

KARINA PORTO

**O ATENDIMENTO DAS ASSISTENTES SOCIAIS DO PROGRAMA
DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR (POASF) DE
FLORIANÓPOLIS NA PERSPECTIVA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS**

**FLORIANÓPOLIS, SC.
2008**

KARINA PORTO

**O ATENDIMENTO DAS ASSISTENTES SOCIAIS DO PROGRAMA
DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR (POASF) DE
FLORIANÓPOLIS NA PERSPECTIVA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Regina Célia Tamasso Miotto, Dra.

**FLORIANÓPOLIS, SC.
2008**

KARINA PORTO

**O ATENDIMENTO DAS ASSISTENTES SOCIAIS DO PROGRAMA
DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR (POASF) DE
FLORIANÓPOLIS NA PERSPECTIVA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do curso de Graduação em Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina em cumprimento ao requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

APROVADA PELA COMISSÃO EXAMINADORA
EM FLORIANÓPOLIS, 15 DE DEZEMBRO DE 2008.

Profa. Dra. Regina Célia Tamasso Miotto (Orientadora)

Profa. Dra. Eliete Cibele Cipriano Vaz - UFSC

Assistente Social Msc. Cristiane da Silva de Jesus

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me fazer persistir, acreditar e vencer os desafios que apareceram ao longo do caminho.

À minha família, especialmente aos meus pais, Valmor e Benta, que sempre me compreenderam e dispensaram seu apoio por todo tempo.

Aos meus irmãos, Eduardo, Leonardo e Lucas, pela presença e carinho.

Agradeço especialmente ao Ângelo que pelo seu amor e ternura me dá força e me incentiva a continuar. A ti agradeço os grandes momentos passados juntos, todo carinho, apoio, compreensão, motivação, amizade, por me fazer acreditar que era possível mesmo nos momentos mais difíceis.

A todos os professores que contribuíram para minha formação proporcionando momentos de reflexão e experiências por meio de suas habilidades e competências.

À professora e orientadora Regina Célia Tamasso Miotto, pelo empenho profissional, competência e sabedoria para guiar-me nesta trajetória.

Às minhas colegas de curso, pela troca de experiências, vivências, alegrias, e discussões acerca do fazer profissional, entre elas: Elaine, Maíra, Mônica, Nídia, Pâmela e Cíntia.

Aos profissionais do POASF, por todo ensinamento e amizade oferecidos a mim durante minha permanência no estágio. Muito obrigada.

À assistente social e supervisora de estágio Eliete Maria de Lima, pelo incentivo, dedicação e paciência com que me orientou. Obrigada por tudo.

Às famílias entrevistadas, que possibilitaram-me ricos momentos de aprendizado e reflexão, além de contribuírem através deste trabalho, para a reflexão do fazer profissional das assistentes sociais do POASF.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente me apoiaram e contribuíram para a conclusão de mais uma etapa da minha vida.

“Estou convencido de que enquanto não interpretarmos realmente o que move as pessoas a fazer e sonhar, o que fazem e sonham a cada dia, isto é, compreender e aceitar em plenitude as múltiplas e diversas manifestações sócio-culturais, é impossível estabelecer metas de direção intelectual e moral da sociedade”.

(CALDERÓN, 1987)

RESUMO

PORTO, Karina. **O atendimento das assistentes sociais do programa de orientação e apoio sócio-familiar (POASF) de Florianópolis na perspectivas das famílias usuárias.** 2008. 96 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

Este trabalho foi realizado a partir da experiência de estágio realizado no Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar (POASF) de Florianópolis no período de setembro de 2007 a dezembro de 2008. Tem como objetivo geral, compreender de que maneira as famílias usuárias percebem a intervenção do Serviço Social, e analisar as bases sob as quais se organiza o trabalho das assistentes sociais no Programa, e como objetivos específicos contribuir para a reflexão e análise do exercício profissional, visando, dessa forma, à melhoria dos atendimentos prestados às famílias em situação de vulnerabilidade. Os procedimentos metodológicos adotados para a realização do trabalho compreendem momentos distintos, quais sejam: a apresentação da proposta de estudo às assistentes sociais e a realização de um grupo de discussão no intuito de levantar questões relacionadas à intervenção profissional das assistentes sociais com famílias. A partir disso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 13 das 35 famílias que permaneceram no POASF por mais de seis meses em atendimento. Os dados obtidos mostram duas observações: uma, que as orientações são centradas prioritariamente na proteção das crianças e adolescentes, e a outra refere-se à idéia de que as orientações estão centradas na família e no problema, considerando que as respostas às demandas apresentadas pelo POASF são o eixo central do atendimento. Entende-se que os resultados desse estudo poderão contribuir para a reflexão e análise do exercício profissional das assistentes sociais, contribuindo, desta forma, para a melhoria dos atendimentos prestados às famílias em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Família. Proteção Social. Política de Atenção à Família.

LISTA DE SIGLAS

- BPC** - Benefício de Prestação Continuada
- BNH** - Banco Nacional de Habitação
- CDL** - Câmara dos Dirigentes Logistas
- CDS** - Conselho de Desenvolvimento Social
- CEAS** - Conselho Estadual da Assistência Social
- CF** – Constituição Federal
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CONTAG** - Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
- CRAS** - Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** - Centro de Referência Especializados de Assistência Social
- ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente
- FAS** - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento
- FGTS** - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FMI** - Fundo Monetário Internacional
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INPS** - Instituto Nacional de Previdência Social
- LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social
- LOPS** - Lei Orgânica da Previdência Social
- LOS** - Lei Orgânica da Saúde
- MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NOB** - Norma Operacional Básica
- OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil
- PAIF** - Programa de Atenção Integrada à Família
- PASEP** - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PED** - Programa Estratégico de Desenvolvimento
- PETI** - Programa de erradicação do trabalho Infantil

PIS - Programa de Integração Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

POASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar

PPP - Parcerias Público-Privado

Pronam - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

SAC - Serviços de Ação Continuada

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI - Serviço Social da Indústria

SESP - Serviço Especial de Saúde Pública

SGD - Sistema de Garantia de Direitos

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	14
2.1	PROTEÇÃO SOCIAL.....	14
2.2	A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	19
2.2.1	Período Laissezfariano – até 1930.....	20
2.2.2	Período populista e desenvolvimentista - 1930 a 1964.....	20
2.2.3	Período militar - 1964 a 1985.....	24
2.2.4	Período de transição para a democracia liberal.....	27
2.2.5	Período liberal – a partir dos anos 90.....	30
3	FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL.....	35
3.1	A FAMÍLIA COMO INSTÂNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	38
3.2	FAMÍLIA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	43
3.3	A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): matricialidade sócio-familiar.....	47
4	A INTERVENÇÃO PROFISSIONAL DAS ASSISTENTES SOCIAIS COM FAMÍLIAS NO PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR DE FLORIANÓPOLIS.....	53
4.1	APRESENTANDO O POASF – Município de Florianópolis.....	53
4.2	ESTUDO SOBRE A INTERVENÇÃO DAS ASSISTENTES SOCIAIS COM AS FAMÍLIAS.....	57

4.2.1	Projeto de intervenção.....	57
4.2.2	O processo investigativo com as famílias em relação a intervenção profissional dos assistentes sociais.....	58
4.3	OS RESULTADOS DO PROCESSO INVESTIGATIVO.....	60
4.3.1	Composição familiar.....	60
4.3.2	A permanência das famílias no POASF e os resultados dos atendimentos para as famílias.....	62
4.3.3	Motivo do encaminhamento sob a ótica das famílias.....	66
4.3.4	Participação nos atendimentos.....	66
4.3.5	A percepção das famílias em relação aos atendimentos.....	70
4.3.6	O conteúdo dos atendimentos	72
4.3.7	Benefícios oferecidos pelo POASF.....	74
4.3.8	Término dos atendimentos – ou desligamento do atendimento?.....	75
4.4	ANÁLISE DOS DADOS.....	78
4.4.1	Demandas, atendimentos e resultados obtidos.....	78
4.4.2	A centralidade dos atendimentos na figura feminina.....	81
4.4.3	A centralidade da “orientação” no processo de atendimento do POASF.....	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS.....	87
	APÊNDICES.....	92
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevista.....	93
	ANEXOS.....	95
	ANEXO A - Fluxograma do POASF.....	96
	ANEXO B – Organograma.....	97

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 no seu artigo 226 reconhece a importância da família no contexto da vida social e declara que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” e apóia o artigo 16 da declaração dos direitos humanos, que toma a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito a proteção da sociedade e do Estado (BRASIL. (Constituição 1988)). No Brasil este reconhecimento se reafirma no Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), no Estatuto do Idoso, e na Lei Orgânica de Assistência Social. No entanto, o que se observa é o aumento de processos de penalização e desproteção das famílias.

A família, atualmente, apresenta profundas modificações nas relações familiares estabelecidas. As mudanças decorrem da modernização, das transformações na dinâmica demográfica, dos valores e comportamentos sociais e do mercado de trabalho. Estas incidem sobre os modelos de família, modificando a dinâmica, a estrutura, e as relações de convivência, possibilitando assim, o surgimento de novos arranjos familiares. Estas mudanças proporcionaram uma alteração nos padrões de organização familiar, como por exemplo, o aumento de mulheres sem cônjuge e com filhos na chefia das famílias, o aumento da participação da mulher como chefe de família, o crescimento de indivíduos que moram sozinhos e a redução de famílias nucleares compostas.

Neste contexto, as famílias enfrentam dificuldades em garantir a proteção de seus membros e são chamadas a responder as demandas presentes no âmbito familiar. No entanto, na medida em que não conseguem prover o cuidado e a proteção da criança e do adolescente, foram criados, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, os programas sob regime de orientação e apoio sócio-familiar. A finalidade desse regime é assegurar às crianças e aos adolescentes o direito à convivência familiar, evitando que dificuldades econômicas, pessoais e sociais dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente acabem por levar à ruptura dos vínculos, uma vez que este é fundamental para o desenvolvimento dos filhos.

Diante dessas colocações, o presente trabalho nasceu a partir da experiência de estágio curricular, entre o período de setembro de 2007 a dezembro de 2008, realizado no Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) de Florianópolis. Este tem por objetivo orientar e acompanhar frequentemente e de maneira sistemática famílias em situação de

vulnerabilidade, no intuito de contribuir para que elas possam enfrentar as dificuldades existentes, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus membros. Nesta perspectiva, o presente estudo tem por objetivo compreender de que maneira as famílias usuárias percebem a intervenção do Serviço Social, e analisar as bases sob as quais se organiza o trabalho das assistentes sociais. Além disso, tem o intuito de contribuir para a reflexão e análise do exercício profissional, visando, dessa forma, à melhoria dos atendimentos prestados às famílias em situação de vulnerabilidade.

Os procedimentos metodológicos adotados para a realização do trabalho compreendem momentos distintos, quais sejam: a apresentação da proposta de estudo às assistentes sociais e a realização de um grupo de discussão no intuito de levantar questões relacionadas à intervenção profissional das assistentes sociais com famílias. A partir disso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 13 das 35 famílias que permaneceram no POASF por mais de seis meses em atendimento. Posteriormente, analisou-se entrevistas e efetuou-se a devolução dos resultados às profissionais do POASF¹.

Como forma de organização, o Trabalho de Conclusão de Curso foi estruturado em três seções, para que seja possível, a partir de uma análise teórica, perceber como estão organizadas as políticas de apoio à família e realizar um estudo sobre a intervenção das assistentes sociais no POASF.

Na primeira seção realizou-se uma contextualização sócio-histórica da proteção social no Brasil subdividida em períodos e marcos históricos assim identificados: período laissezferiano- até 1930, período populista desenvolvimentalista - 1930 a 1964, período militar - 1964 a 1985, período de transição para a democracia liberal, e o período liberal - a partir dos anos 90. Os principais autores utilizados de referência nesta seção foram: DI GIOVANNI (1998); PEREIRA (2000); CARTAXO (1992) e COUTO (2004).

A segunda seção apresenta a família contemporânea e suas modificações ocasionadas pela revolução industrial, expansão do mercado e os serviços tecnológicos, bem como as implicações destas mudanças na configuração familiar. Realiza-se, também, uma breve abordagem da família como instância de proteção social, mostrando como o Estado e a Política de Assistência Social intervêm na proteção das famílias brasileiras atualmente. Os principais autores utilizados nesta seção foram: LIMA (2006); CAMPOS, MIOTO (2003); MIOTO (1997, 2004, 2006 e 2008) e GOLDANI (2002).

¹ O presente trabalho não contém a descrição desse último momento, por que ele se efetivou após o seu término.

A terceira seção analisa o estudo realizado, por meio de entrevista, com as famílias que permaneceram por mais de seis meses em atendimento no POASF, no ano de 2007. O objetivo desse estudo está centrado em compreender de que maneira as famílias usuárias percebem a intervenção do serviço social, e analisar as bases sob as quais se organiza o trabalho das assistentes sociais no Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar.

Ao final, foram realizadas algumas considerações a partir do estudo realizado, tendo em vista os objetivos propostos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 PROTEÇÃO SOCIAL

Para Di Giovanni (1998), não há sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção. A solidariedade social, em seus diferentes aspectos, percorreu os grupos sociais como um processo recorrente e universal.

Os sistemas de proteção são caracterizados, de acordo com Di Giovanni (1998), pelas formas, mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros, com princípios reguladores e normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas, na vida social (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

Para o autor, o exercício da proteção social varia de um grupo social para o outro, de acordo com critérios históricos, culturais, e com dimensões de poder implícita ou explicitamente.

A proteção social, anteriormente ao capitalismo, já se apresentava como modo de regulação da vida social, quer fossem elas escravistas, feudal ou outras formas organizativas dos diversos modos de vida coletiva precedentes à industrialização, e tinha por função prover com o mínimo de subsistência os desamparados. O que era realizado através das redes de solidariedade e de ajuda mútua exercidas principalmente no interior das famílias e constitutivas das relações de gênero e de gerações. Eram práticas sociais quase sempre silenciosas e invisíveis, mas com fortíssimos significados para a regulação da vida coletiva e que se estendiam para as redes de vizinhança, de trabalho e para as ações religiosas (COSTA, 1995 *apud* LIMA 2006). Desta forma, esta proteção estava sob a responsabilidade da igreja, dos senhores, da rede de vizinhança e família, era regida por princípios morais e benevolentes, baseada na auto-ajuda e na solidariedade.

O conceito de proteção social surge na Grã-Bretanha, em 1795, sob forma de abono

salarial ou rendimento mínimo, no bojo de uma sociedade ainda não completamente mercantil, dada a falta de um mercado livre de trabalho. Respaldao pela Lei dos Pobres, tal conceito marcou uma inflexão na política de proteção social que vinha sendo desenvolvida na Inglaterra, desde 1536, sob a regência das velhas Leis dos Pobres (PEREIRA, 2000, p. 103).

Esta Lei foi criada devido ao contexto de crise econômica e o forte agravamento da pobreza. Ela reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência, e que, caso alguém não pudesse obter mediante o seu trabalho, o suficiente para sobreviver, cabia à sociedade fazer a complementação. Houve com isso a extensão da assistência social preexistente aos pobres capacitados para o trabalho.

De acordo com PEREIRA (2000, p.104), antes da Lei, os pobres eram forçados a trabalhar em troca de qualquer salário e somente os incapacitados para o trabalho, crianças carentes, inválidos e idosos, tinham direito à assistência social.

A assistência aos pobres por quase todo o século XIX permaneceu acompanhada de medidas disciplinares repressivas que, embora temporariamente atenuadas nos últimos anos do século XVIII, não foram, todavia, abolidas. O empenho do poder público não se limitava a assistir os pobres inabilitados para o trabalho, mas providenciava também que aqueles habilitados ou então em situação de miséria por culpa própria fossem obrigados a retornar ao trabalho. O controle da pobreza era adjudicado a uma espécie de polícia dos pobres. Os ociosos e mendigos eram internados em casas de trabalho e correção. (ALBER, 1982 *apud* DI GIOVANNI, 1998, p. 17).

