

## POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETO DE PROTEÇÃO SOCIAL QUE SE DESENVOLVE DENTRO DA RESPONSABILIDADE DA FAMÍLIA E DO ESTADO

João Orlando Medeira de Araújo<sup>1</sup>

**RESUMO:** Interpretar a participação da família na implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas na sociedade brasileira contemporânea, requer uma análise crítica e fundamentada da responsabilidade atribuída a cada entidade social envolvida no processo. Este estudo enfatiza a discussão da influência ideológica do neoliberalismo sobre o Estado brasileiro na atribuição de responsabilidades à família quanto à proteção do grupo familiar. Por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica, o presente artigo dialoga com as ideias das autoras: *Maria Thereza Martins Fonseca, Mônica Araújo Gomes e Maria Lúcia Duarte Pereira e Andréa Pacheco de Mesquita e, ainda confronta os textos dessas autoras com os da CF/88, do artigo: Social Policies and Family e PNAS/2004<sup>2</sup>*, acerca da temática abordada, contribuindo, sobremaneira para o esclarecimento da definição de papéis e paradigma conceituais que possam alicerçar os atores sociais na conquista da efetivação das referidas políticas e a consequente aproximação da realidade e justiça social.

**Palavras-chave:** Família. Estado. Questão social. Políticas sociais.

## PUBLIC POLICIES: OBJECT OF SOCIAL PROTECTION THAT DEVELOPS WITHIN THE RESPONSIBILITY OF THE FAMILY AND THE STATE

**ABSTRACT:** To interpret the participation of the Family in the implementation, monitoring and evaluation of public policies in the contemporary Brazilian society, requires a criticism and grounded analysis of the responsibility attributed to each social entity in the process. This study emphasizes the discussion of the ideological influence of neoliberalism over the Brazilian State in the assignment of responsibility to the family as to protection of familiar group. Because it is a bibliographic research, the present article dialogues with the ideas of the authors: *Maria Thereza Martins Fonseca, Monica Araújo Gomes e Maria Lucia Duarte Pereira e Andréa Pacheco de Mesquita and, still confronts the texts of these authors with the ones of CF/88, the article: Social Policies and Family and PNAS/2004*, about the approached theme, contributing, greatly to the clarification of the definition of roles and conceptual paradigms that can underpin the social actors in the conquest of the effectuation of the referred policies and the consequent approach of reality and social justice.

**Keywords:** Family. State. Social issues. Social policies.

<sup>1</sup>Graduado em Serviço Social pela UNOPAR-2012 e especialista em Gestão Social pela UNOPAR - 2014. EMEIF José Vieira da Silva. Paraná. Brasil. E-mail: [orlandomedeia@gmail.com](mailto:orlandomedeia@gmail.com)

<sup>2</sup> A bibliografia indicada consta, na íntegra, nas referências ao final deste artigo.

## 1 INTRODUÇÃO

A questão social face ao dinamismo da sociedade contemporânea, faz com que, cada vez mais, seja maior a necessidade de integração entre as instituições sociais, a fim de promover a justiça social. Nesse sentido, pela utilização do método da pesquisa bibliográfica, pretende-se realizar o levantamento de informações acerca desta temática e buscar o aprofundamento das relações que se desenvolvem no âmbito da contribuição que cada entidade pode dar, como protagonista no processo de efetivação de políticas públicas na sociedade brasileira.

A presente pesquisa pretende focar a relação e participação da família em parceria com as demais instituições; Estado, sociedade civil e as ONG's (Organizações Não Governamentais) na provisão dessas políticas e, tendo como foco de análise a família como agente e, ao mesmo tempo destinatária das ações propostas. Nessa conjuntura se apoia o tema: "POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETO DE PROTEÇÃO SOCIAL QUE SE DESENVOLVE DENTRO DA RESPONSABILIDADE DA FAMÍLIA E DO ESTADO", estabelecendo as regras e delimitando o papel de cada ente no referido processo. Ainda se propõe em elucidar questionamentos surgidos da observação da realidade das famílias brasileiras no cotidiano, com o objetivo de propor melhorias no processo e a busca por ampliar a participação e despertar entre os parceiros envolvidos, o olhar crítico necessário à mudança de paradigmas para que o desenvolvimento das ações propostas produzam um feedback que esteja fundamentado na eficiência, eficácia e efetividade destas políticas, esclarecer disparidades de conceitos apresentados por literaturas específicas ao tema em questão, bem como, apresentar os principais programas em atividade no campo da assistência social no Brasil e suas principais implicações, público-alvo e condicionalidades para ingresso e permanência por parte dos membros familiares, bem como, focar os pontos onde as famílias são afetadas pelos mesmos.

