

## ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS COM ÊNFASE NA CENTRALIDADE DA FAMÍLIA.

Andreya BARBERÁ  
Heloisa dos Santos Martins de OLIVEIRA  
Lívia Oliveira GÁRCIA  
Mikaelli Mokdessia de Alencar QUEIROZ<sup>1</sup>  
Valderes Maria ROMERA<sup>2</sup>

**RESUMO:** A família é a primeira identidade social no processo de endoculturação do indivíduo na sociedade. Em decorrência da Reforma do Estado suas funções se modificam, uma vez que ocorre a descentralização de seus serviços. Assim, a família contemporânea assume novos compromissos sem ajuda do Estado. Este cria as políticas sociais em resposta as transformações sociais, políticas e econômicas vigentes, e com a Constituição de 1988 abre espaço para os Conselhos. Desta forma, as políticas sociais para sua melhor efetivação devem ser articuladas entre si, a princípio, as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

**Palavras-chave:** Família Contemporânea. Políticas Sociais. Estado. Conselhos.

### INTRODUÇÃO

Políticas sociais articuladas, com foco na centralidade da família, contribuem com maior efetividade para a promoção social; não podendo esta ser contemplada de maneira fragmentada, individualizada, descontextualizada e portadora de um problema, realizando atendimentos paliativos sem continuidade, pode-se constatar que o objetivo de fortalecer a autonomia do indivíduo e sua ascensão social é restritamente efetivado. Perpetuando programas compensatórios

---

<sup>1</sup> As autoras são discentes do 4º ano do curso de Serviço Social, das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente

<sup>2</sup> Docente das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente, Coordenadora do curso de Serviço Social e Mestre em Serviço Social e Política Social.

e residuais, fundamentados nos pressupostos do mercado, no qual o desemprego e a exclusão social são inerentes ao sistema, portanto inevitáveis, seus resultados se reduzem à mera reprodução da pobreza, amenizando os efeitos mais perversos desta e das desigualdades sociais, indicando uma frágil autonomia limitada.

Ademais, é de suma importância, que as políticas sociais sejam articuladas entre si, a princípio, com as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, possibilitando assim, uma ação que compreenda a totalidade de demandas da família, que a entenda como ontológica, capaz de efetivar processos de mudanças e promover sua própria transformação social.

## **AS CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

As políticas sociais são compreendidas a partir do desenvolvimento da cidadania, com a pauta de direitos e deveres, são criadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade. Desta forma, podem assumir diferentes modalidades, configurando-se em distintos padrões de intervenção estatal no trato das expressões da questão social, que se diferenciam em função da maior ou menor justiça e equidade dos sistemas prestadores de serviços sociais.

Assim, as políticas sociais tratam dos planos, programas e medidas necessárias ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania. Vieira (1997, p. 70), confirma que:

[...] as políticas sociais envolvem direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamento, executores, resultados, impactos, etc. Evidentemente, as políticas sociais devem sempre passar por avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória [...].

Couto (2004) afirma que esta relação jurídica inclui, além de direitos sociais, os direitos civis e políticos, embora, cada um destes elementos com características peculiares e permeadas de fatores que conformaram à sociedade brasileira, foi se constituindo a partir de uma realidade histórica particular, na qual

transcorreu os períodos colonial, imperial e republicano; atualmente estão entrelaçados e indissocialmente vinculados à noção de cidadania.

A priori, a forte estrutura social centralizada no governo e nos grandes proprietários, cerceou a circulação de informações e a construção da ideologia do favor, da benesse, da relação de dependência pessoal, baseada na submissão e no compadrio, elimina-se a possibilidade de uma relação livre e de cidadania. Segundo Couto (2004, p. 87-88):

Quanto ao atendimento das necessidades sociais da população, os registros dessa época são de que não havia preocupação com essa questão. A subsistência da mão-de-obra escrava e dos trabalhadores livres, porém submetidos aos grandes proprietários era responsabilidade desses proprietários. O trabalho com os que ficavam à margem dessa realidade era feito pelos religiosos, sem interferência do Estado, criando-se, a partir dessa época, as condições para a caracterização dessa área como campo da filantropia ou da iniciativa de cunho privado.