Após quase quarenta décadas de existência da Lei, o capitalismo industrial conseguiu revisa-lá. Em 1834, por meio da Lei Revisora das Leis dos Pobres, o auxílio aos necessitados tornou-se mais seletivo e residual, de acordo com o ideário liberal. Esta lei revisora permitiu, portanto, a formação de um mercado de trabalho competitivo, associado à emergência de um proletariado desprotegido socialmente e obrigado a vender a baixo preço a sua força de trabalho.

Nessas circunstâncias, não há mais o direito ao mínimo de rendimento, e as ações da assistência social são simplificadas, tornando-se alvo de reformas restritivas e regressivas ao longo do século XIX. Sem proteção institucional esperava-se que o pobre garantisse sozinho a sua sobrevivência, contra todas as desvantagens que a economia do mercado lhe impunha (PEREIRA, 2000).

Dessa forma, expandiram as “sociedades amigas” e todas as organizações mutuais operárias destinadas a garantir um mínimo de proteção social aos trabalhadores. Além disso,

foi desencadeada a luta operária pela conquista de uma legislação fabril, na qual se solicitava a transformação da ajuda voluntária em uma moderna assistência pública.

Assim, em 1908, Lloyd George, criou a lei de assistência aos idosos, que não previa contrapartidas por parte do beneficiário, nem constrangedores testes de comprovações autoritárias de pobreza. Mas foi com a criação, em 1911, de um sistema de seguro-doença e seguro-desemprego, que ocorreu uma grande inovação na proteção social. Esse seguro era obrigatório e aplicava-se unicamente aos operários. Esta foi complementada em 1920 e 1931 por planos mais desenvolvidos de assistência ao desemprego. Em 1923, foi igualmente instituído um sistema de pensões em favor das viúvas e dos órfãos (PEREIRA, 2000).

Estes seguros contribuíram para a posterior concepção de Seguridade Social, inaugurada na Grã-Bretanha por William Beveridge. Este seguro baseava-se na tese de que todo cidadão deveria ter um mínimo necessário de subsistência e bem-estar, independente de contribuição. A política de seguridade além de abranger os benefícios pecuniários e o de prestação de serviço de saúde, proporcionaria também, a higiene, educação, habitação, emprego, redistribuição de renda, entre outros (CARTAXO, 1995).

Além disso, Beveridge propôs uma política social que comprometia o Estado com as seguintes medidas (PEREIRA, 2000, p. 111):

- Lei de subvenção à família, criada em 1945, para garantir pagamentos semanais para cada criança;
- Lei do Seguro Nacional e de acidentes industriais, criada em 1946, para garantir o auxílio-desemprego, doença, invalidez e pensões aos idosos;
- Serviço Nacional Saúde, que introduziu em 1946 o serviço de saúde gratuito para todos;
- Assistência Nacional, em 1948, aboliu a Lei dos Pobres, criando um Conselho de Assistência Nacional.

Dessa forma, a proteção social passou a ganhar destaque a partir da segunda metade do século passado nos países europeus. No contexto mundial do pós-guerra o Estado passou a assumir, com maior ou menor ênfase, a função de organizador, produtor, gestor e normatizador da proteção social. Este fato ficou conhecido pelos autores como Estado de Bem-Estar social ou Welfare State. Ou seja, o Estado fica com a decisiva responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos. No entanto, dois fatores políticos são importantes para explicar o desenvolvimento do Welfare State depois da Segunda Guerra Mundial, quais sejam: a

mobilização e as coalizões políticas de classe.

Para Esping-Anderson (1990 *apud* MEDEIROS, 1999), a mobilização das organizações de classe trabalhadora teve que ir além dos grandes partidos de esquerda para promover o desenvolvimento do Welfare State. Isso foi possível graças ao surgimento de coalizões alternativas de classe, em especial alianças entre as classes operárias e as novas classes médias. O autor enfatiza que a mobilização das classes não nega a importância do poder hegemônico. Todavia, as instituições políticas são capazes de traduzir poder mobilizado em reformas desejadas, sobrepondo-se ao poder hegemônico e servindo a interesses antagônicos aos do capital. Além disso, o Welfare State foi capaz de estabelecer fontes de poder para os assalariados, fortalecer os movimentos de trabalhadores e, assim, determinar a distribuição de renda na sociedade.

Este modelo significou uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade civil, a um dado momento do desenvolvimento econômico.

Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniários, sistemas de saúde, assistência social, etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho (MEDEIROS, 1999, p. 8).

Trata-se, portanto, de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação e distribuição de bens e serviços sociais privados.

Em meados da década de 70, diante da grave crise econômica, onde a estagnação e a inflação se agravavam, as correntes liberais passaram a acusar o Estado de responsável pela “depressão”. Para os conservadores, a crise do Welfare State levava a crise econômica.

O baixo crescimento econômico e o problema inflacionário que caracterizaram a performance das sociedades capitalistas industrializadas a partir da segunda metade dos anos 70, romperam com essa conotação de proteção social e com a contínua extensão das políticas sociais como concretizadoras de direitos. Isso motivou uma crise financeira no sistema de Seguridade Social Beveridgiano, causada não só pelo aumento das medidas de compensação ao desemprego - que se tornou elevado -, mas também pelo

fato que o desemprego tinha um impacto multiplicador sobre uma ampla gama de gastos sociais (PEREIRA, 2000, p. 113).

Dessa forma, o baixo crescimento econômico foi um obstáculo para a continuidade do pleno emprego, bem como as transformações no padrão produtivo introduziram novas formas de trabalho, distante das contratações coletivas ou das legislações existentes.

Assim, a proteção social vem sofrendo modificações ao longo dos anos, guiadas pela ideologia neoliberal e conservadora. Isto não é para enfrentar, de forma mais eficiente, novas demandas e problemas sociais, como por exemplo, a exclusão social, desemprego, precarização do trabalho, entre outros, mas para retirar do Estado a responsabilidade diante destas e antigas demandas, como a saúde, moradia e educação, dentre outros. “Por trás disso, está a nova divisão internacional do trabalho, determinada pela globalização e desregulamentação da economia, o que acaba requisitando a divisão de responsabilidade entre Estado, mercado e sociedade, no que se refere à proteção social.” (PEREIRA, 1996, p. 64).

Enfim, Di Giovanni (1998) considera que historicamente a proteção social se organiza a partir de três modalidades não excludentes entre si. São elas: a tradição, a troca e a autoridade. A primeira envolve um conjunto de valores tais como caridade, a fraternidade, a solidariedade, exercido pela família, a rede de vizinhança as práticas religiosas e os processos de ajuda mútua. A segunda se refere a um “conjunto de práticas econômicas que perpassam desde relações face a face, até a impessoalidade das forças de mercado” (DI GIOVANNI, 1998, p.10). E por último, a autoridade, que consiste na modalidade de política de alocação de recursos, configurada no Estado, como gestor, produtor e regulador da proteção social.

Este autor compreende que as diferentes formas de proteção social podem ser realizadas através de instituições de âmbito privado e de âmbito público.

Em relação às instituições de âmbito privado, a proteção social está fundamentada nas relações de mercado (modalidade de troca), são instituições que prestam serviços à população e cobram pelo mesmo. Ou ainda, inclui instituições não-mercantis como a família, igreja, entidades filantrópicas e outras associações.

A proteção social no âmbito público operacionaliza-se por meios de recursos alocados para este fim pelo Estado, o qual tem por função, exercer a proteção social através de políticas públicas com o propósito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, com o intuito de garantir o bem estar. “Dessa forma, a proteção social exercida através do Estado é socialmente assumida como função do poder público e representa a

existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa.” (DI GIOVANNI, 1998, p. 12).

2.2 A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil a proteção social não se desenvolveu da mesma forma que em outros países, como os europeus, por exemplo, ao contrário, historicamente a proteção social brasileira foi marcada pelo clientelismo, paternalismo e benevolência. De acordo com Draibe (2004 *apud* GOLDANI, 2004), o sistema de proteção social caracterizou-se por ser “incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social”. Ainda, segundo a autora

O modelo de Estado de Bem-Estar existente no Brasil seria do tipo meritocrático-pluralista ou conservador-corporativo [...] Esse modelo reconhece que os indivíduos devem ser capazes de resolver suas próprias necessidades, baseados no seu trabalho e na sua produtividade. As políticas sociais atuam apenas parcialmente, de forma a corrigir o processo alocativo do mercado e das instituições públicas, atrelando o emprego ao acesso a benefícios. (DRAIBE 2004 *apud* GOLDANI, 2004, p. 218).

Pereira (2000) afirma que a política social brasileira teve seus momentos de expansão nos períodos opostos à instituição da cidadania, quais sejam: os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isto deu oportunidade para a proteção social ter como características a ingerência imperativa do poder executivo, seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos, heterogeneidade e superposição, desarticulação institucional, restrição e incerteza financeira.

Para tornar mais claro as peculiaridades das experiências acerca da proteção social brasileira, será feito um breve resgate histórico, tendo como referência Pereira (2000) a qual divide a experiência de proteção social no Brasil em cinco períodos históricos, quais sejam: período até 1930, denominado de política social do *laissez-faire*, período populista e desenvolvimentista de 1930 a 1964, política social tecnocrático-militar de 1964 a 1985, política social do período de transição para democracia liberal de 1985 a 1990, e a política social neoliberal a partir dos anos 90.

2.2.1 Período Laissezfariano - até 1930

De acordo com Pereira (2000) a economia brasileira, anterior a 1930, era agroexportadora e o sistema político era caracterizado pela ausência de planejamento social. O Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social, deixava essa tarefa ao mercado, que atendia preferências e demandas individuais, a iniciativa privada não mercantil, que dava respostas às reclamações da pobreza, e a polícia, que controlava repressivamente, a questão social.

De acordo com o ideário laissez-fairiano fora da ordem do mercado só existia a “ordem” da coação, ou por outra, dava-se a estabilidade à ordem do mercado pela repressão (SANTOS, 1987, p. 65).

A ação do Estado nesse período, diante das necessidades sociais básicas, limitava-se a reparar problemas emergenciais e a dar respostas fragmentadas a reivindicações sociais dos trabalhadores e de setores populacionais empobrecidos.

Dentre as principais medidas adotadas como políticas sociais destacam-se a criação, em 1923, dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário da Lei Elói Chaves, referente à previdência social, além de uma legislação voltada para a regulação e provisão de contingências ligadas ao trabalho, como por exemplo, acidentes, férias, morte, doença, entre outros.

As áreas como saúde, educação e habitação tiveram um tratamento residual. Na saúde as estratégias de ação coletiva foram assumidas por autoridades locais devido às fortes epidemias. No âmbito da educação, a rede escolar era para servir a elite, pois valorizavam a aprendizagem academicista. No campo da habitação, as medidas mais significativas foram assumidas pelas empresas industriais, no intuito de construir as vilas operárias, creches e restaurantes, além de ter como estratégia o rebaixamento do salário do trabalhador (PEREIRA, 2000).

2.2.2 Período populista e desenvolvimentista - 1930 a 1964

A principal característica do período da década de 30 foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial. No entanto, esta mudança não foi acompanhada de igual maneira pelo campo social. A questão social deixa de ser um problema de polícia e o Estado passa a dar mais atenção à área econômica. Pereira (2000) afirma que a política social

brasileira, desse período, funcionava como uma espécie de zona cinzenta, onde se operavam trocas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em denúncias regulada jurídica ou administrativamente e, portanto despolitizadas.

Para Faleiros (2002) a revolução liderada por Getúlio Vargas, mudou o bloco no poder, direcionando a política no sentido de transformar as relações Estado/sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização, mantendo a economia de produtos agrícolas, sem romper a dependência dos países centrais. Dessa forma, muitos autores relacionaram este fato a “formação de um pacto das elites na construção do modelo brasileiro que não foi nem social-democrata, universal, e nem genuinamente bismarkiano, pois não contemplou o conjunto dos trabalhadores.” (FALEIROS, 2002, p. 45).

As principais medidas de proteção social surgida na década de 30 foram: a criação do Ministério do Trabalho e Comércio, a Carteira de Trabalho, a qual ficava registrada todos os direitos trabalhistas e a profissão do trabalhador, a Legislação Trabalhista e a Lei de Sindicalização. Estes tinham por objetivo resolver as demandas do trabalho industrial, como por exemplo, férias e o trabalho de crianças e mulheres. O sindicalismo definia quem pertencia ou não ao sindicato, a nova lei estabelecia quem poderia pertencer ao sindicato, e o funcionamento deste passou a ser feito pelo Ministério do Trabalho.

Pelo decreto de 1932, só podiam apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados, ou seja, os trabalhadores cuja ocupação fosse reconhecida por lei e que pudessem, pois, registrar-se num sindicato. Já o decreto de 1934 só podia gozar férias os trabalhadores sindicalizados. Os não-sindicalizados ficavam de fora das convenções coletivas do trabalho (SANTOS, 1987, p. 69).

Foi criado o Ministério de Educação e Saúde, o qual enfrentou vários obstáculos, e por este motivo, teve dificuldade em alcançar tais políticas. Os limites estruturais ao sistema previdenciário brasileiro eram: a concentração dos interesses em torno dos diversos projetos voltados para a industrialização, as fragilidades financeiras do Estado e das empresas, limitando a expansão do sistema para atender as demandas crescentes dos serviços assistências e previdenciários (DRAIBE 1985 *apud* GOMES, 2006).

Além dessas medidas foram criadas outras, como o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs), a promulgação da Constituição Federal de 1934, que contemplou tanto os ideários do liberalismo político, quanto os do reformismo, e foi a “primeira constituição do

país a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social do Estado, tais como assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante registrando, assim, novas iniciativas governamentais no campo das políticas sociais” (RIZOTTI, [199-], p.2). E a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, ligado ao Ministério da Educação e Saúde, que tinha por objetivo mediar à relação entre capital e trabalho.

Na década de 40, durante o governo Vargas, destacam-se como medidas de proteção social a criação do salário mínimo, a reestruturação do Ministério da Educação e Saúde, promulgação das Leis do Trabalho, criação do imposto sindical, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), do Serviço Especial de Saúde (SESP). No âmbito das ações privadas, criaram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), e o Serviço de Aprendizagem Comercial (SENAC). No período do governo Dutra ocorreu a promulgação da Constituição Federal de 1946, defensora dos ideais liberais, e criação do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) (PEREIRA, 2000).

Rizotti ([199-]) analisa que o período compreendido entre os anos de 1945 e 1964, registra o predomínio da política populista. O Estado novo seria encerrado com a deposição de Vargas e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Dessa forma, a “nova Constituição Federal de 1946 registrou mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social, acentuando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. Em seu texto final registrava ainda a necessidade de conciliação da ordem econômica, com os princípios de justiça social” (RIZOTTI, [199-], p. 3).

Ainda, de acordo com a autora, a abertura do regime político brasileiro, que sucedeu o período do Estado novo, proporcionou pequenas alterações no campo da política social. A instauração de um período democrático da República Nova possibilitava o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, fazendo vir à tona a ação pública do Estado na garantia de condições de vida adequadas à população pauperizada.

Por sua vez, a característica populista, herdada da era do Estado Novo, moldava as possibilidades de relacionamento do Estado com a sociedade civil organizada: emergiria no quadro de relações políticas democráticas a tutela do Estado sobre os movimentos sociais e as formas de representação das classes populares da época (RIZOTTI, [199-], p. 4).

No entanto, esta tutela exercida pelo Estado não impediu que grupos, de diversas

esferas da sociedade, se reunissem para reivindicar ainda mais os seus direitos. Dentre os vários grupos podemos destacar a Juventude Universitária Católica e a Ação Popular, os quais tinham como objetivo, atuar na formação massiva de quadros políticos junto ao movimento estudantil, os movimentos camponeses e aos movimentos operários.

Além desses, no campo trabalhista, os movimentos de reivindicação tornavam-se gradativamente mais politizados, como demonstra o fato de que a greve geral de 1935, que chegou a paralisar mais de trezentos mil trabalhadores, tenha obtido como principais resultados a afirmação do direito de greve e a reforma ministerial, que levaria João Goulart ao Ministério do Trabalho (GOHN 1995 *apud* RIZOTTI, [199-]).