A realização deste estudo contribuirá na compreensão do surgimento das demandas sociais que se configuram na questão social levando governos, sociedade, famílias e indivíduos a elaborarem propostas de enfrentamento a esses problemas, reelaborando o constante debate que vem sendo difundido há muitos anos pelas ciências sociais e humanas a nível nacional e mundial. Nesse sentido

utiliza-se, como destaque, o diálogo entre os textos da *CF/88 (Constituição Federal de 1988)*, *Maria Thereza Martins Fonseca, Mônica Araújo Gomes e Maria Lúcia Duarte Pereira e Andréa Pacheco de Mesquita, PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social 2004)*, bem como do artigo *Social Policies and Family*, para ancorar as discussões aqui propostas. Por se tratar de um tema muito complexo considera-se inoportuno expandir os questionamentos para além da realidade vivenciada no contexto brasileiro. Nesse sentido, espera-se que, através da discussão proposta por este artigo e pela literatura aqui indicada<sup>3</sup> o mesmo possa contribuir para a compreensão do papel familiar em meio à conjuntura social brasileira da qual é parte fundamental como elemento-chave no seu próprio processo de emancipação em todos os sentidos.

## 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO JURÍDICO BRASILEIRO

Desde que passaram a figurar na sociedade brasileira como direito com a Constituição de 1988, as políticas públicas integram o rol da seguridade social em conjunto com a saúde e a previdência social. Dito isto, logo percebe-se que estas políticas estão inseridas no âmbito da assistência social, que dentre todas já citadas, foi a última a ser reconhecida.

Os direitos relativos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como à assistência aos desamparados são distribuídos para a sociedade na forma de políticas sociais públicas. Estas, assim como os direitos sociais, surgiram a partir das necessidades urgentes postas pela sociedade desde o início do processo de industrialização brasileira na década de 1930, sendo

---

<sup>3</sup> **A FAMÍLIA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO**: uma análise sobre a política de assistência social. Disponível em: <[http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab\\_completos\\_politicas-seguridade/A-familia-sistema-protecao-social-brasileiro.pdf](http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas-seguridade/A-familia-sistema-protecao-social-brasileiro.pdf)>. Acesso em 20 de ago. de 2016.

CARVALHO, Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. **Familia e proteção social**.

Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/spp/v17n2/a12v17n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n2/a12v17n2.pdf)>. Acesso em 18 de ago. de 2016.

GAMA, Bila Sorj Andréa. **Family policies in brazil**. Disponível em:

[link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4614-6771-7\\_29](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4614-6771-7_29). Acesso em 18 de ago. de 2016.

GONÇALVES, Amanda Bosa; FERREIRA, Claudia Maria; BARBOZA, Sérgio de Goes **Cultura, família e sociedade**. São Paulo: Person Prentice Hall, 2010.

ITABORAI, Nathalie Reis. **A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas**. Disponível em:

<[www.abep.unicamp.br/docs/anais/outros/FarmPolPublicas/NathalieItaborai.pdf](http://www.abep.unicamp.br/docs/anais/outros/FarmPolPublicas/NathalieItaborai.pdf)>. Acesso em 18 de ago. de 2016.

consideradas como respostas às condições insalubres em que se encontravam as famílias durante o fenômeno sociológico conhecido como êxodo rural; o qual deu início ao processo de urbanização dos grandes centros e ao inchaço populacional da época.

Com a constituição de 1988, muitas conquistas sociais desta época foram analisadas e ampliadas no intuito de atender às pessoas e, em especial às pessoas pobres que não tinham condições de se manterem sozinhas. É, portanto, neste contexto que as políticas públicas ganham relevância e se sobressaem dentre os demais direitos até então, constituídos. Como já mencionado, esta última constituição trouxe o reconhecimento legal para os direitos sociais e, a partir destes direitos, a efetivação das políticas sociais. Mas, para que se tenha uma melhor compreensão no trato com este tema, como se conceitua “políticas públicas”? Para responder a esta questão recorre-se a Gonçalves, Ferreira e Barbosa (2010, p. 152).