A emergência dos direitos sociais foi se instituindo a partir do trabalho dos imigrantes europeus que vieram ao Brasil com a consciência de classe, de direitos e deveres; fomentaram a população brasileira e organizaram-se para luta por melhores condições de existência.

As respostas a essas demandas foram sendo construídas pela elite nacional, as políticas sociais teriam o encargo de apaziguar as reivindicações dos trabalhadores, e proporcionar o mínimo para sua manutenção, visto que, a princípio, o desenvolvimento destas políticas sociais eram em sua maioria voltados ao âmbito dos trabalhadores, enquanto os outros segmentos continuavam a precárias condições de vida. O tratamento ao povo que se mobilizava era feito por intermédio de mecanismos, ora de concessões feito na lógica do favor, da tutela, da clientela ou da cooptação, ora de repressão. Segundo Couto (2004, p. 88), “Essas características, persistentes ao longo da trajetória do Estado brasileiro, constituíram um entrave à concretização dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais”. O que ocasionou na configuração de um povo de fraca cidadania e num Estado forte, balizado pelo poder presidencial, porém, encharcado da velha cultura oligárquica espreada na burocracia estatal e, na égide do corporativismo.

No pós-guerra, enquanto a classe trabalhadora na Europa ampliava sua organização e suas lutas sociais na obtenção de direitos políticos e sociais, o

Brasil transitou da ditadura Vargas, para os governos populistas, que embora, tenham favorecido o crescimento do papel político da classe trabalhadora, mantiveram os movimentos sociais sob tutela do Estado. Segundo Vieira (1997, p. 68);

[...] a política social brasileira compõem-se e recompõem-se conservando em sua execução um caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.

Essas peculiaridades perduram no período republicano, onde a questão central das políticas sociais era compreendê-las em relação ao binômio concessão e conquista, Coimbra (1987) apud Couto (2004), diz que, o sentido de concessão tem por finalidade e o compromisso em manter a acumulação e reproduzir a força de trabalho buscando a legitimação capitalista, enquanto, para Vieira (1995) apud Couto (2004), as políticas sociais podem ser entendidas como um campo contraditório de disputas com vista à ampliação de direitos sociais, que se constituíam numa conquista.

Couto (2004) afirma que as décadas de 1980 e 1990 configuram-se com um novo cenário político, econômico e social brasileiro, marcado pela transição dos governos militares à constituição da democracia e à organização política e jurídica. Essa transição democrática, conhecida como a Nova República, volta a questão social à arena brasileira, que passou a influenciar os órgãos governamentais de planejamento e de gestão de políticas sociais, e a absorverem demandas de movimentos populares, transformando em canais de pressão populares em relação às decisões governamentais.

Reflexo da ampla mobilização social procedeu a Constituição Federal de 1988, que teve como avanços, segundo Nogueira (2004), a valorização política e jurídica aos direitos de cidadania, o fortalecimento do Estado como espaço de autonomia individual e de ação coletiva, a sociedade foi inserida no campo da gestão de políticas sociais e o Ministério Público ganhou impulso e autonomia. Segundo Freitas e Papa (2003, p. 15-16):

A Carta Constitucional de 1988 deu nova forma à organização do sistema federativo brasileiro [...] avanços significativos na área da administração pública, como a descentralização e democratização das políticas sociais [...]. Tais experiências alteraram significativamente a relação Estado/sociedade na medida em que criaram meios, canais de participação popular, como é o caso dos conselhos de políticas sociais, que têm atuado na sua co-gestão. Sendo esses conselhos instrumentos de expressão, representação e participação popular, têm o desafio de discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representam interesses coletivos.

Entretanto, a Constituição de 1988 foi insuficiente para cumprir com as promessas feitas à população no que se refere à melhoria das condições e qualidade de vida, tendo a implantação das políticas sociais, como eixo, os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento do social. Afirma Fagnani (1999) apud Couto (2004, p. 140):

O paradoxo do período em análise é que esses impulsos no sentido da formulação e implantação de políticas sociais nacionais universais e operadas de formas descentralizadas foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica.