O governo populista tinha dificuldade em incorporar as reivindicações populares. Isto se dava ao fato da ação institucional ser orientada pela expansão pontual dos benefícios sociais, sem ao menos constar o reconhecimento de novos direitos sociais.

Segundo RIZOTTI ([199-], p.5) “em meados da década de 1960, o padrão de constituição das políticas sociais brasileiras já havia incorporado por completo as formas determinantes que caracterizariam as respostas à questão social”. Isto ocorre, primeiramente, devido ao privatismo da transferência dos serviços prestados para o campo de instituições organizadas no interior da sociedade civil, que tem por objetivo manter o poder social em torno da assistência pública. Em segundo lugar, encontra-se o caráter seletivo, das políticas implementadas, destinadas, quase que exclusivamente, aos segmentos sociais incorporados ao mercado de trabalho, ocasionando a não extensão dos serviços públicos a classes subalternas. E em terceiro lugar, o caráter corporativo das políticas sociais desenvolvidas, que determina a desigualdade na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, recaindo sobre aqueles contingentes mais numerosos e menos organizados, ônus da falta de assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho (RIZOTTI, [199-]).

Além disso, na década de 60, foram criadas algumas medidas na área do trabalho, como por exemplo, o Estatuto do Trabalhador, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o 13º salário, salário-família para o trabalhador urbano, e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esta última, visava uniformizar os benefícios e os serviços prestados pelos IAPs.

Desta forma, o Estado neste período, apresentou propostas mais progressistas em relação à proteção social, e teve como intenção intervir nas bases das políticas sociais. No entanto,

o governo, ao realizar reformas de base, reivindicadas pela sociedade, e mudanças no sistema eleitoral, na organização urbana, na educação superior e na relação prevalecente do país com o capital estrangeiro, provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média a se rearticularem com as velhas forças agro-mercantis para agir contra Goulart, resultando no golpe militar de 1964 e a inauguração de outro padrão (autoritário) político-administrativo no país (PEREIRA, 2000).

2.2.3 Período militar - 1964 a 1985

O início da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, anteriormente favorável ao crescimento dos movimentos sociais. O regime autocrático estabeleceu uma forte repressão a todos os movimentos populares, desprezando as lutas sociais ao plano da ilegalidade, tornando necessária a incorporação de bandeira política de restauração do Estado de direito no país.

O Estado deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, fundada em um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior (TAVARES, ASSIS, 1985 *apud* PEREIRA, 2000, p. 135).

De acordo com Cartaxo (1992) se proclamava neste período o respeito à Constituição, a defesa de democracia, realização do bem-estar geral e a execução de reformas. Além disso, a autora afirma que, em nome da democracia, eram estabelecidos atos institucionais complementares, Lei de Segurança Nacional, cassações políticas, intervenções sindicais, repressão e censuras. Estas características configuraram o Estado autoritário.

O modelo econômico concentrador e excludente e a direção política autoritária, deixa claro o descaso pelas massas, a valorização do capital estrangeiro, e a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico. Em contrapartida, privilegiou-se a industrialização de bens de consumo duráveis, bem como a intervenção do Estado na economia e na sociedade, materializada em medidas como o arrocho salarial, controle de crédito, estatização de áreas de infra-estrutura e proibições de greves (PEREIRA, 2000).

Apesar deste contexto, em 1966 foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em substituição à estabilidade no emprego; o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que tinha como objetivo a centralização do regime previdenciário e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a exercer o programa habitacional no lugar dos ex-ASPs, contando para isso com os recursos advindos do FGTS.

Em 1967 inicia a segunda gestão governamental militar com Arthur da Costa e Silva. Ele tentou, embora sem êxito, valorizar o homem brasileiro, à auto-sustentação desenvolvimentista, e a humanização da revolução no sentido de amenizar os sacrifícios econômicos dos assalariados. Com esta proposta foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que tinha como objetivo o desenvolvimento em prol do progresso social através da reformulação da política nacional e internacional (CARTAXO, 1992).

Já o governo Médici estava interessado em controlar as contradições sociais, fortalecendo o Executivo através de um maior centralismo autoritário que continuasse a favorecer a política econômica.

A política é subordinada à economia. Configura-se um modelo de política econômica concretizado no crescimento da base produtiva por meio de uma estrutura tributária regressiva – política salarial negativa para as classes subalternas e ausência de um maior financiamento para o setor social (CARTAXO, 1992, p. 69).

No período governado por Médici houve a criação, em 1970, do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os quais representavam mais um mecanismo de poupança a serviço de reprodução do capital e da harmonia entre capital e trabalho do que uma tentativa de integração do trabalhador ao desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2000). Além desses, em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), administrado pelo Funrural ligado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e em 1972 são incluídos os empregados domésticos e regulamentados os autônomos na Previdência Social.

O governo sucessor de Médici foi o de Ernesto Geisel. De acordo com Cartaxo (1992), seu plano foi concretizado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) de 1975/1979. Este se baseava na ideologia de que o desenvolvimento econômico e social deveria estar a serviço do homem brasileiro. Tinha como metas o aumento de emprego, contenção gradativa da inflação, melhoria da distribuição de renda e crescimento dos salários baseado no aumento da produtividade.

No entanto, estas metas se depararam com uma crise econômica e política. Para atrair o capital estrangeiro, foram concedidos vários incentivos, e as empresas nacionais eram atraídas ao capital estrangeiro, cujos juros no exterior eram mais elevados. Acentuou-se assim, a dependência tecnológica. Além disso, a situação recessiva impediu que os salários fossem reajustados acima do índice de inflação. Diante desse contexto, surgiram vários

movimentos grevistas, como por exemplo, na construção civil e no setor de cana-de-açúcar.

A crise política e econômica que estava submergindo o país levou o governo a iniciar o processo de transição para a redemocratização de forma lenta, combinando avanço e retrocesso. Por outro lado, acionou as políticas sociais, no caso a previdenciária, como forma de incorporação de direitos sociais (CARTAXO, 1992, p. 72).

Diante desse contexto, foi criado, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), separando a previdência do trabalho; o Plano de Pronta Ação (PPA), que prestava atendimento a população em geral em caso de urgência, independente de filiação à previdência; o salário maternidade; amparo previdenciário aos maiores de 70 anos ou inválidos; o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), com a finalidade de assessorar o presidente da república na implementação da política social; o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento (FAS) que executava a política do CDS; o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronam), e o Sistema Único de Saúde (SUS) (CARTAXO, 1992).

Contudo, de acordo com Madeira (2006), essas instituições e programas fundados na época eram centralizados na esfera federal, tanto em sua formulação quanto no seu financiamento, sem coordenação ou integração entre suas ações. Da mesma forma, os mecanismos de controle e avaliação eram extremamente deficientes, desenvolvendo-se programas desarticulados, com metodologias inadequadas e que conduziam para o clientelismo e assistencialismo. Os serviços sociais, portanto, eram prestados de forma descontínua, sujeitos à disponibilidade orçamentária e aos interesses políticos.

O último governo militar, de 1979 a 1984, foi o de João Batista Figueiredo, o qual foi encarregado de proceder à transição do regime iniciado com Geisel, em razão do agravamento da situação econômica no país. Diante da crise, “optou-se por uma política recessiva que atendia às orientações internacionais para regular pagamento da dívida brasileira” (CARTAXO, 1992, p. 75). Esta escolha acabou resultando na queda dos salários pelo arrocho salarial, baixo índice de ocupação e crescente desemprego. A ruptura com o regime militar foi lenta e gradual, com a Lei de Anistia (1979), a Lei de Reforma Partidária (1979) e as eleições de 1982, para governadores.

Ressaltam-se como principais ações da proteção social, os Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego e o Programa de Prioridades Sociais, ambos criados em 1985; o Plano de Prioridades Sociais de 1986 e o Plano de Metas estabelecido entre 1986-1989. É necessário salientar a proposta para a Seguridade Social, que sugeria a quebra do

contrato e da contributividade que permeava a proteção pública da seguinte maneira: “todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos.” (SANTOS, 1998 *apud* PEREIRA, 2000, p. 149).

O governo reconhecia que seria impossível o país seguir indiferente à questão social, os direitos sociais estavam violados e, desta forma, prometeu “fazer tudo pelo social”, lema adotado pela administração de José Sarney, entretanto, o governo permaneceu preso ao velho estilo de política e aos interesses oligárquicos de sempre, impedindo a esperada consolidação da democracia.

Apesar desse contexto, pode-se dizer que houve avanços importantes nas políticas sociais. A década de 80 foi marcada por

[...] lutas pela democratização da sociedade brasileira, protagonizadas por amplos movimentos sociais, são expressões da tentativa de construir esferas públicas, quando a luta pela conquista e pela extensão de direitos associou-se à construção democrática do Estado e da Sociedade. (RAICHELIS, 1998, p. 28).

Paradoxalmente, a década de 80 foi marcada pela generalização da pobreza e pela crise fiscal que tornava ainda mais precária a manutenção das políticas sociais conduzidas pelo Estado. O aumento do desemprego e da miséria ocorrido no período de 1979 a 1983 ampliou ainda mais o quadro de carências sociais, como por exemplo, desnutrição, favelização, aumento da mortalidade, entre outros. Estes pontos tornam-se tema central na agenda social, tanto pela visibilidade que tomou, como pelas pressões aclamando por democracia, que caracterizam este período. Devido à intensa mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais na agenda de reivindicações institucionais, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

2.2.4 Período de transição para a democracia liberal

Como mencionado anteriormente, a mobilização da sociedade civil foi essencial para a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conceitos como de direitos sociais, seguridade social, universalização, equidade, controle democrático, entre outros, passaram a constituir no novo padrão de política social que o país estava adotando. Com a Constituição foram garantidos direitos no âmbito civil, político e social.

Em relação aos direitos civis a CF/88 incluiu o “habeas data, garantindo o direito de os cidadãos terem acesso aos dados pessoais constantes nos órgãos de informações dos governos militares, e o mandato de injunção, por meio do qual pode ser cobrado do governo aquilo que, por sua ineficiência, deixou de ser regulado.” (COUTO, 2004, p. 157). Quanto aos direitos políticos, “estendeu-se o direito do voto aos analfabetos pela primeira vez em texto constitucional. Flexibilizou-se a formação dos partidos e permitiu-se o debate, por meio dos órgãos de comunicação, dos candidatos aos processos eleitorais realizados após a Constituição.” (COUTO, 2004, p. 158). No entanto, é no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Pereira (2000), na área social, as novas diretivas contidas na Constituição previam maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais, universalização do acesso a benefícios e serviços, ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo, controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais, redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e adoção de uma concepção de mínimos sociais como direito de todos.

Ainda, segundo a autora, o trabalhador empregado foi alvo de significativa atenção constitucional, como por exemplo, redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas, férias anuais remuneradas com mais 1/3 de salário, extensão do FGTS a todos os trabalhadores, licença a paternidade, direitos iguais aos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos, elevação da idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho de 12 para 14 anos, entre outros. Na área da educação foi reafirmado o princípio da universalização do ensino fundamental, a gratuidade do ensino público em todos os níveis e a destinação de recursos públicos para a erradicação do analfabetismo.

Contudo, foi na esfera da Seguridade social que a CF/88 mais avançou, e contempla três políticas sociais, quais sejam: Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

Concebendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, na perspectiva da cidadania, a Constituição introduziu, de fato, tanto do ponto de vista conceitual quanto do arranjo institucional, inovações na experiência brasileira de bem-estar. Assim, além de considerar tais políticas como mecanismos imprescindíveis de concretização de direitos conceberam um novo modo de financiamento da área, apoiado em fundo e orçamento únicos, e redefiniu benefícios e formas de organização pautadas pelo princípio da universalização. (DRAIBE, 1985 *apud* PEREIRA, 2000, p. 155).

Assim, o artigo 194 da CF/88 estabelece que “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. Além disso, no seu parágrafo único, o artigo determina que:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;

V- equidade na forma de participação e na forma do custeio;

VI- diversidade da base de financiamento; e

VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.” (BRASIL. (Constituição 1988)).

Portanto, nos artigos que seguem até o 204, a Constituição determina como o tripé da seguridade deve ser estabelecido. Assim, a saúde aparece como direito de todos e dever do Estado, a previdência mediante contribuição e a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição.

A Constituição Federal de 1988 rompe com a lógica fragmentada e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo à área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção de responsabilidade do Estado frente a essas políticas. Contudo, de acordo com Couto (2004, p. 159),

É possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e de assistência social.

Dessa forma, segundo Pereira (2000), a assistência social rompeu com a prática assistencialista utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como, com o padrão eminentemente produtivo. Além disso, apesar da assistência social ter sido ampliada formalmente com a CF/88, ela continuou limitada em alguns aspectos. O que se pode observar é que tanto a Constituição quanto, mais tarde, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamenta os artigos 203 e 204 daquela, acabou reproduzindo a versão da assistência social fragmentada por segmentos,

como por exemplo, família, criança, adolescente, idoso, pessoas com necessidades especiais, entre outros, visando à melhoria de suas condições de vida e de cidadania.

2.2.5 Período liberal – a partir dos anos 90

Este período da proteção social foi o que mais incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas no país.

Em pleno processo da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington. Estas orientações compreendiam “a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada.” (COUTO, 2004, p. 145).

As novas orientações econômicas, aliadas ao forte processo de recessão, deram base para a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989. Este foi o primeiro presidente da república eleito após 29 anos da última eleição direta, realizada em 1960. Ele, de acordo com Faleiros (2002), definiu seu programa como: combate aos marajás, aos monopólios, à inflação, com redução do Estado e a ampliação do mercado.

No período que vai de 1990 a 1992, Collor intervém na economia por meio dos planos Collor I e Collor II, na abertura do mercado brasileiro e no caráter populista, clientelista e assistencialista dos programas sociais de seu governo.

Segundo Pereira (2000), houve discordância entre a proposta eleitoral e a prática governamental de Collor, como pode ser conferida a seguir:

1) Proposta eleitoral:

- a) No campo econômico, a proposta aponta para a retomada a curto prazo, do crescimento, com simultâneo combate à inflação e ao desequilíbrio fiscal; modernização econômica, a longo prazo, com base na desregulamentação do mercado.
- b) No campo social, a proposta seria via o ressarcimento da dívida social, via crescimento econômico, à melhoria da distribuição de renda, à manutenção das políticas sociais compensatórias, e a descentralização da gestão das políticas

sociais.

2) Prática adotada:

- c) No campo econômico, houve mudança do nome da moeda, redução da liquidez por meio de seqüestro e congelamento dos ativos financeiros, achatamento salarial, abertura da economia ao capital, suspensão dos incentivos fiscais e implementação de políticas fiscais e monetárias restritivas.
- d) No campo social, a previdência ficou com o Ministério do Trabalho, enquanto o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) passou para o Ministério da Saúde; o Ministério da Ação Social concentrou a política de saneamento, habitação e promoção social, mas sem o controle das fontes de financiamento que ficaram com o Ministério do Trabalho e Previdência Social e a Caixa Econômica Federal, pertencente ao Ministério da Economia; resgate ao assistencialismo; rejeição explícita do padrão de seguridade previsto na CF/88, e a seletividade e focalização das políticas sociais, a partir de 1991.

Diante de um quadro inflacionário de crescentes dificuldades fiscais e de inúmeras denúncias de corrupção, foi gerado um processo de impeachment do presidente Collor, retirando-o do poder. Esse movimento contou com a participação popular e com o abono das forças conservadoras que tinham se alinhado ao projeto inicial de seu governo.

Em seguida, o vice-presidente Itamar Franco assume o poder para concluir a gestão governamental do período de 1990 a 1994. Seu maior objetivo foi controlar a inflação por meio do plano real, o qual fixou a cotação da moeda em relação ao dólar. Tinha como metas

[...] a estabilidade de preços, modernização como redefinição da estrutura produtiva nacional, integração econômica no cenário globalizado, e a desregulamentação do setor produtivo público, redefinindo seu papel como administrador de políticas macroeconômicas e de produção de bens e de políticas sociais compensatórias (REIS, PRATES, 1999 *apud* COUTO, 2004).