Podemos entender políticas sociais como um conjunto de ações governamentais organizadas, públicas que se traduzem em diretrizes que operam fundamentalmente os setores da saúde, assistência social, previdência social, educação, habitação, segurança, visando assim garantir os direitos de cidadania.

According to the same conception, (SOCIAL POLICY AND FAMILY<sup>4</sup>), “Social policy refers to the plans and actions of state agencies such as health and social services, the welfare benefits system and schools and other bodies”.

Como pode-se perceber, os conceitos aqui colocados apontam a responsabilidade de proteger os socialmente fragilizados ao Estado como instância maior, o que remete-se ao questionamento do papel da família no tocante a proteção a este mesmo público-alvo e no que se refere as mesmas áreas de atuação social. Desse modo, pergunta-se em que momento a família entra no plano de promoção das políticas públicas na sociedade brasileira?

Retomando o texto constitucional, em especial o contido no CAPITULO VII, Arts. 226 e 227 respectivamente,

A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] 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,

---

<sup>4</sup>**SOCIAL POLICY AND FAMILY.** Disponível em <<https://revisesociology.com/2015/.../social-policy-and-the-family/>>. Acesso em 18 de ago. 2016.

à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010), (BRASIL, 1988).

Como se pode observar, a CF/88 traz como premissa, a família como base da sociedade e objeto da proteção do Estado e a coloca, de acordo com a análise sequencial das entidades no texto, à frente da responsabilidade principal em assegurar ao público infanto-juvenil; membros fragilizados do núcleo familiar, os direitos fundamentais para seu desenvolvimento pleno. Mesmo com a promessa de especial proteção por parte do Estado, percebe-se uma espécie de “toma que o filho é teu”, como forma de levar estas famílias a se desdobrarem na busca de tornar possível a melhoria da qualidade de vida dos seus membros. Estando um pouco aquém dos conceitos citados anteriormente, este texto constitucional faz uso e se apoia no princípio constitucional da *solidariedade*; evocando a sociedade como um todo a participar do processo de conquistas de direitos. Nesse sentido, Mesquita (2011, p. 8) propõe a seguinte colocação:

[...] O Estado moderno passa a assumir o papel de provedor através dos programas e das políticas de assistência social, mas coloca como contrapartida a reatualização dos papéis de gênero jogando para essas novas famílias as velhas funções de mulheres cuidadoras de sua prole.

Argumentado a respeito, Gonçalves, Ferreira e Barbosa (2010, p. 149), fazem a seguinte colocação:

Subentende-se que o Estado tem o dever de garantir condições mínimas de renda, emprego, segurança e serviços de qualidade, para que a sustentação e manutenção das famílias tenham uma efetivação sustentável. Contudo, ocorre um desencadeamento de situações como migração, desemprego e ausência de serviços de atendimento público ocasionando fontes geradoras de problemas irreparáveis no âmbito familiar.

Percebe-se, no entanto, que há uma discordância entre os pontos de vista dos autores citados anteriormente e o ponto de vista, muitas vezes implícito, no texto constitucional.

### 3 A INSERÇÃO DA FAMÍLIA NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A família brasileira moderna é fruto de um processo histórico onde todos os membros sem distinção de sexo ou idade, tiveram de trabalhar para poder ter acesso às condições mais básicas possíveis de sobrevivência. Na mesma trajetória, ainda teve de enfrentar as mazelas do período da ditadura militar e o populismo da Era Vargas; dando ares de políticas protetivas a ações governamentais que só agravou ainda mais situação de vulnerabilidade das famílias.

