quaisquer informações sobre a identificação pessoal;
- d) Opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido.

Essa pesquisa oferece risco mínimo, que será amenizado diante de sigilo absoluto em relação à identidade dos entrevistados, e demais garantias previstas na Resolução CNS 466/2012 - Diretrizes e Normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, que visa assegurar os direitos e deveres que dizem respeito aos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado. A participação nesta pesquisa, não traz complicações legais. Você receberá uma cópia desse termo em que constará o telefone e o endereço eletrônico dos pesquisadores, podendo tirar suas dúvidas a qualquer momento sobre o projeto e sua participação.

“Eu, _____ portador do RG _____, residente _____, declaro que, após esclarecimento prestado pelos pesquisadores e ter entendido o objetivo da pesquisa, consinto voluntariamente em colaborar para a realização desta. Fico ciente também que uma cópia deste termo permanecerá arquivada com os pesquisadores do curso de Serviço Social da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, responsáveis por esta pesquisa.

Vitória, ____ de _____ de 2015.

Assinatura do Declarante

ASSINATURA DOS PESQUISADORES:

Nome: Glaucia Salles Xavier
Tel.: 99981-0187
E-mail: glaucia.xavier@emescam.br

Nome: Marina Vial
Tel.: 99804-1331
E-mail: marinavial5@hotmail.com

Nome: Maxiliane R.
Tel.: 99904-2616
E-mail: maxiribp@gmail.com

Nome: Miriam Mateus
Tel.: 99893-6599
E-mail: miriammateus@hotmail.com

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo:

E-mail: comitê.etica@emescam.br **Telefone:** 3334-3586 (do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Emescam).