Durante a permanência de Itamar Franco na presidência foi criado, em 13 de julho de 1990, sob Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Isto ocorreu devido à organização de vários movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento da Defesa do Menor, o Movimento Criança Constituinte, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, e a Pastoral do Menor, iniciados na década de 1980, que reivindicavam transformações

que viessem a atender as urgentes necessidades das crianças e dos adolescentes.

O Estatuto apresenta-se como um marco na história da assistência a criança e ao adolescente, sendo a primeira lei do país a considerar todas as crianças e adolescentes como sujeitos iguais, devendo ser tratados como sujeitos de direitos e merecedores da proteção do Estado e da sociedade.

Uma inovação trazida pelo ECA e de fundamental importância, é a questão da família. O Estatuto da Criança e do Adolescente, de acordo com Lima (2000), lançou sobre a família um olhar diferente, quando passou a conhecê-la como o lugar de crescimento e convivência de crianças e adolescentes. A nova lei determina que seja na vida familiar que a criança e o adolescente devem ter assegurado as condições adequadas para: “o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (ECA, 1990, art. 3º).

De acordo com Souza (2005 *apud* HOMEM, 2008, p. 50),

O Estatuto “reafirma o direito a convivência familiar e comunitária”, em que, “os pais têm o dever de assistir, criar e educar seus filhos e, para isso precisam ter acesso, junto com a comunidade, à formulação das políticas básicas”. Para que o preconizado no artigo 19 da referida Lei tenha êxito, “[...] toda criança tem direito de ser criada e educada no seio de sua família e, excepcionalmente em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substância entorpecentes”.

Já em relação ao campo social, foi aprovado em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social, sob o número 8742/93. A aprovação dessa lei foi resultado do movimento de parcela da sociedade civil e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pelo descuido com a área. De acordo com Raichelis (1998), o texto legal define a assistência como:

Política pública de seguridade social, a operacionalização do benefício de prestação continuada, a proposta de descentralização e de participação popular, a criação dos conselhos de assistência social deliberativos e paritários nas três esferas de governo, como forma de ampliar a gestão democrática, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social, a instituições das Conferências de Assistência Social, entre os itens mais importantes (RAICHELIS, 1998, p. 148).

Além disso, é necessário destacar, entre os programas sociais, o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida, de 1993, contando com a colaboração do Estado e da sociedade civil. Este se pautou em três princípios básicos, quais sejam: “Solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade e a descentralização da provisão social”

(PEREIRA, 2000, p. 166). Contudo, embora tenha havido uma mobilização da população em relação a sua responsabilidade para com a solidariedade social, o programa não conseguiu alcançar os seus objetivos, pois ocorreu o clientelismo, corrupção, o não comprometimento do Estado, e problemas como restrições orçamentárias, fragilidade e desarticulação institucional.

O próximo presidente a assumir foi Fernando Henrique Cardoso. Este ficou no poder de 1995 a 1999, foi reeleito, e permaneceu no governo até 2002. Ele priorizou “o controle da inflação e a manutenção da estabilidade da moeda, encaminhou, como plataforma política, a necessidade de reformar o Estado, suas prioridades estavam vinculadas ao paradigma teórico neoliberal, e optou por um projeto de modernização neoliberal e por um bloco de sustentação de centro-direita.” (COUTO, 1998, p. 148).

Fernando Henrique Cardoso elege como principais alvos de governo a redução da participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulação do mercado. Por essa perspectiva, o Estado não mais teria funções empresariais, cedendo lugar ao mercado, nem assumiria o papel de provedor social, dando vez à iniciativa privada mercantil e não mercantil. Ademais, o país deveria abrir-se ao capital estrangeiro, integrando-se ao sistema econômico mundial (PEREIRA, 2000, p. 167).

Com o apoio do Congresso, Fernando Henrique Cardoso, conseguiu aprovar inúmeras mudanças no texto constitucional para garantir as condições de implementação do seu plano econômico. Em relação à área social, criou, em 1995, o Programa Comunidade Solidária, que tinha como objetivo estabelecer a forma de atuação na área social do governo. No entanto, seu envolvimento nesta área foi mínimo, pois “em base nas análises das ações e das contas do governo, indicou que os gastos governamentais com o combate à pobreza, com o investimento na educação e com o programa de reforma agrária eram menores do que os de 1994, do governo Itamar.” (PEREIRA, 2000, p. 170).

De acordo com Couto (1998), o balanço social realizado no período que Fernando Henrique Cardoso ficou no poder é desastroso. No final de seu governo contabilizaram um aumento na concentração de renda, alto índice de desemprego, tentativa de desmontar os direitos trabalhistas, processo de privatização, várias reformas constitucionais de 1988, principalmente no que se refere ao campo dos direitos.

A reforma do Estado, iniciada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, foi aprofundada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva, eleito em 2002. De acordo com Freitas (2007) este governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional,

dando continuidade àquela assumida pelo governo anterior, em consonância com as metas acordadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Durante o seu mandato, Lula aprovou a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Em dezembro de 2003, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), criou a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorporou o Programa Fome Zero. Além disso, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi efetivada por meio da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Este foi criado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em vigor, e sua estrutura de gestão e sistema de financiamento foram regulamentados por meio da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

Dessa forma, podemos constatar que a proteção social no Brasil avançou com o passar dos anos, e os direitos consolidados na Constituição de 1988, com o ECA e com a LOAS, são uma conquista dos direitos sociais da sociedade civil. O texto constitucional aponta para a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais, bem como o acesso a direitos. No entanto, é necessário ressaltar que a proteção da família parece não estar definida, pois ao mesmo tempo em que a Constituição prevê esta proteção, ela coloca sobre a família, por meio de artigos constitucionais, a responsabilização desta para com os indivíduos. Desta forma, a próxima seção abordará a família contemporânea e suas modificações, bem como a relação entre família e a proteção social desenvolvida pelo Estado.

3 FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL

Com a revolução industrial, a expansão do mercado e os avanços tecnológicos, o conceito de família sofreu profundas mudanças. Afastou o mundo do trabalho do mundo familiar, contribuindo para a dimensão privada da família. A chamada família nuclear, composta por pai, mãe e filhos, mudou na sua organização, gestão e estrutura.

Com o avanço da urbanização, da industrialização e da modernização, a família passou a ter um sentido mais amplo e alternativo, tornando-se mais heterogênea. Com o processo de reestruturação e inclusão de novos valores, a família corresponde não só a um modelo, mas a vários arranjos familiares. Passou a se definir por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade. Ela não é uma unidade estática, mas se caracteriza pela flexibilidade e sofre as influências das mudanças que ocorrem. É como um conjunto de sujeitos que se relacionam numa complexa interação de estratégias, e está diretamente relacionada aos condicionantes econômicos, sociais e culturais próprios de cada família (LIMA, 2006).

A família, atualmente, apresenta modificações em todos os segmentos da população brasileira, mudanças essas decorrentes da modernização, das transformações na dinâmica demográfica, nos valores e nos comportamentos sociais, e no mercado de trabalho. Estas transformações sociais incidem sobre os modelos de família, modificando sua dinâmica, estrutura, organização e as relações de convivência, surgindo assim, novas relações e arranjos familiares.

Dessa forma, as transformações vivenciadas pelas famílias estão diretamente ligadas às mudanças societárias. E, para avaliar tais mudanças, Lima (2006) utiliza outros elementos que também são próprios da modernidade, quais sejam:

- As mudanças nos processos produtivos (industrialização, diferenciação do trabalho urbano e do rural e mais recentemente a passagem para economia globalizada, com o crescimento do setor de serviços e terceirização);
- As transformações demográficas (concentração da população nas cidades, aumento na expectativa de vida e redução no número de nascimentos);
- Novos padrões de consumo e trabalho;
- Maior possibilidade de acesso aos bens e serviços sociais (saúde, educação, assistência social), porém de forma desigual e segmentada;
- Famílias menores devido aos avanços científicos e tecnológicos, como por

exemplo, a utilização da pílula anticoncepcional, a partir de 1960, e a fertilização *in vitro*, a partir da década de 1980. Ter ou não ter filho aparece como uma opção para a mulher;

- Declínio do número de casamentos e aumento da dissolução de vínculos matrimoniais, com o aumento de pessoas vivendo sozinhas;
- A legalização do divórcio possibilitou às pessoas, liberdade para construir e romper vínculos conjugais com maior facilidade;
- Transformações de hábitos e costumes: maior liberdade sexual e maior liberdade dos pais para com os filhos, por meio de relações mais democráticas, e aumento de uniões sem vínculos legais;
- Modificações no papel social das mulheres e nas relações de gênero;
- Transformações societárias, como o aumento de mulheres no mercado de trabalho, em consonância com os processos de reestruturação produtiva que impõe dificuldades nas formas de sobrevivência das famílias;
- O homem deixou de ser o único provedor da família e há alterações no que tange ao exercício da paternagem.

A partir dos dados apresentados, podemos considerar que as mudanças ocorridas com a família tiveram profundas implicações na configuração familiar. De acordo com Miotto (1997), podemos associar tais implicações à possibilidade de uma convivência maior entre as gerações, devido ao aumento da expectativa de vida, as transformações ocorridas na relação homem/mulher, bem como a reprodução e o cuidado dos filhos deixarem de ser a razão de viver das mulheres para ser apenas uma etapa de suas vidas.

As mudanças ocasionadas nas relações entre homens e mulheres proporcionaram transformações nas relações de vínculos estabelecidos por ambos. Quando instituído a legalização do divórcio, a relação entre eles “deixou de ter caráter de eternidade para ter o de temporalidade.” (MIOTTO, 1997, p. 120). Essa nova concepção, juntamente com a liberalização dos costumes e com a liberdade sexual dos jovens e das mulheres, proporcionou uma mudança no comportamento da mulher. Diante disso, ocorreu a quebra na divisão sexual do trabalho e a redefinição de papéis do homem e da mulher.

No entanto, Miotto (1997) ressalta que essas mudanças ocasionaram uma fragilização dos vínculos familiares e uma maior vulnerabilidade da família no contexto social. Esta vulnerabilidade está relacionada à redução de números de filhos, separações, divórcios, e a

nova composição familiar, com o aumento das famílias monoparentais, especialmente as chefiadas por mulheres, e aumento das pessoas que moram sozinhas.

Pereira (1995) avalia que as mudanças no âmbito da família,

[...] têm atingindo e modificado os tradicionais mecanismos de solidariedade familiar, considerados elementos básicos de proteção dos indivíduos e anteparo primário contra as agressões externas e a exclusão social, [...]. Esses mecanismos restringem-se, agora, a uma interação limitada e precária entre poucos membros da família, sendo difícil para a mãe ou pai solteiros ou descasados apoiar-se neles, mesmo que possuam uma rede vasta de parentesco. É que esta rede também é atingida por essas mudanças e tende a se apresentar relativamente dispersa (PEREIRA, 1995, p. 105).

Já Goldani (2002) as relaciona principalmente às transformações de gênero, que

aparecem estreitamente relacionadas com os casamentos e novos arranjos sexuais, divórcios, criação de filhos e o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Ambas as mudanças são, ao mesmo tempo, causas e efeitos, e interatuam com a economia e a política, com impacto sobre o bem-estar das famílias e de seus membros (GOLDANI, 2002, p. 42).

Fragilizada pelas mudanças que marcam a atual realidade, a família vê crescer, paradoxalmente, suas responsabilidades como mecanismos de proteção social. O crescimento das situações de vulnerabilidade, e a crise das instituições que fazem funcionar o vínculo social e a solidariedade, têm obrigado cada um a dar conta de si mesmo.

Com disponibilidade reduzida de recursos e sujeita a pressões crescentes por sua contenção, a chamada área social do Estado brasileiro vem buscando racionalização dos gastos mediante focalização, descentralização e a busca de novas parcerias com o mercado de trabalho (CARVALHO, ALMEIDA, 2003). Isto acaba reproduzindo uma concepção da vida social fragmentada, na qual os problemas sociais passaram a ser enfrentados pela multiplicação de políticas e programas setoriais, emergenciais e isolados, sem um projeto que os articule e lhes imprima sentido político (COHN, 2000 *apud* CARVALHO, ALMEIDA, 2003).

A prioridade concedida aos segmentos populacionais considerados como mais pobres e vulneráveis, como por exemplo, crianças e adolescentes, vêm-se traduzindo em intervenções pontuais, compensatórias e assistencialistas, de alcance geralmente ilimitado. Os programas remetem à própria população pauperizada a responsabilidade de dar conta de seus problemas, exaltando a solidariedade, a auto-gestão e a participação.

Dessa forma, esta seção abordará a família como instância de proteção social, bem como mostrará como o Estado intervêm na proteção das famílias brasileiras atualmente.

3.1 A FAMÍLIA COMO INSTÂNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A origem da proteção social, como já mencionado, remete ao princípio do capitalismo e o conseqüente agravamento da questão social, gerada por dois fatores principais, a industrialização que significa um novo tipo de trabalho, com conseqüências sobre a vida do trabalhador e de sua família, e o crescimento demográfico, o qual gerou problemas como a falta de saneamento, higiene, segurança, entre outros.

De acordo com Esping-Andersen (1999 *apud* LIMA, 2006, p. 48), com o desenvolvimento do capitalismo, a estabilidade das formas tradicionais pré-mercantilizadas de prover a proteção social, assegurada pela família, igreja e/ou senhor feudal, através de ações solidárias, foi abalada e o indivíduo não pôde mais contar com as antigas tutelas.

Compartilhando com essa idéia, Di Giovanni (1998) ressalta que

Gerou-se uma grande debilidade nos vínculos de proteção social vigente até então. Demonstravam-se o parentesco e a assistência mútua, típicas das pequenas comunidades rurais. Tais mecanismos de solidariedade desapareceram no meio urbano onde a perda do emprego e dos rendimentos se constituíam em dramáticas situações de pobreza e desamparo (DI GIOVANNI, 1998, p. 19).

Ainda com base nesse autor, haviam outros problemas referidos à própria industrialização, quais sejam: o trabalho agrícola e artesanal, e a introdução de novas técnicas decorrentes dos avanços tecnológicos, substituindo as atividades manuais e aumentando os riscos de acidentes.

A alteração no modo de produção modificou, portando, a vida em família, pois não exigia apenas um novo perfil de trabalhador, mas alterava as suas condições de vida e de sobrevivência, modificando os padrões familiares, e introduzindo novos hábitos e costumes, ou seja, um novo modo de vida. As modificações implicaram não só sobre o modo de ser e conviver em família, mas, alteraram inclusive o seu formato e organização, o que alterou conseqüentemente a forma de exercer a proteção social no âmbito familiar (LIMA, 2006).

A efetivação do Estado de Bem-Estar Social inaugurou um novo capítulo na esfera da proteção social. Pela primeira vez, o Estado foi levado a assumir a proteção social como uma

responsabilidade pública, operacionalizada por meio de políticas sociais. Ela deixou de ser assistencialista, paternalista para tornar-se direito de todos os cidadãos.

Para Esping-Andersen (1999 *apud* LIMA, 2006) é possível analisar a qualidade dos direitos sociais a partir da perspectiva da emancipação da família em relação ao mercado, bem como, questiona até que ponto o Estado funciona como fonte de apoio ou suporte à família no âmbito da proteção, auxiliando-a na sua tarefa cotidiana de garantir a reprodução social.

Nos modelos tradicionais de bem-estar social predominante até a década de 1970, a família atuou como parceira do Estado, embora exercendo um papel silencioso. O Estado pautava-se na crença de que ela era capaz de corresponder adequadamente às suas funções de proteção, operacionalizando na vida privada toda uma gama de serviços de cuidado e proteção, com a qual o Estado não precisa se preocupar.