Depois de várias conquistas no campo dos direitos fundamentais, a sociedade brasileira ainda enfrenta dificuldades em cumprir o seu papel social; o de proteger seus membros. Isso deve-se às novas faces da questão social que se apresenta em cada momento histórico. No entanto, a reforma do Estado como processo de reordenamento da sociedade, iniciado no final da década de 1960 e que chegou ao Brasil apenas na década de 1990, trouxe em seu bojo as fortes influências do sistema capitalista, fato que fez com que acentuassem-se as diversas expressões da questão social, levando os indivíduos sociais a buscarem mais e mais medidas de superação às dificuldades por estas trazidas. Para estas conquistas, vários movimentos sociais se levantaram no processo, como ainda o fazem, na atual conjuntura e com estes, as famílias, das quais, são oriundos todos os atores sociais com interesses comuns. É nesse contexto que a família brasileira se insere no processo de criação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas até então, consideradas pelo Estado.

Para tanto, o neoliberalismo assume uma tendência já experienciada em países da América Latina o “neoliberalismo familiarista” que reedita o Estado mínimo e se coloca como o conjunto de alternativas e soluções disponíveis (*policy stream*), transferindo para a família a responsabilidade do bem estar de seus membros, assegurando o enfrentamento da questão social de forma mais rápida, mais eficiente e mais barata para o capital. É o Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Segue a lógica da globalização e privatiza da proteção social via mercado ou instituições sociais (família, igreja, associações, ONG's, OSCIPs) seguindo a lógica das experiências internacionais e vivendo as especificidades de uma sociedade em disputa por diversos atores visíveis e invisíveis<sup>5</sup> que participam do processo de definição das agendas das políticas públicas (MESQUITA<sup>5</sup>)

---

<sup>5</sup>MESQUITA, Andréa Pacheco de. **A família como centralidade nas políticas públicas**: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf](http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2016.

Como pode-se perceber, os moldes neoliberais do capitalismo impõem uma participação mais que emergencial da família no controle das agressões sociais advindas da cruel relação existente entre o capital *versus* trabalho. Assim, como as regras do capital atingem a sociedade e de forma mais agressiva as classes menos abastadas, as famílias recorrem ao apoio de outras instituições que, como tripulantes deste mesmo barco, busca por melhores condições de vida e unem forças para se manterem erguidas na busca de novas conquistas. Diante deste posto, mais uma vez percebe-se que o Estado tem sua atuação cada vez mais reduzida na sua função de proteger a sociedade brasileira. A presença de novas e bem estruturadas instituições, tem promovido maiores e bem mais sucedidas conquistas no campo das políticas sociais o que na ocasião, dar-se ênfase as ONG's; que desde 1970 têm desempenhado importante papel na conquistas dos direitos sociais e, a nível nacional, só ganhou status e reconhecimento na década de 1990. Estas instituições são consideradas por muitos estudiosos como organizações do *Terceiro Setor*<sup>6</sup>, e têm juntamente com as demais, desenvolvido políticas públicas de proteção para a família e seus membros de forma efetiva na sociedade brasileira, não cabendo, no entanto, aprofundamento neste tema, visto que ele é apenas mais um mecanismo de promoção de políticas públicas entre tantos existentes neste sentido.

Relativamente à contribuição das instituições na promoção das políticas públicas, volta-se a questionar se não estaria havendo uma espécie de conflito de interesses na oferta de acesso a estas políticas, uma vez que sendo desenvolvidas sob o domínio do sistema capitalista, o Estado não estaria mais uma vez tomando partido do capital em detrimento do social? Não seria este, o motivo pelo qual as famílias tenham sido convocadas a assumir um papel mais efetivo na cobertura das lacunas deixadas pelo Estado? Parecem ser questionamentos bem pertinentes quando se constata no texto constitucional uma espécie de obrigatoriedade primária da responsabilidade da família em garantir os direitos de proteção aos seus membros. Para Miotto, Silva e Silva (2007, p. 1 e 2) *apud* Mesquita (2011, p. 4).

---

<sup>6</sup>As características deste setor se apresenta de forma mista entre o primeiro (Estado) e o segundo (Mercado) setores; desenvolvendo atividades privadas, na sociedade civil e de interesse público. Nele estão representadas as ONG's, fundações, associações comunitárias, movimentos sociais entre outros.

[...] a crise do Estado de Bem Estar implicou na adoção de uma 'solução familiar' para a proteção social, quando se conciliou no sentido de reduzir a dependência em relação aos serviços públicos e 'redescobrir' a autonomia familiar enquanto capacidade de resolver seus problemas e necessidades.