Pereira e Spink (2003), afirmam que esse paradoxo acontece em decorrência da premissa neoliberal que tem ênfase na Reforma do Estado, reforma esta que passa ser vista como necessidade interna e exigida também pelos investidores estrangeiros e agências multilaterais, devido à crise fiscal do Estado, à crise do tipo de intervenção estatal acarretada pela burocrática administração do Estado e à crise econômica.

Segundo Nogueira (2004), a Reforma foi concebida para promover um incremento do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado, mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.

Enfim, o provável significado da Reforma, para Pereira e Spink (2003), era reduzi-lo, limitando suas funções como produtor de bens e serviços e como regulador; ampliando suas funções no financiamento de atividades que envolvam

externalidades ou direitos humanos básicos e promover a competitividade internacional das indústrias locais.

Esse contexto teve seus rebatimentos nas políticas sociais, reforçando segundo Freitas e Papa (2003, p. 13):

[...] o corte de benefícios ou a introdução de medidas de flexibilização de acesso a eles, a maior seletividade (não se aplica a todos), e a focalização das políticas sociais (atendem os mais pobres entre os pobres), tornando-se residuais e casuais, ou seja, os programas não são contínuos nem abrangentes e atingem pequenos grupos por determinado tempo, a privatização de bem-estar social, isentando-o Estado da garantia dos mínimos sociais necessários à sobrevivência humana, e o desmonte da rede de proteção social antes mantida pelo Estado.

O principal resultado do reformismo foi a desvalorização do Estado, visto que, as populações foram incentivadas a não esperar nada do Estado, buscando viabilizarem-se por si mesmas, no mercado ou na dinâmica comunitária, num contexto de luta pela vida, esforço pessoal e voluntarismo. O Estado se manteria à margem, cumprindo funções limitadas e protegendo os segmentos sociais mais excluídos, os indigentes e os focos de pobreza absoluta (Nogueira 2004). Afirma Vieira (1997, p. 70):

Curiosamente, essas análises dão o nome de política social neoliberal a aquela política que nega os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria.

A diminuição de prestação de serviços públicos, por parte do Estado, repercutiu como causa da transformação e debilitação progressiva da família na contemporaneidade e na fragilização dos laços de dependência econômica, tendo estas agora de se ocuparem com compromissos adicionais sem a ajuda do Estado.

Visto que, as políticas sociais desenvolvem suas ações sob a lógica da incapacidade e da falência das famílias em seus papéis sociais, atendendo as situações limites e as solicitações mais emergentes trazidas pelas mesmas, ao invés de atuar no sentido de prevenir os conflitos e as crises, as políticas sociais são efetivadas com características pontuais que visam prioritariamente à resolução do

problema aparente e não das questões que o motivaram, e assim, não trabalhando com as famílias em sua totalidade, ou seja, no seu contexto interno e também no meio social no qual estão inseridas.

Acosta e Vitale (2005), aponta que, a priori, é necessário visualizar a família, como um espaço de pessoas, que é determinada pelas mudanças ocasionadas por transformações ocorridas no contexto político, econômico e social, que rebatem na sua estrutura e em suas demandas.

Independente de alterações e mudanças substantivas em sua composição e nos arranjos familiares, ela é um forte agente de proteção social de seus membros: idosos, doentes crônicos, dependentes, crianças, jovens, desempregados e assim por diante. Não se pode exaurir esse potencial protetivo sem lhe ofertar apoio, e nem pensá-la de forma fragmentada, privilegiando o indivíduo; ou seja, cada integrante da unidade familiar, vendo-a de forma individualizada, descontextualizada e portadora de um problema.

Com isso, constata-se a importância da unidade familiar, seja qual for o entendimento que dela se tenha, em qualquer processo de mudança deste contexto. Por ela passa as decisões e a maioria dos processos culturais básicos que podem contribuir para mudanças ou enraizar procedimentos. Pois a família é a formadora da primeira identidade social, sendo ela a mediadora entre o indivíduo e a sociedade no seu processo de endoculturação.

De fato, vínculos sócio-familiares asseguram ao indivíduo a segurança de pertencimento social. Nessa condição, o grupo familiar constitui condição objetiva e subjetiva de pertença, que não pode ser descartada quando se projetam processos de inclusão social.