Para Campos e Miotto (2003), este modelo de família é a do provedor masculino. Este advém de um período de oferta de emprego estáveis, capazes de proporcionar salários familiares e de prover todo o grupo familiar. Ao homem trabalhador com emprego e salário garantido fica a responsabilidade do chefe de família, e a mulher a provedora de cuidados para seus membros, mantendo-se economicamente dependente de seu marido.

Dessa forma, com a divisão de papéis entre homens e mulheres bem definidos, responsável moral pela provisão familiar, surge à família como fonte de proteção. Neste novo modelo, o papel da família além de atender as demandas econômicas, é o de ser cuidadora, sendo a responsável pela reprodução social, e a ela cabe os cuidados para com todos os seus membros, papel este atribuído exclusivamente a mulher.

O exercício da proteção social proporcionado pelos diversos países que desenvolveram o Estado de bem-estar social se deu de forma distinta, porém, “a família nunca deixou de ter papel significativo na organização e desenvolvimento dos diferentes sistemas de proteção social.” (MIOTO, 2008, p. 135).

De acordo como Esping-Andersen (1999 *apud* MIOTO, 2003) ao avaliar os sistemas de proteção social dos diferentes modelos de Estado de bem-estar social e o tipo de relação com a família, trabalha com dois conceitos, quais sejam: desfamiliarização e familismo. A desfamiliarização “refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social, seja através do Estado ou mercado.” (ESPING & ANDERSEN, 1999 *apud* MIOTO, 2003, p 135). Em sistemas de proteção social desfamilista, percebe-se a diminuição dos encargos da unidade familiar e a sua independência das relações de parentesco

no cumprimento das funções familiares. A capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção que lhe é garantido através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas.

Já o sistema de proteção social baseado no familismo “é aquele em que a política pública – na verdade insiste – em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros.” (ESPING & ANDERSEN, 1999 *apud* MIOTO, 2003, p. 136). Este sistema defende a centralidade da família na sua capacidade imanente de cuidado e proteção, ocasionando assim, uma menor provisão por parte do Estado.

Nos modelos de proteção social mais familista a ação pública ocorre mediante a falência da família na provisão do bem-estar, ou seja, as famílias não conseguem atender as expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa para a proteção de seus membros. Dessa forma, são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros (MIOTO, 2004).

A partir da década de 1970, com as transformações sócio-econômicas, tanto na produção como no comércio, e a ascensão do pensamento neoliberal, vêm ocorrendo alterações nos Estados de Bem-Estar Social e nos sistemas de proteção, principalmente na maneira de atender as expressões da questão social, tanto em países que apresentam maior desenvolvimento, como nos chamados subdesenvolvidos. Este período é conhecido como a crise de Welfare State.

Mota (1995 *apud* LIMA, 2006, p. 59) explana que,

Mais do que uma crise real cria-se uma cultura política da crise. O que consiste na negação dos referenciais teóricos, políticos e ideológicos que permitam identificar propostas e práticas diferenciadas por parte das classes trabalhadoras e capitalistas, acerca da situação social e econômica. A ideologia que se cria tem como base as mudanças no mundo do trabalho e o desmonte dos mecanismos de proteção social e propõe a aliança entre classes, amparadas no discurso da solidariedade, no primado da ética e no distributivismo dos excessos para a formação de um novo conformismo social, pautado no discurso da superação da crise.

As mudanças relacionadas ao Estado de Bem-Estar Social “referem-se à formação de um novo consenso em torno das políticas sociais, que vem sendo denominada de pluralismo de bem-estar ou economia mista de bem-estar.” (ABRAHAMSON, 2004 *apud* MIOTO, 2008, p.138). O Estado, no pluralismo de bem-estar social, não mais monopoliza as ações responsáveis pela proteção social, e distribui entre os setores privado e não-governamentais

essas ações. Isto evidencia uma política de descentralização e de redução do papel do Estado fazendo surgir a mercantilização do bem-estar. Paralelamente a isto, retorna a valorização da família e da sociedade como mecanismos de proteção social.

O pluralismo de bem-estar contemporâneo é muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor (Estado ou sociedade) [...]. É também, e principalmente, uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o “desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada”, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a conseqüente quebra da garantia de direitos (PEREIRA, 2004, p. 33).

Contudo, de acordo com Miotto (2008), a crise do Estado de Bem-Estar social fez com que a família fosse redescoberta tanto como instância de proteção, quanto possibilidade de recuperação e sustentação de uma sociabilidade solidária, exigindo assim, a participação familiar para resolver seus problemas e atender suas necessidades.

A redescoberta da família é colocada, atualmente, como capaz de enfrentar a crise da provisão da proteção social, reduzindo a sua dependência dos serviços públicos de bem-estar e desenvolvendo a autonomia e iniciativa familiar para promover ao máximo o bem-estar dos seus membros, sem o suporte do Estado. Dessa forma, Miotto (2008) ressalta que assim,

Assiste-se um processo de supervalorização da família, especialmente no âmbito das políticas públicas. Este fenômeno acontece em decorrência de um projeto neoliberal instaurado em escala global e que tem se configurado de diferentes formas nos diferentes países (MIOTTO, 2008, p. 141).

Neste contexto, a política social expande o perfil compensatório e residual. Surgem os programas de transferência de renda voltada ao desenvolvimento das famílias mais pobres, no intuito de reduzir desigualdades em relação à renda, mas, no entanto, estes reforçam o caráter familista da política social.

Dessa forma, a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada. E considerando a sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como de diferenças entre membros que a compõem e de suas relações, o que temos é uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquecem ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-las (CAMPOS, MIOTTO, 2003, p. 183)

A proteção social no Brasil, ao longo da história, estruturou-se como sendo familista. Esta foi estremecida devido ao processo de rearticulação da sociedade civil por meio dos movimentos sociais, estruturação sindical e do reordenamento dos partidos políticos no

período pós-ditadura. Contudo “o movimento se encaminhou em direção ao alargamento da concepção de cidadania. Conseqüentemente, na luta pela ampliação e universalização dos direitos sociais, assimilado pela Constituição de 1988.” (MIOTO, 2008, p. 142).

A orientação constitucional é refletida nas legislações que evidenciam a responsabilidade familiar para assegurar a reprodução social. Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social, o Sistema Único de Saúde, com a criação do Programa Saúde da Família e o Estatuto do Idoso, entre outras, priorizam a família para o atendimento dos seus membros. Mesmo com os avanços advindos da CF/88, constata-se que cabe à família o dever de prover a proteção, e ao Estado cabe a função de fornecer a provisão pública para quem não é capaz de prover a sua manutenção ou de tê-la provida pela sua família.

A centralidade da família na Constituição, como responsável pela proteção social, pode ser observada em seu capítulo VII artigo 226, o qual estabelece que “a família é a base da sociedade” e que, portanto compete a ela, juntamente com o Estado, a sociedade civil e as comunidades, “assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer [...]” (BRASIL. Constituição, 1988, art. 227). Neste último artigo, também especifica os direitos fundamentais especiais da criança e do adolescente, ampliando e aprofundando aqueles reconhecidos e garantidos para os cidadãos adultos no seu artigo 5º. Dentre estes direitos fundamentais da cidadania está o direito à convivência familiar e comunitária.

Além disso, a CF/88 no seu artigo 226 inciso 8º, estabelece que ao Estado compete assegurar a assistência à família na pessoa de cada um que a integra, criando mecanismos para coibir violências no âmbito de suas relações. Em seu artigo 229, versa sobre a família, a criança, o adolescente e o idoso, atribuindo aos filhos a obrigação de cuidar dos pais quando estes chegarem à velhice, em situação de carência ou doença, bem como estabelece a responsabilidade dos pais na criação dos filhos. E no artigo 230 é definido que o cuidado com os idosos é dever da família, do Estado e da sociedade “assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

Contudo, devido à valorização e reconhecimento da família, associado a sua maior responsabilidade como mecanismo de proteção social, avalia-se que as famílias passaram a incorporar riscos que antes eram assumidos pela provisão pública (MIOTO, 2004). Há uma clara contradição entre o que está escrito na CF/88, nas políticas sociais e na realidade

brasileira, que “tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias.” (MIOTO, 2004, p. 3).

Fica demonstrado claramente nos dispositivos legais e na operação dos programas assistenciais, a dependência do reconhecimento do direito individual às condições da família, consagrando o princípio da responsabilidade subsidiária do Estado quanto a ela (CAMPOS, MIOTO, 2003, p. 179).

Dessa forma, será abordado nos próximos itens a implementação da LOAS enquanto uma nova proposta de cidadania, apesar desta ainda depender da família para que os indivíduos consigam receber os benefícios, e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como elemento fundamental de assistência social na política de proteção.

3.2 FAMÍLIA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social no Brasil sempre esteve direcionada a atenção aos pobres. Somente com a CF/88 passou a ser reconhecida como um direito de cidadania, devido ao fato de ter sido incorporada à Constituição como um componente da seguridade social.

A regulação da Assistência Social como política pública, implementada pela LOAS em 1993, passa a ser considerada como um direito social, indica a responsabilidade do Estado e aponta para a noção de solidariedade social.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduziu novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997, p. 9 *apud* COUTO, 2004, p. 175).

A LOAS assegura o que foi anunciado na CF/88, transformando “as disposições declaratórias de direito em disposições assecuratórias de direito. Sem a LOAS, a assistência social na Constituição seria letra morta porque, como tantos outros dispositivos constitucionais, ela não é um direito auto-aplicável” (PEREIRA, 1996, p. 101).

No entanto, o direito não basta ser reconhecido, ele tem que ser garantido para poder ser executável. Esta garantia se dá por meio de lei complementar, LOAS, que no seu artigo 1º

versa sobre a definição de assistência social.

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 (LOAS, 1993).

A assistência social preconizada pela CF/88 e na LOAS atingem dimensões universais no que diz respeito a proteção social não-contributiva, e de acordo com Martins e Paiva (2003, p. 50), “deve ser desenvolvida no sentido de prevenir e superar as diferentes formas de exclusão social, garantindo os padrões de cidadania às parcelas desprotegidas e excluídas da população”. Assim, esta garantia de direitos se efetiva através dos benefícios, serviços, programas e projetos direcionados para os usuários necessitados da referida política.

A assistência social, compreendida como instrumentos de direitos é, mas nem sempre se efetiva, como sendo uma política não contributiva direcionada à universalização de direitos e ao provimento de direitos sociais. Dessa forma, tenta-se romper com o assistencialismo e o clientelismo, uma vez que estes sempre foram vistos como práticas secundárias voltadas a atender situações emergentes e na distribuição de auxílio material.

Contudo, o único benefício garantido na lei é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se constitui como direito constitucional de um salário mínimo ao idoso com mais de 65 anos e ao portador de deficiência que comprove não possuir meios de se prover e nem ser provido pela família. No entanto, para adquirir este benefício foi criado o critérios de elegibilidade “que exige que a carência experimentada pelo demandante seja severa e profunda.” (PEREIRA, 1996, p. 95). Diante disso, só terão direito de um salário mínimo aqueles cidadãos idosos e deficientes cuja família possua uma renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Uma outra questão que se faz presente é a definição da família enquanto critério para alocação do recurso financeiro. “Conceituou-se inicialmente a família, para efeito do cálculo da renda familiar per capita mensal, com base no definido no artigo 20, parágrafo 1º da LOAS, como “sendo mononuclear, vivendo sob mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”. Neste momento, não estava presente o critério de consangüinidade na definição de família, incluindo-se nela outras pessoas agregadas. Este conceito de família foi alterado (Medida Provisória 1.473-34, de 8 de agosto de 1997, transformada na Lei 9.720, em 30 de novembro de 1998), passando a considerar o conjunto de

pessoas elencadas no artigo 16 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sobre o mesmo teto (CAMPOS, MIOTO, 2003, p. 179).

Dessa forma, se observa o início da efetividade prevista no artigo 203 da CF/88, no qual consta que a política pública será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Este fato provoca mudanças na concepção da assistência social, passando do assistencialismo para o campo da política pública. Esta, segundo Pereira (1996, p. 71), é um

Programa ou estratégia de ação, o que equivale à palavra inglesa “*policy*”. Neste sentido, ela diz respeito a um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a agenda do que virá a ser a pauta de prioridades políticas a ser posta em prática de forma planejada e escalonada no tempo.

A organização da assistência social propõe uma estrutura descentralizada e participativa em duas direções, quais sejam: “da esfera federal para a estadual e municipal, incluindo o distrito Federal, e do Estado para a sociedade, incluindo entidades privadas e diferentes organizações não governamentais e não mercantis” (PEREIRA, 1996, p. 107). Ainda de acordo com a autora, a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa, visa de um lado, otimizar o esforço assistencial público e privado sem os tradicionais desperdícios, e de outro, distribuir o poder normativo, fiscalizador e executivo centrado nos órgãos federais, bem como proteger a autonomia das diferentes esferas.

O processo de descentralização está diretamente relacionado com a reforma do Estado, o que implica em novas formas de relação entre o povo e o governo. A autonomia dos governos locais proporciona o controle das ações e a possibilidade de opinar nas diferentes instâncias do poder.

As garantias asseguradas na LOAS primam pela proteção de criança, adolescente e idoso em condições de vulnerabilidade social, às condições de desvantagem de pessoas com necessidades especiais, e a vulnerabilidade diante de situações conjunturais, como por exemplo, a fome, mendicância, trabalho infantil, mulheres vítimas de violência, entre outros. Dessa forma, “a prevenção, a proteção e a situação de risco devem ser garantidos por um Sistema Único descentralizado e participativo, por meios de projetos de enfrentamento à pobreza, dos benefícios, serviços, programas de assistência social.” (MARTINS, PAIVA, 2003, p. 57).

De acordo com Lima (2006), a instalação ainda na segunda metade da década de 1990, de uma rede de proteção social básica na área da assistência social, através de programas de

transferência de renda, como o Bolsa-Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa Saúde da Família, que repassavam à família um valor monetário mínimo, não foi suficiente nem em quantidade, nem em qualidade para modificar a situação das famílias brasileiras, mas proporcionou a criação de uma série de mecanismos de controle, o que possibilitou a ampliação do número de sujeitos com olhares sobre o espaço doméstico a fim de identificar como e o quanto de proteção a família é capaz de fornecer. Para a autora, o foco desses programas estava centrado nas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, e a contrapartida do núcleo familiar consistiam na obrigatoriedade de manter seus filhos na escola e em frequentar os serviços de saúde.

Dessa forma, a LOAS ao tratar dos projetos de enfrentamento a pobreza em seu artigo 25º, qualificá-os de maneira que os mesmos devam, para uma articulação universal de direitos sociais, ser desenvolvidos no âmbito do órgão gestor que exerce a Política de Assistência Social. Dessa forma, é necessário que os órgão gestor estabeleça estrutura de capacidade política e financeira para efetivar o que está disposto no artigo 26º da LOAS:

O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

Assim, tem-se com a LOAS a possibilidade, devido ao fato dela estar respaldada tanto na lei quanto na legitimidade política, de ser responsabilidade do Estado, e este deve prestar atendimento continuado às necessidades sociais básicas, uma vez que é direito de todos os cidadãos.

A Política de Assistência Social trouxe alguns avanços como, por exemplo, a participação das entidades da sociedade civil, usuários, prestadores de serviços, e trabalhadores da área social na gestão da Política de Assistência Social, através dos Conselhos paritários; a universalização dos direitos sociais; a garantia de direitos mínimos independente de contribuição, descentralização técnico-financeira administrativo; primazia da condução por parte do Estado da Política de Assistência Social, em cada instância do poder, e a criação dos fundos de Assistência Social, nas instâncias federais, estaduais e municipais. No entanto, percebe-se ainda traços paternalistas, clientelistas como sendo marcas constantes na relação entre Estado e sociedade civil, e que, ao tentar explicitá-los, enfraquece a possibilidade de criar condições para efetivar os direitos civis, políticos ou sociais.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): MATRICIALIDADE SÓCIO – FAMILIAR

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) possibilita a transição entre a tradição de favores políticos e caridade, que historicamente marcou essa área, para um novo estágio em que as ações de assistência estejam sintonizadas com o direito social. Entre outras prioridades, a política estimula a articulação entre distribuição de renda, trabalho social e projetos de geração de renda protagonizados pelas famílias.