Diante de todos os problemas de ordem social emergentes na contemporaneidade e, como resultado de suas pressões sobre a sociedade, a já mencionada crise do Estado de Bem Estar, torna-se consenso entre os autores contribuintes neste estudo que "A família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento para a formatação e gestão das políticas sociais". (FONSECA, 2006, p. 3)

De acordo com Draibe (2007, p. 41 *apud* MESQUITA, 2011, p. 4), esta participação da família na busca por garantir o bem estar de seus membros é denominado de *familismo*, onde a mesma transfere material e imaterialmente os cuidados necessários, como se percebe com o papel desenvolvido pela mulher no seio familiar. Não é estranho e tampouco imaturo o ingresso da família no provimento das políticas sociais. Isto é, na verdade, um avanço no que se refere a qualidade de vida das pessoas. No entanto, é preciso que o Estado seja mais atuante e dê as condições necessárias para que as famílias possam, de fato, contribuir apresentando resultados concretos na melhoria do status de cada pessoa na sociedade. Mesmo que o Estado tenha de submeter-se ao capital, ele deve criar mecanismos que possam assessorar as famílias a buscarem um equilíbrio na disseminação dos bens e serviços socialmente produzidos, pois,

As transformações ocorridas na política econômica do Brasil produziram profundas mudanças na vida econômica, social e cultural da população, gerando altos índices de desigualdade social. Como reflexo dessa estrutura de poder, acentuam-se as desigualdades sociais e de renda das famílias, afetando as suas condições de sobrevivência e minando as expectativas de superação desse estado de pobreza, reforçando sua submissão aos serviços públicos existentes (GOMES; PEREIRA, 2005, p. 306).

Notadamente as transformações a que o texto se refere se concretizam nas diversas expressões da questão social; fonte dos principais problemas enfrentados pela sociedade brasileira. A desigualdade social no país é algo assustadoramente crescente devido à má distribuição de renda e o desequilíbrio de oportunidades entre os indivíduos sociais. As características do novo neoliberalismo se acentua cada vez mais em um país cuja economia passa por sucessivas recessões que

causam o desemprego estrutural, o subemprego, as crises nas relações de trabalho e a crise política; que lança sobre a sociedade um efeito cascata de alto poder destrutivo dos direitos sociais e trabalhistas, o que tem levado os grupos mais fragilizados a um colapso total que se concretiza com a miséria e a fome. Essa situação leva a população a se organizar e exigir do governo políticas que visem amenizar os efeitos desse processo e lhes garantam uma qualidade de vida, no mínimo, digna. Para tanto, Gomes e Pereira (2005, p. 361) ressaltam que:

É imprescindível ter em mente que esse sistema de desigualdade e má distribuição de renda destrói não só as famílias, mas toda a sociedade. Percebe-se, na verdade, que a questão fundamental é a necessidade de promoção e apoio às famílias vulneráveis através de políticas sociais bem articuladas e focalizadas.

Para tanto, levando em consideração a conjuntura brasileira no trato dos problemas sociais, o conjunto da articulação entre o Estado, a Família e o Mercado, torna-se fator decisivo para o processo de implementação das políticas públicas em que se objetiva o enfrentamento dos problemas já existentes como também dos demais que surgem no berço do sistema de produção capitalista vigente.

Como já mencionado, as políticas públicas são desenvolvidas no Brasil com foco na família e, com o diferencial de colocar esta como protagonista no processo de criação, implementação, monitoramento e avaliação das mesmas. No tocante as políticas já implementadas no país, serão mencionadas as de maior destaque e relevância para o atendimento às necessidades do público em geral.