Considerando a família como primeiro e mais importante pólo formador dos indivíduos e base estrutural da vida comunitária e social, esta dimensão deverá utilizar técnicas de intervenção voltadas para o fortalecimento das relações, dos laços e dos vínculos familiares e sociais e para a ampliação do capital humano. Desenvolvendo-se a partir do princípio de matricialidade sócio familiar, potencializando suas habilidades de resolução dos desafios presentes. Segundo Carneiro (2001, p. 17):

[...] a perspectiva de integração e da matricialidade requer alterações organizacionais, técnicas e burocráticas do aparato estatal [...] precisa, por isso, aprimorar a integração das diversas ações e aprofundar a participação popular, com a absorção pelas comunidades do conteúdo de suas políticas.

Gohn (2003) aponta que, um dos canais para a conquista desses objetivos são os Conselhos, que estão escritos na Constituição Federal na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população nas decisões políticas. É uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas sociais e ao Estado, que em nosso país tem forte trajetória de centralização e concentração de poder. Por força de lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao poder executivo que passou a ser exigência constitucional em diversos níveis de administração (federal, estadual e municipal), são voltados para políticas sociais específicas, a fim de definir suas prioridades, conteúdos e recursos orçamentários. Segundo Gohn (2003, p.84):

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditam os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente.

Acosta e Vitale (2005), afirmam que a família representa o principal eixo articulador das políticas sociais e promoção social. É necessário articular e integrar programas, projetos, serviços e benefícios tendo como base o núcleo familiar, pois este é o sujeito e o beneficiário das ações. E assim, não se limitando ao que está aparente, mas abrangendo aspectos culturais, políticos e econômicos que influenciam a família na capacidade de responder às necessidades e desafios impostos pelo ambiente.

O desenvolvimento da autonomia será proporcionado com ações que visem à potencialização de capacidades e habilidades para o exercício de cidadania, do protagonismo, respeito à dignidade humana, certeza de proteção social, conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais.

Essas ações não devem ser efetivadas apenas por uma política social, mas implementadas em conjunto, articuladas entre diversas políticas, assim,

possibilitam maior sinergia entre as intervenções setoriais e maior impacto quanto ao objetivo final da inclusão social. Segundo Carneiro (2001, p. 4-5):

[...] ao promover a integração entre as diversas políticas setoriais e abordar o fenômeno da exclusão em sua totalidade, [...] aponta para uma visão mais abrangente e complexa do conjunto de questões que se quer atacar. Essa estratégia de gestão é muito mais difícil e desafiadora, por exigir tanto a ruptura com formas setorializadas e verticalizadas de produção e oferta de serviços sociais, quanto uma integração de objetivos, metas e procedimentos de diversos órgãos e secretarias do governo. [...] Ao agregar políticas de caráter mais universal com políticas mais focalizadas, a ênfase na territorialidade faz com que a realidade se apresente a partir de considerações específicas, o que constitui por si só um grande desafio para as políticas públicas.

## **CONCLUSÃO.**

Dentre as políticas sociais existentes, é necessário que as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, priorizem a família em tais políticas, sendo essas implementadas de forma articulada, para que tenham condições de instrumentalizar métodos de intervenção, que visem à liberdade, emancipação, autonomia e equidade social, através da ação na totalidade de demandas das famílias, proporcionando a ascensão social e a inclusão social destas.

Segundo Vasconcelos (1997), estes objetivos só aconteceram porque as famílias tiveram condições objetivas para essa construção, pois ela é conquistada à medida que o sujeito tem um histórico para isso, sendo necessária a efetivação das ações, entendendo que esse sujeito é ontológico, ele tem a possibilidade de tornar-se cidadão, de auto construir-se, e conquistar sua liberdade por meio da emancipação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Org). **Família: redes, laços e políticas públicas.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CARNEIRO, C. B. L. Programa Integrado de Inclusão Social. **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, SP, 2001. Disponível em: <<http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/20experiencias2000/18%20-%20piss.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível**. São Paulo: Cortez, 2004.

FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho. (Org.). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, M. A. **Os direitos de cidadania como causa cívica: o desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado**. XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Fortaleza, out. 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FVG, 2003.

VASCONCELOS, Eymard Mourão. **Educação Popular e a Atenção à Saúde da Família**. 3 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

VIEIRA, E. A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, ano XVIII, n. 53, p. 67-73, mar 1997.