Esta conquista envolveu um amplo debate nacional e trouxe novamente para pauta os legítimos princípios e as diretrizes originárias da CF/88 e da LOAS. A política contém contribuições vindas das mais diferentes instâncias, como “os conselhos de assistência social, associações de municípios, colegiados de gestores, comissões intergestoras bi e tripartite, conselhos de direitos, órgãos gestores, fóruns, associações, trabalhadores, estudantes, entre outros.” (CARVALHO, 2006, p. 83). Estes espaços, além de reafirmarem o princípio participativo e democrático necessários para a implementação da política, trouxeram os principais elementos que determinaram o novo conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que, pela primeira vez, foram levados em conta pela gestão federal.

A Conferência aprovou uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativa de assistência social, bem como deliberou pela implementação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco principal a atenção às famílias, seus membros e indivíduos, e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (PNAS/2004, NOB/SUAS 2005).

A Política de Assistência Social que instituiu o SUAS define dois patamares de proteção social, quais sejam: proteção social básica e proteção social especial. Estas têm como objetivos garantir a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar, e a segurança de acolhida, a serem descritas conforme disposto na PNAS (2004).

A segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia garante apoio em forma de bens materiais necessários nas situações de emergência, por meio da concessão de

benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento, pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências, situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (PNAS, 2004, p. 34).

A segurança de convivência ou vivência familiar está relacionada aos centros de convivência que tem como objetivo promover a aproximação dos laços no intuito de buscar saídas para superar as dificuldades que enfrentam. Isto se dá

através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiência sócio-educativa, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades (PNAS, 2004, p. 34).

E por último, a segurança de acolhida refere-se à prestação de serviços de abrigos, hospedagens, visando superar situações de vulnerabilidade decorrentes da velhice, violência, infância, entre outros. Isto ocorre

através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuários e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações sócio-educativas” (PNAS, 2004).

No que se refere aos patamares de proteção social, a PNAS apresenta a proteção básica como sendo “destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precários ou nulo acesso aos serviços públicos) e ou, fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social.” (PNAS, 2004, p. 27). Esta proteção é de responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência (CRAS), que são responsáveis pela oferta do Programa de Atenção Integrada às Famílias (PAIF), e de outras unidades básicas e públicas de assistência. A atuação do CRAS é “com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário.” (PNAS, 2004, p. 29). Dessa forma, tem-se que os serviços proteção básica de assistência social são aqueles que

potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como da integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p. 29).

A proteção social especial está pautada na especificidade de sua necessidade. É compreendida como uma:

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substância psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outros (PNAS, 2004, p. 31).

De acordo com a PNAS (2004), os serviços solicitam acompanhamento individual e uma maior flexibilidade nas soluções protetivas. Além disso, tem uma estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

A proteção social especial divide-se em serviços de média complexidade e de alta complexidade. Ambas direcionam seus atendimentos às famílias e indivíduos em situação de direitos violados, porém, o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários. A proteção social de média complexidade requer “maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e ou, de acompanhamento sistemático e monitorado” (PNAS, 2004, p. 31), como por exemplo, serviço de orientação e apoio sócio-familiar, plantão social, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas sócio-educativas em meio aberto.

Já os serviços de alta complexidade garantem a proteção integral “às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando retirá-los de seu núcleo familiar e/ou comunitário.” (PNAS, 2004, p. 32). São considerados serviços de proteção de alta complexidade o atendimento integral institucional, Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, medidas sócio-educativas restritas e privatista de liberdade e trabalho protegido.

Para os serviços de proteção social de média complexidade e de alta complexidade, tem-se como unidade pública de referência os Centros de Referências Especial de Assistência

Social (CREAS).

No SUAS, um de seus eixos é a matricialidade sócio-familiar, a qual corrobora com os preceitos da CF/88, com o ECA e com a LOAS, e trás cada vez mais a família para a cena pública. Dessa forma o SUAS,

por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sócio-cultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações políticas de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida (PNAS, 2004, p. 35).

Contudo, os programas têm como eixo principal o combate à pobreza, bem como a preocupação com a eficiência das medidas, tendo como preferência a família, sendo que dentro desta as mulheres se destacam. Todavia, estes programas, de acordo com Carloto (2006), têm como estratégia a privatização da família ou a privatização da sobrevivência da família, e sugere, ainda, a transferência de responsabilidades que caberia ao Estado às famílias. Assim, há uma valorização da família como

locus privilegiado de superação das seqüelas da questão social por um Estado que pouco tem priorizado os gastos com o social e pouco tem implementado, em termos de política social, estratégias de superação das desigualdades sociais. O enfoque prioritário tem sido o papel das mulheres na esfera doméstica, relacionado fundamentalmente a maternidade. Assim, as mulheres mais que participantes ativas, são tratadas como receptoras passivas, sendo a criação dos filhos seu papel mais efetivo (CARLOTO, 2006, p. 145).

Diante do reconhecimento da importância da família no contexto da vida social, a matricialidade sócio-familiar presente na PNAS coloca 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. Neste sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, p. 35).

No que se refere a esta centralidade da família, a PNAS destaca que esta

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 sócio-assistenciais que suportem as

tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 36).

Dessa forma, para garantir o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade, o SUAS traz em um de seus eixos os Programas de Orientação e Apoio Sócio-Familiar. Estes fazem parte da Proteção Social Especial de média complexidade, visto que prestam atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que ainda não romperam com os vínculos familiares e comunitários.

Contudo, os programas sob regime de orientação e apoio sócio-familiar não são uma idéia inovadora da PNAS. De acordo com Homem (2008), surgiram com o advento do ECA, em 1990, que por sua vez se espelha na Constituição Federal de 1988, e reconhece a família como base da sociedade e espaço privilegiado para proteção e socialização. O regime de orientação e apoio sócio-familiar se enquadra conforme capítulo II do ECA, que dispõe sobre as medidas específicas de proteção, art. 101, alínea II. De acordo com o ECA, esta medida poderá ser aplicada conforme o artigo 98, caso os direitos da criança e/ou adolescente forem ameaçados ou violados: por omissão da sociedade ou Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e em razão de sua conduta.

O ECA prevê no seu artigo 19, que os Programas de Orientação Sócio-Familiar trabalham para garantir o direito à convivência familiar e comunitária:

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

Além disso, a intervenção que os Programas fazem visa fortalecer o vínculo familiar que, por muitas vezes, é ameaçado pela situação de miserabilidade, de um modo mais amplo com o apoio e proteção do Estado.

As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim com pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de orientação e apoio sócio-familiar (ECA, 2001 p.30).

A finalidade desse regime é assegurar às crianças e aos adolescentes o direito à convivência familiar, evitando que dificuldades econômicas, pessoais e sociais dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente acabem por levar à ruptura dos vínculos, uma vez

que este é fundamental para o desenvolvimento dos filhos. Diante disso, apesar da família ser considerada um forte agente de proteção de seus membros, é necessário que ela seja protegida para poder proteger, e para isto, o Estado deve proporcionar meios para que tal proteção seja efetiva.

Dessa forma, a próxima seção apresentará uma prévia caracterização do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar do município de Florianópolis, para posteriormente relatar uma experiência de estágio vivenciado no referido programa.

4 A INTERVENÇÃO PROFISSIONAL DAS ASSISTENTES SOCIAIS COM FAMÍLIAS NO PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR DE FLORIANÓPOLIS

4.1 APRESENTANDO O POASF – MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

As informações contidas neste item têm como base o projeto do POASF atualizado em 2007, bem como o relatório de estágio obrigatório I elaborado pela autora como forma de avaliação das disciplinas de Supervisão de Estágio Obrigatório I e Estágio Curricular I do semestre de 2008/1 do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu Artigo 19, ao colocar a criança e o adolescente como sujeitos de direito, assegura o direito à convivência familiar e estabelece como programa de vanguarda da política de atendimento, o Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF).

Em Florianópolis o Programa existe há dez anos e ao longo deste período passou por algumas modificações. Começou a ser pensado a partir de 1997, devido à preocupação de lojistas do centro da cidade, com a presença de meninos de rua que realizavam mendicância em frente às lojas. Com a mobilização dos lojistas, a Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL) iniciou contatos com a Prefeitura para que a mesma tomasse uma providência e resolvesse tal situação. Além da CDL, a sociedade civil e a Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (OAB/SC) também voltaram sua atenção para esta questão. Durante as discussões de 1997, definiu-se que a responsabilidade em implementar o referido programa seria da Prefeitura Municipal de Florianópolis, através de sua Secretaria de Desenvolvimento Social² (MAFRA, 2001).

Florianópolis, diante da demanda de atendimento dos Conselhos Tutelares, no ano de 1996 contabilizou 81,8% das denúncias atendidas como sendo de violação do direito à convivência familiar e comunitária, sendo que das medidas aplicadas 46,89% foram medidas de orientação e apoio sócio-familiar, criou no ano de 1998 o Programa de Apoio e Orientação Sócio-Familiar. Este, atualmente, está ligado diretamente a Gerência da Criança e Adolescente, pertencente à Secretaria Municipal de Assistência Social. O Programa é

²Hoje é a atual Secretária de Assistência Social.

financiado pelos Fundos Municipais da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, sua sede fica localizada na Cidade da Criança.

Hoje o Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar realiza o acompanhamento de famílias, encaminhadas através dos Conselhos Tutelares, setores ilha, continente, norte e Juizado da Infância e da Juventude, que passam por situações de miserabilidade, negligência familiar e/ou com as crianças e adolescentes em situação de rua. Normalmente, está associado a estas questões, o envolvimento com o uso e o tráfico de drogas, como outras formas de violências (violência física, sexual), e problemas de saúde mental, entre outros.

A maioria das famílias atendidas no Programa reside nos bolsões de pobreza da cidade, isto é, o maior enfoque do programa destina-se às comunidades de baixa renda, entre elas a região do maciço do Morro da Cruz, Monte Cristo, Morro da Caixa, Vila Aparecida, Saco Grande e Vila União, e as comunidades em seu entorno.

Tendo em vista que o Programa tem caráter exclusivamente público, sua fonte de recursos financeiros, como já mencionado, é subsidiada pelo Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente, tendo seu gestor geral o Exmo. Prefeito de Florianópolis Dário Elias Berger. Sendo ele o deliberador dos repasses financeiros e humanos responsáveis pela elaboração e gestão³ destes, para incumbência de políticas públicas e sociais, bem como os programas pertinentes. Todavia, os repasses são controlados pelos Conselhos (CNAS), que representam a sociedade civil e o poder público.

O POASF está ligado à Secretária Municipal de Assistência Social, e por este motivo o estágio de estudantes, obrigatório ou não, é de interesse curricular e pedagogicamente útil, e está embasado pela Lei nº 6.464/77, regulamentada pelo Decreto nº 87.497/82, da Lei nº 8.859/94 e da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional e sua Regulamentação, tendo como finalidade proporcionar ao estudante a complementação do ensino e da aprendizagem.

O Programa atualmente conta, como recursos humanos, com uma coordenadora (assistente social), sete assistentes sociais, três psicólogas, um motorista e três estagiárias. Em relação aos recursos materiais, o POASF disponibiliza duas salas para atendimento psicossocial, sala para organização, registro e reflexão das equipes de trabalho, material de

³Consta em anexo o fluxograma do POASF, para se entender de forma mais clara os trâmites dos atendimentos as estas famílias residentes em área de interesse social, além dos organogramas para visualização da hierarquização e estrutura organizacional do Programa, PMF e Secretarias.

expediente (canetas, folhas, entre outros), computador conectado a internet, para registro e pesquisa, carro para as visitas domiciliares, vale transporte e cestas básicas esporadicamente.

O POASF tem por eixo norteador a CF/88, a qual garante os direitos universais a todos os cidadãos, e é o que fundamenta os objetivos deste Programa. Dessa forma, este é o ponto de partida para a garantia de direitos, objeto que orienta o fazer profissional, posto que, podemos destacar ainda como política institucional deste programa, implícita nas ações que devem nortear o fazer do profissional, a saber: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Código de Ética Profissional do Assistente Social; Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e a Norma Operacional Básica (NOB).

O objetivo geral do Programa visa orientar e acompanhar freqüentemente e de maneira sistemática famílias em situação de vulnerabilidade social, através da intervenção dos profissionais da área do Serviço Social e da Psicologia. Visa ainda, o suprimento de suas necessidades básicas como saúde, educação, alimentação, moradia, bem como a sua auto-gestão, tendo em vista a reorganização da dinâmica familiar a fim de suprir e garantir os direitos da criança e do adolescente, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990 *apud* VERCHAI, 2006).

Por objetivo específico, visa conhecer as necessidades que a dinâmica da família apresenta; identificar as possibilidades de intervenção na rede de relações familiares, acionando recursos para a promoção da auto gestão da família; fornecer benefícios materiais; promover auto-estima e autoconfiança bem como os direitos de cidadania; estabelecer vínculos de confiança entre o profissional e a família, servindo de apoio à mesma; possibilitar condições às famílias para que elas possam assumir os cuidados e a proteção com os filhos; desenvolver um trabalho articulado à rede de atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias; e possibilitar a inserção dos mantenedores das famílias no mercado de trabalho.

O acompanhamento é prestado por profissionais da área de psicologia e do serviço social, que intervêm na reorganização da dinâmica familiar, trabalhando nas relações familiares, bem como buscando a organização familiar para suprir as necessidades básicas. Os profissionais desenvolvem o trabalho através do acolhimento aos usuários, grupos educativos e terapêuticos com pais e crianças, acompanhamento e encaminhamentos.

O acolhimento é o primeiro contato realizado com a família e tem por objetivo “receber” as famílias que são encaminhadas ao Programa, esclarecer os motivos do

encaminhamento e dos futuros trabalhos, assim como, colher informações sobre a dinâmica familiar.

Os grupos educativos e terapêuticos com pais e crianças estão sob responsabilidade de um psicólogo e de um assistente social. O objetivo dos grupos é identificar as demandas psicológicas, assim como traumas de infância ou distúrbios mentais. Tal identificação é necessária para os futuros encaminhamentos a serem tomados pelos assistentes sociais. O presente item está temporariamente indisponível por conta das dificuldades operacionais.

O acompanhamento se realiza através do atendimento psicossocial, visitas domiciliares e institucionais e estudo social. Tem por objetivo sistematizar e, de maneira conjunta com a família, contribuir para a solução dos “transtornos” familiares. O trabalho é realizado com acompanhamento sócio-educativo e terapêutico e ocorre através de atendimentos individuais e/ou familiares.

Por fim, os encaminhamentos, que objetivam orientar os usuários à rede de atendimento, bem como os procedimentos legais acerca dos encaminhamentos que deverão ser feitos, antes do desligamento da família.

Contudo, diante da experiência de estágio, realizado no Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) de Florianópolis no período de setembro de 2007 a dezembro de 2008, inserida num contexto de política social focada na intervenção com famílias, e com a aproximação dos procedimentos metodológicos do Programa através do acolhimento das famílias, acompanhamento técnico sistemático, visitas domiciliares, registro das atividades em prontuários, contato com a rede de atendimento, reuniões semanais de estudo de caso, entre outros, foi proposto ao campo de estágio um estudo sobre o atendimento prestado pelas assistentes sociais as famílias usuárias do POASF. Esta proposta teve como objetivo compreender de que maneira estas percebem a intervenção do Serviço Social, e analisar as bases sob quais se organiza o trabalho das assistentes sociais no Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar, para, posteriormente, através da sistematização dos dados, proporcionar às profissionais uma reflexão acerca de seu exercício, bem como oportunizar novas estratégias de atendimento. Desta forma, os próximos itens apresentarão o caminho percorrido por esse estudo.