De acordo com a PNAS/2004, os serviços assistenciais são distribuídos levando em consideração alguns aspectos como a territorialidade e os níveis de complexidade conforme a demanda apresentada. Nesse sentido, são classificados três níveis de complexidade que serão oferecidos pelos CRAS's (Centros de Referência de Assistência Social) em cada território<sup>7</sup>, a citar os níveis de proteção social *básica* e especial de *média* e *alta complexidade*. No âmbito de atuação desses níveis são elaboradas as políticas sociais necessárias ao enfrentamento e soluções dos problemas identificados. Para MESQUITA, “[...] Os programas de transferências condicionadas de renda são colocados como políticas públicas para assegurar aos pobres, a assistência social que o Estado deveria garantir segundo a

<sup>7</sup>Refere-se a uma unidade delimitada não apenas geograficamente, mas considerando todos os demais aspectos da vida social.

constituição do país [...]”. Para efeitos de concessão de alguns benefícios que são apresentados como políticas são exigidas algumas condicionalidades para se ter acesso. Essas condicionalidades são elaboradas levando-se em consideração as particularidades de cada plano, programa ou projeto. On this way, SOCIAL POLICY AND THE FAMILY emphasizes that, “Policies are usually based on laws introduced by governments that provide the framework within which these agencies will operate. For example, laws lay down who is entitled to each specific welfare benefit”.

Percebe-se que, como exposto no artigo citado, as políticas sociais seguem um padrão para sua propositura, o que a despeito, enfatiza-se as pesquisas das necessidades por público-alvo específico e, ancoradas nessas necessidades elaboram-se as políticas adequadas. Segundo a PNAS (2004, p. 41),

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. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

Ainda que apresentando um ambiente conflituoso, a família é considerada o terreno mais fértil para a propositura de medidas que visem à ascensão social dos indivíduos que a compõem. É, no seio familiar que as pessoas se sentem confortáveis para buscar meios de enfrentamento dos seus problemas, muito embora, os conflitos familiares sejam os próprios causadores desses problemas.

Para a proteção social de assistência social o princípio de matricialidade sociofamiliar 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, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos 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 e 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. (PNAS/2004, p. 17).

Para o Estado, atribuir à família a responsabilidade de proteger seus membros, faz com que ele remeta a si próprio o dever de garantir os meios necessários para que ela possa cumprir este papel. Sendo assim, o governo não pode simplesmente lançar sobre a família este dever, ele precisa amparar esta e capacitá-la de todos os requisitos possíveis para este fim.

[...] Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que 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. (PNAS/2004, p. 41)

O texto constitucional que trata deste assunto é, no entanto quanto rígido quando diz que é dever da família, da sociedade e do poder público assegurar com absoluta prioridade os direitos relativos à proteção do desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens; lembrando que estes, constituem os membros mais fragilizados dos núcleos familiares por se tratarem dos mais vulneráveis devido sua condição de seres em desenvolvimento, cabendo assim às famílias a sua proteção integral. O texto trazido pela PNAS/2004, elucida o papel igualitário de cada parte envolvida destacando a primazia da responsabilidade do Estado; o que vem redefinir a ideia de parceria, interdependência e articulação entre as partes.

Essa centralidade presente no SUAS, traz em sua base, a concepção de que todas as outras necessidades e públicos da assistência social estão, de alguma maneira, vinculados à família, quer seja no momento de utilização dos programas, projetos e serviços da Assistência, quer seja, no início do ciclo que gera a necessidade do indivíduo vir a ser alvo da atenção da política. (ROSA, 2006, p.5 *apud* MESQUITA, p.6).

#### **4 OS PROGRAMAS SOCIAIS E AS AÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DO GRUPO FAMILIAR**

Para tornar os destinatários das políticas sociais alcançáveis, o governo brasileiro se vale dos programas sociais de combate à pobreza desenvolvidos pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Nesse contexto, o

SUAS (Sistema Único de Assistência Social<sup>8</sup>), desempenha importante papel por se tratar do sistema que tem por finalidade a execução das diretrizes propostas pela PNAS/2004. Cabe a este a distribuição e controle de todas as políticas no âmbito da assistência social. Alguns programas neste sentido merecem destaque por se constituírem em modelos a serem seguidos para o surgimento de tantos outros que se façam necessários.

Uma questão que merece destaque é a nova face apresentada pelo Estado para o enfrentamento da pobreza: os programas de renda mínima ou de transferências condicionadas de renda (Bolsa Escola em 2001 e Bolsa Família em 2003) que se caracteriza pelo repasse monetário do Estado para as famílias em situação de vulnerabilidade. Estes programas assumem o “discurso de que a atuação deve ser seletiva por beneficiar a população empobrecida”, mas o que de fato ocorreu foi um esvaziamento dos conceitos de seletividade e universalidade, [...] É neste contexto de focalização que há uma redescoberta da família como agente fundamental da proteção social [...] (MESQUITA, p. 4).

O Programa Bolsa Família é um dos programas do governo federal que se destina a transferência de renda às famílias de baixa renda<sup>9</sup>. Como política destinada às famílias em situação de vulnerabilidade social ele se desenvolve no âmbito familiar e, ao mesmo tempo requer da família uma contrapartida em ações, que para os objetivos do programa é de crucial importância. Em outras palavras, por meio do Bolsa Família seus idealizadores pretendem alcançar as classes menos abastadas da sociedade e, por meio do seu conjunto de ações, melhorar a qualidade de vida de todos que fazem parte da família na área da saúde, educação, habitação, acesso ao crédito entre outras coisas. Isso é possível porque o programa trabalha com um banco de dados que é permanentemente atualizado; o *Cadastro Único*. Nesse sistema estão todas as informações de cada membro familiar, os quais recebem um NIS (Número de Identificação Social) que lhes permitem ter acesso aos demais programas federais. Ressalta-se como critérios para a permanência no referido programa, por exemplo, a matrícula e o percentual de frequência de 85% dos filhos menores de 18 anos, bem como, o cartão de vacinação em dia para os filhos menores de 6 anos e ter a mãe como responsável pelo grupo familiar, exceto no caso de famílias monoparentais onde só exista o pai como responsável. Estes

---

<sup>8</sup>O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira.

<sup>9</sup>Entende-se por baixa renda para fins desse Programa aquelas famílias que não tenham renda fixa ou tenha uma renda fixa per capita de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo por membro da família.

requisitos são exigidos pelo fato de se tratar da unificação de programas e também como uma forma de ampliar o alcance a outras políticas públicas.

Por meio do MDS, o governo desenvolve outros programas a exemplo do PAIF (Programa de Assistência Integral às Famílias), que, em linhas gerais é a porta de entrada para que as famílias tenham acesso a todos os programas do governo federal.

[...] a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (PNAS/2004, p. 42)

A busca por uma política universalista é algo que nem sempre pode ser alcançado, apesar de se ter atingido índices positivos de aceitação e resultados, ainda apresenta falhas em alguns aspectos. Com a amplitude de um programa desse nível fica difícil de controlar as fraudes de pessoas que não se enquadram no perfil especificado, mas que por motivos de corrupção dos gestores acabam recebendo os benefícios no lugar de pessoas que realmente precisam deles. Outro fator que se constata está relacionado com a dificuldade em manter o caráter emancipador que devem ter todas as políticas públicas, já que estes programas não estão conseguindo incorporar com sucesso, políticas de capacitação e geração de emprego para as famílias de baixa renda. Nesse sentido, ressalta FONSECA (2006, p. 2,6).

[...] As políticas sociais, quando dirigidas para as famílias, são formuladas e executadas sob múltiplas abordagens e lógicas. [...] No Brasil, a família ocupou um espaço secundário na conformação do Sistema de Proteção Social, com claras características clientelistas, corporativas e com a oferta de políticas orientadas para os indivíduos e não para as famílias.

Disaccording to Fonseca's words, SOCIAL POLICY AND FAMILY emphasizes the following points:

Policies are not necessarily aimed specifically at families, but will have an effect in families. Such policies would include those on childcare, education, housing and crime. Furthermore, many policies that impact upon families are those that make changes to legislation on taxation and benefits [...]

As colocações feitas por Fonseca são complementadas pelo artigo Social Policy and Families sendo ambas de importância ímpar para o entendimento acerca da efetivação de políticas públicas que favoreçam a família. Diante do presente debate, é notável que programas como o *Pro-jovem rural e Pro-jovem urbano*<sup>10</sup>, bem como os de capacitação técnica a exemplo do *Pronatec, Prouni, Ciências sem Fronteiras, Fies e outros*; todos voltados para os membros de famílias de baixa renda sejam implementados com o objetivo de dar oportunidades de acesso à educação e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho, especialmente para o público jovem que precisam de experiência para ingressar nesse mercado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por efetivação de direitos tem se tornado uma constante na vida das pessoas e suas famílias, em especial as famílias brasileiras da contemporaneidade. O Brasil é um dos países que tem, recentemente, tornado esta busca possível desde que entrou em vigor a Constituição Federal de 1988; a qual enfatiza em seu texto a efetivação do status de *Estado Democrático de Direito*; atribuindo à sociedade a liberdade de exercer sua cidadania na busca pela justiça social. Nesse sentido, a família brasileira moderna tem desempenhado importante papel na implementação de políticas que objetivem a proteção dos seus membros.