4.2 ESTUDO SOBRE A INTERVENÇÃO DAS ASSISTENTES SOCIAIS COM AS FAMÍLIAS

Enquanto estagiária do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) de Florianópolis, foi possível perceber a importância de termos uma maior clareza a respeito do processo de intervenção das assistentes sociais com famílias, uma vez que o fazer profissional destas se davam de maneiras distintas. Esta constatação foi verificada através das falas, das ações e dos posicionamentos das assistentes sociais nas reuniões de estudo de casos, bem como no cotidiano das ações do serviço social.

Diante dessas observações, e através do contato com as famílias em situação de vulnerabilidade, despertou em mim, o interesse de aprofundar um pouco mais esse tema, e refletir sobre como as intervenções do Serviço Social têm sido feitas através dos profissionais que desenvolvem suas práticas com famílias, uma vez que o POASF tem por objetivo contribuir para que as famílias possam enfrentar as dificuldades existentes, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus membros.

Dessa forma, na condição de estagiária, tendo que atender o requisito da disciplina de Supervisão de Estágio Obrigatório I, na qual teria que propor um projeto de intervenção profissional, decidi aprofundar a temática. Assim, o próximo item apresentará a proposta ao campo de estágio, ou seja, o projeto de intervenção.

4.2.1 Projeto de intervenção

No intuito de verificar como estava sendo realizada a intervenção das assistentes sociais no POASF, foi proposto às profissionais, um estudo sobre o atendimento prestado às famílias usuárias do Programa. Este estudo possui três momentos distintos, quais sejam: a apresentação da proposta às assistentes sociais, a realização de um grupo de discussão, e a devolutiva dos resultados obtidos. É necessário ressaltar que este último não será contemplado neste trabalho.

A primeira etapa se constituiu na apresentação da proposta em reunião de equipe técnica. Neste momento foi exposto que o estudo a ser realizado estava relacionado com a intervenção profissional prestada às famílias, e tinha como objetivo verificar como estas compreendem a intervenção do Serviço Social, para, posteriormente, analisar a forma como

está organizado o trabalho das assistentes sociais. Para isto, seriam realizadas entrevistas com as famílias que foram desligadas do POASF no ano de 2007, uma vez que os prontuários das mesmas foram arquivados de forma organizada no arquivo da Cidade da Criança, facilitando assim, o acesso. Além disso, foi proposto as profissionais a realização de um grupo de discussão no intuito de elencar elementos que pudessem contribuir na elaboração do roteiro para a entrevista⁴.

Posteriormente ao consentimento de todos os profissionais, foi realizado o grupo de discussão. Este teve como objetivo analisar o significado de família trabalhado no POASF, identificar as maiores demandas atendidas atualmente pelo Programa e, diante destas, como são as ações, e quais as expectativas que se tem com essas ações. Estes pontos foram discutidos no intuito de levantar questões relacionadas à intervenção profissional das assistentes sociais com famílias e, a partir disso, destacar indicadores que auxiliariam na elaboração da entrevista a ser aplicada⁵.

Por fim, após realização das entrevistas com as famílias e a aplicação e sistematização dos dados obtidos, foi realizado um seminário com as assistentes sociais no intuito de promover a devolutiva das informações adquiridas com as famílias, bem como possibilitar as profissionais um momento de discussão e análise dos resultados alcançados com as entrevistas. Esta ocasião proporcionou uma reflexão acerca do exercício profissional desenvolvido pelas assistentes sociais e, conseqüentemente, oportunizará novas estratégias de atendimento.

Desse processo, destaca-se que esse trabalho de conclusão de curso se atém na apresentação do estudo realizado, considerando seus fundamentos teórico-metodológicos e os dados obtidos através das entrevistas com as famílias.

4.2.2 O processo investigativo com as famílias em relação à intervenção profissional dos assistentes sociais

A primeira etapa do estudo constitui-se na realização de um levantamento junto ao arquivo da Cidade da Criança de Florianópolis, objetivando verificar quantas famílias foram

⁴O roteiro da entrevista consta em apêndice.

⁵A proposta do estudo foi apresentada as famílias no primeiro contato estabelecido com as mesmas. Na ocasião foram explicados os procedimentos e os objetivos do processo investigativo com as famílias em relação à intervenção profissional dos assistentes sociais do POASF.

desligadas do POASF no ano de 2007, e constatar quantas destas ficaram em atendimento por mais de seis meses no Programa.

Foi diagnosticado que neste período 103 famílias foram desligadas do POASF. Destas, 23 permaneceram em atendimento entre dois a quatro meses, e 35 permaneceram em atendimento mais de seis meses. Em relação as que não foram atendidas, encontramos um total de 43 famílias. Destas, 24 foram desligadas na guia de encaminhamento, 7 por não ser demanda do POASF, 5 por ser atendida por um outro programa, 4 devido à troca de município, e 3 por não aderirem aos atendimentos.

No que tange aos sujeitos do estudo, as famílias atendidas no POASF, se buscou uma abordagem típica da pesquisa qualitativa, nos termos definidos por Chizzotti (1991, p. 79), para quem: “A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.”

O processo de coleta de dados foi realizado através de entrevista semi-estruturada. Esta se baseia em poucas questões guias, quase sempre abertas, onde nem todas as perguntas elaboradas são utilizadas. Durante sua aplicação podem-se introduzir outras questões que surgem de acordo com o que acontece no processo em relação às informações que se deseja obter.

O procedimento para a escolha das famílias foi, no primeiro momento, a opção pelo sorteio, no intuito de selecioná-las sem nenhum juízo de valor. Porém, ao tentarmos entrar em contato com as famílias sorteadas, não obtivemos êxito com algumas, devido aos números de telefones encontrados nos prontuários não serem mais das famílias, ou estarem indisponíveis. Dessa forma, a solução foi ir até a residência delas e verificar se estas teriam a disponibilidade de participar das entrevistas. É necessário ressaltar que todas as entrevistas foram realizadas com a permissão das famílias, sendo que, em algumas visitas a entrevista foi realizada no mesmo dia, e em outras, organizava-se para agendar uma nova data.

Tomado este procedimento, nos deparamos com o obstáculo da distância, uma vez que as famílias sorteadas não residiam em apenas um bairro o que dificultaria a otimização do tempo das entrevistas em relação aos dias em que o carro estaria disponível para realizá-las. Desta forma, optou-se em realizar as entrevistas com as famílias que residiam próximas àquelas que foram sorteadas no primeiro momento. Com isso, conseguimos realizar as

entrevistas com famílias que residem no Continente, na Ilha, e no Setor Norte de Florianópolis.

Como mencionado anteriormente, das 103 famílias desligadas do POASF no ano de 2007, tomou-se como fonte de estudo as 35 famílias que permaneceram em atendimentos por mais de seis meses, por considerar que este é um tempo mínimo necessário para realizar o atendimento, que está dividido em três fases, quais sejam: diagnóstico (tempo máximo três meses), acompanhamento sistemático com as famílias (tempo máximo 6 meses), e a avaliação e/ou continuidade do acompanhamento sistemático (retornar a cada três meses para avaliação).

Desta forma, das 35 famílias que permaneceram por mais de seis meses em atendimento, o estudo concentrou-se em 13. Isto aconteceu devido a 6 famílias não se disponibilizarem em realizar a entrevista, em 4 famílias, deixamos uma solicitação para entrar em contato com o POASF, no entanto, não retornaram, 3 famílias mudaram de endereço, e 9 famílias residem em área de risco, o que inviabilizou a entrevista devido à segurança.

4.3 OS RESULTADOS DO PROCESSO INVESTIGATIVO

Partindo das respostas fornecidas pelas famílias, procurar-se-á, nos próximos itens, apresentar a descrição e análise dos dados obtidos. Estes dados estão agrupados de acordo com as seguintes categorias: composição familiar, a permanência e os resultados dos atendimentos às famílias, o motivo do encaminhamento sob a ótica das famílias, participação nos atendimentos, a percepção das famílias em relação aos atendimentos, o conteúdo dos atendimentos, os benefícios oferecidos pelo POASF, e o término dos atendimentos.

4.3.1 Composição familiar

A composição dos arranjos familiares é compreendida através da combinação de pessoas classificadas segundo diferentes categorias de parentesco, e de não parentes, em grupos e/ou subgrupos de residentes em determinada unidade domiciliar. Os laços de parentescos da PNAD estão vinculados a uma pessoa de referência, e o grupo de moradores dos diferentes domicílios é classificado de acordo com a relação que estabelece com a pessoa de referência (MEDEIROS, 2001).

Dessa forma, com base em Medeiros (2001), os arranjos familiares podem ser divididos em: arranjo nuclear composto: constituído por mãe, pai e filhos; arranjo nuclear simples: constituído por um dos cônjuges e filhos; arranjo familiar estendido: caracterizado pela presença de uma pessoa cuja relação com a pessoa de referência é de parentesco; arranjo familiar complexo: quando se inclui nos arranjos nucleares ou estendidos uma ou mais pessoas na condição de não parente; arranjo familiar unipessoal: constituído pela residência de uma única pessoa no domicílio; e outros arranjos não familiares: composto por pessoas que não tem entre si nenhum vínculo de parentesco.

Partindo desta classificação, o quadro a seguir demonstra como os arranjos familiares verificados nas entrevistas estão constituídos.

Número de famílias	Arranjos familiares
1	Unipessoal
3	Nuclear simples com chefia feminina
3	Nuclear simples com chefia feminina e estendida
5	Nuclear composta
1	Nuclear composta e estendida

Quadro 1: Constituição dos arranjos familiares

Fonte: Da autora (2008)

Diante destes números, verifica-se que sete famílias possuem arranjos familiares com chefia feminina sem cônjuge, sendo que uma família possui apenas uma mulher residindo sozinha, três são constituídas por mães e filhos, e três famílias além da mãe e dos filhos têm em sua residência a presença de sobrinhos, primos, irmãos e cunhados da pessoa de referência. Um outro aspecto interessante são as seis famílias cujas mulheres possuem um cônjuge. Nestas, quatro das seis famílias, apesar de seus relatos não apresentarem a característica de chefia feminina, a mulher auxilia economicamente o companheiro nas despesas do lar. Este fato pode estar relacionado às mudanças culturais de papéis no âmbito da família e reflete a idéia de responsabilidades compartilhadas. Um outro ponto a ser destacado, em relação aos arranjos familiares compostos é que, em apenas duas as crianças e adolescentes são filhos naturais dos companheiros das genitoras.

Estes novos arranjos familiares vivenciados pelas famílias podem ser confirmados através da Síntese dos Indicadores Sociais referente aos anos 1995 a 2005 e 2006 divulgados

pelo IBGE⁶ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Para este órgão, tem se destacado nas últimas duas décadas, em relação às mudanças nos padrões de organização familiar, o aumento das mulheres sem cônjuge e com filhos na chefia das famílias, o aumento da participação da mulher como chefe de família, o crescimento de indivíduos que moram sozinhos e a redução de famílias nucleares compostas.

O IBGE afirma que o percentual de mulheres sem cônjuge e com filhos vem aumentando nos últimos 10 anos. Este fato se destaca nas áreas urbanas e metropolitanas, onde os aspectos culturais proporcionam uma maior liberdade de comportamento. Em 1996 tínhamos 15,8% de famílias nucleares simples femininas, em 2006 passou a ser 18,1%. Em relação à chefia familiar feminina, de 1996 a 2006, o número de mulheres que se declararam como pessoa de referência da família aumentou de 10,3 milhões para 18,5 milhões em todo o país. Isto se deve a maior participação das mulheres no mercado de trabalho e as mudanças nos padrões familiares.

Em relação ao aumento dos indivíduos que moram sozinhos, o IBGE verifica que as unidades unipessoais tiveram um significativo crescimento em 2005, de quase seis milhões, sendo a maior parte dos que moram sozinhos pessoas de 60 anos (40,6%) e as mulheres (50,1%). No que se refere à redução de famílias nucleares composta, houve entre 1995 e 2005, na região sudeste, a redução do percentual de famílias formadas por casais com filhos (nuclear), de 56% para 48%.

Diante desses indicadores verifica-se que, apesar dos dados coletados com as entrevistas representarem uma mostra de treze famílias, dentre às trinta e cinco que permaneceram por mais de seis meses no POASF, constata-se que os números obtidos vão ao encontro dos índices divulgados pelo IBGE.

4.3.2 A permanência das famílias no POASF e os resultados dos atendimentos para as famílias

Em relação à permanência das famílias no POASF, foi verificado que estas se dividem em três períodos, quais sejam: seis meses, um ano, e as que permaneceram dois ou mais anos no Programa. É necessário ressaltar que uma família não soube informar o período que

⁶Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=774&id_pagina=1>
Acessado em: 15 de setembro de 2008.

permaneceu em atendimento. Independente do período de permanência verifica-se que há entre eles uma diferença do total de visitas domiciliares e de atendimentos realizados na sede do Programa pelas assistentes sociais.

No que se refere ao período de atendimento de seis meses encontra-se um total de quatro famílias. Através dos relatos, foi possível verificar que a família F teve dez atendimentos na sede do POASF e quatro visitas domiciliares, a família E teve oito atendimentos na sede do Programa e seis visitas domiciliares, a família G não soube informar o número de visitas domiciliares e nunca compareceu aos atendimentos pois a responsável estava sempre trabalhando, e a famílias H não soube informar o número de vezes que compareceram aos atendimentos e a quantidade de visitas domiciliares que a profissional realizou.

No período acima de um ano de atendimento foram identificadas cinco famílias. Entre estas, a família M teve três atendimentos na sede do POASF e cinco visitas domiciliares, a família L teve atendimentos na sede do Programa quinzenalmente e uma visita domiciliar, a família B teve quatro atendimentos no Programa e a assistente social realizava uma visita domiciliar mensalmente, a família I teve dez atendimentos no POASF e quatro visitas domiciliares, e a família N teve atendimento no Programa semanalmente e as visitas domiciliares eram realizadas quinzenalmente.

Por fim, no período de atendimento de dois anos ou mais se constata três famílias. Entre elas, a família D teve quatro atendimentos na sede do POASF e seis visitas domiciliares, a família C teve vinte atendimentos no Programa e não soube informar o número de vezes que a assistente social realizou visitas domiciliares, e a família J não soube informar o número de visitas e de atendimentos realizados pela técnica. É necessário ressaltar que a família que não soube precisar o período em que ficou em atendimento teve cinco atendimentos na sede do POASF e quatro visitas domiciliares.

Dessa forma, relacionando estes períodos com os resultados obtidos com os atendimentos, na perspectiva das famílias que permaneceram no POASF no período de seis meses, verifica-se que das quatro famílias uma se refere aos atendimentos como desnecessários e sem alteração no âmbito familiar. Por outro lado, três famílias relatam⁷ que o POASF trouxe mudanças positivas nas relações familiares.

⁷ Os relatos das famílias mencionados neste trabalho serão identificados pelas letras do alfabeto, no intuito de se ter uma melhor compreensão acerca das falas das mesmas. Cabe ressaltar que todas as entrevistas foram realizadas com as mulheres, pois quando tinham companheiros, esses estavam sempre trabalhando.

Eu achei interessante saber que tem pessoas que se importam com sua vida, que se preocupam com outras pessoas, mas mudanças não ocorreram porque no meu caso os atendimentos eram desnecessários (Entrevistada G).

O Programa uniu mais a nossa família, e hoje convivemos melhor. Eu agora tenho mais paciência, prefiro conversar com o meu filho e com as minhas sobrinhas (Entrevistada E).

Mudou para melhor. Porque além de ter recebido orientações por causa da minha filha que estava grávida, consegui também colocar para o meu ex-marido que não tínhamos condições de continuar vivendo juntos, pois ele bebia muito (Entrevistada F).

O POASF ajudou a colocar regras, limites, a compreender o outro e a se colocar no lugar do outro. Nós não sabíamos como lidar com as crianças. Eu era muito nervosa, brigava com eles. Mas com o tempo nós começamos a aprender que o melhor é conversar com as crianças (Entrevistada H).

No período em que as famílias permaneceram por um ano em atendimento, verifica-se que em três há relatos que o POASF não mudou as relações familiares, no entanto, as famílias se contradizem em suas falas, pois elas demonstram que de alguma forma os atendimentos contribuíram para lidar com as dificuldades de seu cotidiano.