Notório se coloca o debate quanto à participação da família no processo de efetivação das políticas sociais, quando o texto da CF/88 implicitamente passa a impressão de uma maior responsabilização por parte das famílias no tocante a proteção dos seus membros, o que na oportunidade é esclarecido pelo texto contido na PNAS/2004, em que salienta a participação conjunta dos atores sociais envolvidos e a primazia da responsabilidade estatal.

O presente estudo traz o consenso entre os argumentos de Gonçalves; Ferreira; Barbosa e os contidos no artigo Social Policy and Family, quando afirmam que as políticas públicas são ações e planos governamentais que objetivam atender os setores de saúde, educação, habitação, segurança, e assistência social além de outros que se configure como proteção por parte do Estado. Nesse sentido,

---

<sup>10</sup>Além da condicionalidade de pertencer a família de baixa renda, o beneficiário desse programa recebe uma bolsa em dinheiro para permanecer em cursos de nível técnico.

constata-se também que após a já citada CF/88, muitos outros atores tomaram parte no processo de implementação dessas políticas dentre as quais, as próprias famílias, a sociedade e com destaque, as organizações que compreendem o chamado *Terceiro Setor*; instituições consideradas híbridas com características tanto do *Primeiro* (Estado) quando do *Segundo* (Mercado) *Setor*.

A família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento para a formatação e gestão das políticas sociais. Certamente, as crises que enfrentam os Estados de bem estar de natureza fiscal, ideológica e de legitimidade, contribuem para a maior visibilidade da complementariedade de responsabilidades na provisão de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias. (FONSECA, 2006, p. 3)

Reforçando essa colocação, constata-se, no entanto, que os problemas ora colocados pela sociedade brasileira é uma consequência da ofensiva do sistema capitalista vigente, que pela sua ideologia neoliberalista moderna, coloca no fogo cruzado existente na relação *Capital versus Trabalho* aquelas classes sociais mais fragilizadas social e economicamente, gerando a cada dia, mais e mais demandas que requerem soluções por parte do Estado. Nesse sentido, conclui-se que os textos de FONSECA e Social Policy and Family se complementam quando destacam que as políticas públicas brasileiras, mesmo baseadas na premissa da *centralidade na família*, são direcionadas aos indivíduos que delas fazem parte e não a elas propriamente, recebendo destaque, o fato de não haver necessidade dessas políticas serem direcionadas às famílias, desde que estas, sejam por elas beneficiadas.

Assim, o presente artigo conclui este estudo, porém, deixa aberto o debate sobre a participação da família na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dar destaque a alguns programas sociais em atuação desenvolvidos pelo MDS no rol dessas políticas e que têm por finalidade, o fortalecimento das famílias e daqueles que delas fazem parte.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucao.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. **Política nacional de assistência social - PNAS/2004**: norma operacional básica – NOB/SUAS. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-enobsuas\\_08-08.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-enobsuas_08-08.../download)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FONSECA, Maria Thereza Nunes Martins. **Famílias e política públicas**: subsídios para a formulação e gestão das políticas com e para famílias. Disponível em: <[www.wsj.edu.br/portal-repositorio/File/revistapip/MariaThereza.pdf](http://www.wsj.edu.br/portal-repositorio/File/revistapip/MariaThereza.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. **Família em situação de vulnerabilidade social**: uma questão de políticas públicas. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2016.

MESQUITA, Andréa Pacheco de: **A família como centralidade nas políticas públicas**: a Constituição da Agenda Política da Assistência Social no Brasil e as Rotas de Reprodução das Desigualdades de Gênero. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf](http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo29.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2016.

**SOCIAL POLICY AND FAMILY**: Disponível em: <<https://revisesociology.com/2015/.../social-policy-and-the-family/>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

**Artigo recebido em: 27/08/2016**

**Artigo aprovado em: 03/02/2017**