A mudança não aconteceu sozinha porque nós éramos acompanhados por uma psicóloga, pelos conselheiros tutelares, e pelo pessoal que trabalha no CAPS. A mudança veio desse conjunto de profissionais que me acompanharam num momento difícil que eu estava passando. Eles conseguiram mudar o meu comportamento, minhas atitudes, e a minha maneira de ver as coisas (Entrevistada I).

Para falar a verdade mudança, mudança não. O Programa foi bom. A assistente social me orientou, fiquei mais consciente, mais ativa, e pude ir atrás dos direitos dos meus filhos (Entrevistada M).

Pra mim não houve mudança. Eu trabalho com crianças aqui na creche da comunidade e de vez enquanto temos reuniões pedagógicas. Nós conhecemos bastante coisa sobre crianças, sabemos como trabalhar com eles. O POASF me ajudou a prestar mais atenção nas coisas que estão a nossa volta (Entrevistada L).

Ainda fazendo parte desse período, duas famílias relataram que os atendimentos realizados pelas assistentes sociais trouxeram modificações na organização familiar. Esta mudança, para elas, está relacionada à questão da auto-estima.

Eu me senti mais adulta mais decidida nas coisas que eu quero. O POASF me ajudou a lidar melhor com o meu companheiro e com o meu filho (Entrevistada B).

Elas conseguiram fazer com que eu visse as coisas de errado que eu fazia. Elas me incentivaram, me orientaram a não tomar drogas para esconder os meus problemas. E eu consegui, estou há um ano sem beber (Entrevistada N).

Por último, o período de atendimento por dois anos ou mais é compreendido por duas famílias que trazem em seus relatos pontos positivos e negativos referente aos atendimentos realizados pelas assistentes sociais, e por uma família que diz ter ocorrido transformações nas suas relações familiares após a permanência no Programa. Além disso, faz-se necessário destacar que a família que não soube precisar o período que ficou em atendimento, também considerou que o POASF trouxe modificações na vida de sua família.

Por uma lado foi bom porque por um tempo a minha filha parou mais em casa, não ficou pelas ruas, mas por outro lado ela não queria ir aos atendimentos e nem se esforçava para absorver o que a assistente social dizia (Entrevistada J).

Tem as coisas boas e as coisas ruins. A boa é que o meu filho melhorou bastante no colégio, porque ele sabia que se não fosse as aulas eu mesma o denunciaria para o Conselho Tutelar. A ruim é que ele tornou uma pessoa agressiva e malcriada. Ele descobriu que se eu desse um tapa nele, ele poderia entrar em contato com o Conselho Tutelar para fazer queixa de mim (Entrevistada D).

O POASF me ajudou a sair do álcool e das drogas, ele me ajudou a ver a vida de outra maneira. Agora a minha família me vê com outros olhos, não sou mais aquele mendiga (Entrevistada C).

Eu aprendi a lidar com os meus filhos, a conhecer eles, a respeitá-los, eu não tinha este costume. Hoje conseguimos conviver melhor (Entrevistada A).

Com base nessas informações, num primeiro momento, pode-se considerar um número reduzido de intervenções realizadas pelas assistentes sociais tendo como ponto de partida o período de permanência das famílias no Programa. No entanto, se levarmos em consideração o perfil das famílias que são atendidas pelo POASF, verificamos que estas fazem parte dos bolsões de pobreza da cidade de Florianópolis, e que na maioria das vezes não possuem condições econômicas para comparecer aos atendimentos, bem como, o POASF nem sempre disponibiliza vale transporte para que as mesmas possam freqüentar os atendimentos. Além disso, o carro, muitas vezes, fica em manutenção, o que impossibilita a realização das visitas domiciliares.

Diante desses fatores, podemos considerar que o acompanhamento familiar desenvolvido pelas assistentes sociais do POASF tem certa periodicidade, uma vez que as mesmas, apesar das dificuldades, conseguiram realizar um número considerável de atendimentos com as famílias, e os resultados destes, em sua maioria, tiveram êxito no que se refere às mudanças nas relações familiares.

4.3.3 Motivo do encaminhamento sob a ótica das famílias

A tabela a seguir apresenta o motivo do encaminhamento para o POASF na visão das famílias.

Número de Famílias	Demandas
01	Violência sexual
02	Violência física perpetrada pela genitora
02	Violência física e negligência perpetrada pela genitora
02	Violência física perpetrada pela genitora e uso de drogas
02	Hábito de rua dos adolescentes
02	Procura espontânea ao Conselho Tutelar
02	Conflitos familiares

Quadro 2: Motivo do encaminhamento ao POASF na visão das famílias

Fonte: Da autora (2008)

Os números demonstram que as famílias acompanhadas pelo POASF foram encaminhadas por motivos de várias naturezas, sendo que a violência física se sobressai em quase todos os grupos familiares, além de apresentar outras situações problemas em sua dinâmica interna, como a violência sexual, a negligência e a dependência química. Constatou-se que há famílias que foram encaminhadas devido ao hábito de rua dos adolescentes, procura espontânea ao Conselho Tutelar, e conflitos familiares. Ressalta-se que cada uma dessas situações pode acontecer isoladamente ou virem acompanhadas de outras.

4.3.4 Participação nos atendimentos

O quadro abaixo apresenta a participação das famílias nos atendimentos durante o período em que permaneceram no POASF, bem como a opinião destas em relação a quem deveria participar dos atendimentos e o motivo pelo qual não participou.

Número de famílias	Participantes	Pessoa mais chamada pela assistente social	Pessoa que deveria comparecer nos atendimentos	Motivo pelo qual não participou
3	Mãe	Mãe	Família I e G - nenhuma outra pessoa	_____
			Família C - Companheiro	Família C - não participou porque estava preso
3	Mães e filhos ⁸	Mãe	Família M e família B - companheiro	Família M – trabalhava. Família B- assistente social não o convidou.
			Família E - nenhuma outra pessoal	_____
4	Mães sem companheiros e filhos	Família N- filhos	As famílias A, D, J - nenhuma outra pessoa	_____
		Família A, D e J – mães		_____
3	Mães, filhos e companheiros	Famílias L e H- mães e companheiro.	Família L nenhuma outra pessoa.	_____
		Família H – avó paterna	Família H – não quis participar	
		Família F- mães e filhos	Família F- nenhuma outra pessoa	

Quadro 3: Atendimento às famílias

Fonte: Da autora (2008)

⁸Todas as genitoras tinham relação marital

Verifica-se que as genitoras têm uma participação expressiva nos atendimentos realizados na sede do POASF. Isto ocorre devido ao fato de se sentirem responsáveis pelos filhos e de admitirem que precisam de algum tipo de orientação.

Eu participei dos atendimentos porque sou a responsável pelos meus filhos. O Programa era um espaço que eu tinha para conversar com alguém e que poderia me ajudar com a minha filha, pois eu estava passando por um período difícil e não tinha ninguém que eu pudesse contar (entrevistada A).

Eu sou responsável pelos meus filhos, eu sou o pai e a mãe, e se eu não conseguir resolver os problemas deles ninguém mais conseguirá (Entrevistada A).

Vemos, portanto, que o Programa para as famílias configura como um espaço de conversa, de “ajuda”, na qual estas comparecem aos atendimentos no intuito de superar os problemas vivenciados no âmbito familiar.

Como já mencionado anteriormente, das treze famílias entrevistadas seis têm em sua composição familiar a presença da figura masculina. Porém, quatro destas famílias o companheiro não participou dos atendimentos. Os motivos se relacionavam ao trabalho, ao não envolvimento do companheiro nos assuntos que envolvem as crianças, o não convite da assistente social para participar dos atendimentos, e a separação do casal durante o atendimento.

O meu marido não pode participar dos atendimentos por causa do trabalho. Eu é que fico mais responsável por responder as questões que envolvem os meus filhos. Eu os levo no médico, na creche, marco consultas. Nessas tarefas ele não me ajuda, ele não tem paciência. Mas quando estávamos em acompanhamento no POASF, apesar dele não ir aos atendimentos, sempre perguntava como tinha sido, ele demonstrava interesse (entrevistada M).

Ele não tinha paciência com as crianças, ele era mais velho, tinha outra cabeça. Ele achou que ia ser diferente quando adotamos os nossos sobrinhos. Ele pensou que as meninas iriam obedecer, e que fariam as coisas que disséssemos, e que o menino iria ser seu companheiro. Ele não tinha idéia do que é cuidar de uma criança. Por causa disso ele deixou que eu tomasse conta das questões que envolvem as meninas. Mesmo que ele não fosse aos atendimentos ele sempre perguntava como tinha sido, ele se interessava por eles (Entrevistada E).

O meu companheiro sempre me ajuda nas tarefas domésticas quando não está trabalhando. Ele leva e busca o meu filho na creche. Teria sido melhor se o meu companheiro tivesse participado de todos os atendimentos, mas a assistente social só o convidou uma vez, e ele foi (Entrevistada B).

Eu e meu marido íamos aos atendimentos no início, mas depois que nós nos separamos eu continuei indo sozinha ao Programa com minhas filhas (Entrevistada F).

Com base nesses relatos, percebe-se que as genitoras assumem pra si responsabilidades que poderiam ser divididas com os companheiros, uma vez que estes decidem fazer parte de uma família. As falas demonstram que os companheiros têm preocupação, interesse para com as crianças e adolescentes, porém, fatores externos não os deixam participar das atividades que já são conduzidas pelas mães.

Apesar dos números demonstrarem que as mães, em sua maioria, participavam dos atendimentos, é necessário ressaltar que duas famílias tiveram a participação masculina nos atendimentos. Isto se deve ao fato destes se sentirem responsáveis pelas crianças e adolescentes, independente de serem filhos naturais ou não, e de perceber que sua família, por estar passando por dificuldades, precisa de orientações.

O meu companheiro participou porque se sentia responsável pelos meus filhos, apesar de não ser o pai de nenhum dos meus três filhos. Ele às vezes é melhor do que eu para as crianças, acho que é porque ele não tem filhos, e age como se as crianças fossem dele. Ele leva e busca as crianças na escola, e sempre me ajuda em casa (Entrevistada H).

Nós procuramos o Conselho Tutelar por causa das minhas filhas. Elas por causa da idade (adolescentes) estavam muito rebeldes, não conseguíamos ter um diálogo com elas, além disso, a minha filha mais nova ficou grávida. Eu e meu marido participamos dos atendimentos porque estávamos precisando de algumas orientações para passar por esta fase (Entrevistada F).

Vemos, portanto, que das seis famílias que possuem a figura masculina apenas duas compareceram aos atendimentos. Isto demonstra, de certa forma, que os homens podem estar se preocupando com o bem estar dos membros de sua família. Este fato poderá proporcionar às assistentes sociais uma análise na sua intervenção, uma vez que estes possuem características específicas, e isto possibilitará as profissionais repensar a forma de atendimento para alcançar este público. Para tanto, é necessário que as profissionais pratiquem mais o hábito de convidar a figura masculina para participar dos atendimentos. As entrevistas realizadas demonstram que das 13 famílias, em apenas duas, foi solicitado a presença dos companheiros, e duas tiveram os filhos convidados a participar dos atendimentos.

Dessa forma, para que se tenha um acompanhamento que vise à orientação sistemática das famílias em situação de vulnerabilidade social a qual está sujeito a criança e o adolescente, nada mais positivo do que trazer cada vez mais a presença da figura masculina aos atendimentos.

4.3.5 A percepção das famílias em relação aos atendimentos

A estratégia do atendimento é uma ação que visa o alcance do objetivo de oferecer serviços a partir de critérios técnicos, éticos e humanísticos. Tem como base o acolhimento que se caracteriza como receber bem, ouvir a demanda, buscar formas de compreendê-las e solidarizar-se com ela.

Assim, o atendimento não se limita ao ato de receber, mas a uma seqüência de atos e modos que compõe o processo de trabalho. Dessa forma, não significa a resolução completa dos problemas referidos pelo usuário, mas a atenção dispensada na relação, envolvendo a escuta, a valorização de suas queixas, a identificação de necessidades, seja estas do âmbito individual ou coletivo.

Diante disso, apresentaremos a seguir, os relatos das famílias em relação aos esclarecimentos dos objetivos do POASF realizado pelas assistentes sociais, como as famílias se sentiam sendo atendidas pelo Programa, e do que elas mais se lembravam.

Primeiramente, foi verificado que todas as famílias, ao iniciar o acompanhamento, tiveram esclarecimentos acerca dos objetivos do Programa e o motivo pelo qual foram encaminhadas. Percebe-se, de maneira geral, que as famílias compreendem o POASF como um espaço onde estas serão acompanhadas por um período pelas assistentes sociais no intuito de resolver os conflitos e os problemas familiares.

A assistente social explicou os objetivos do Programa. Disse que o POASF era provisório, e que era para ajudar a família num momento difícil que estávamos passando (Entrevistada C).

A assistente social explicou que o POASF era para unir mais a minha família, melhorar o comportamento dos meus filhos tanto em casa quanto no colégio, e com isso diminuir os problemas dentro de casa, quanto na rua (entrevistada N).

A assistente social esclareceu o motivo do encaminhamento, os prós e os contras. Disse que tentaria melhorar a relação entre mim e minha mãe, como também acompanharia as questões dos meus filhos (entrevistada H).

Além de compreenderem os objetivos do Programa, verifica-se através das falas que as mesmas percebem os atendimentos como uma forma de apoio para superar as dificuldades.

O meu ex-marido não pagava pensão para os meus filhos. A assistente social dizia para ir atrás dos meus direitos, que ele enquanto pai deveria pagar a pensão. Ela sempre me dava força, ânimo para ir atrás dos meus direitos (Entrevistada M).

A assistente social me ajudou quando eu estava bem fraca por causa das drogas. Ela não veio e pegou o meu filho, ela me incentivou a ir em frente, me dava apoio, dizia que ia conseguir superar as dificuldades. Se não fosse ela eu teria perdido o meu filho, como aconteceu com dois outros filhos que eu tenho (Entrevistada C).

O POASF é um Programa de orientação e apoio às famílias quando os direitos das crianças e dos adolescentes são ameaçados ou violados. Dessa forma, ele é uma medida específica de proteção, ou seja, as famílias têm a obrigação de comparecer aos atendimentos, pois, caso contrário recebem sanções.

No entanto, apesar de ser uma medida, as profissionais procuram trabalhar com as famílias no sentido delas compreenderem que o Programa é um local de apoio e orientação, pois caso tenham em mente a questão da obrigação, este fator pode dificultar a intervenção das profissionais e a família pode não se sentir a vontade para trazer as demandas familiares.

Contudo, verifica-se que as famílias se sentem bem comparecendo aos atendimentos. Das famílias entrevistadas sete associam o bem estar ao esclarecimento de dúvidas realizadas pelas assistentes sociais, ajuda para compreender as dificuldades que a família estava passando, e orientações para mudar a organização familiar. É necessário ressaltar que duas famílias relataram que, no início do atendimento, tiveram medo, pois as técnicas queriam saber tudo sobre a vida da família e tinham medo de perder os seus filhos, e uma família relata que saía dos atendimentos insatisfeita, pois ocorreram várias trocas de psicólogas.

Eu me sentia bem porque a assistente social esclareceu bastantes coisas que eu não percebia, e com o passar dos atendimentos eu fui percebendo e mudei o meu jeito de ser e agir (Entrevistada B).

No começo tínhamos muito medo, porque eu pensava que tinha que falar tudo, ela queria saber de tudo. Eu não sabia o que falar. No começo eu não sabia como me portar nos atendimentos. Com o passar do tempo percebi que os atendimentos não eram para me questionar, mas sim para me ajudar (Entrevistada H).

Os atendimentos poderiam ter sido melhores. O POASF tinha muita troca de psicólogas e pra mim não adiantou muito, porque não se conseguia fazer um trabalho completo (Entrevistada F).

Quatro famílias trazem em suas falas que se sentiam calmas, tranqüilas durante os atendimentos, pois consideram o POASF como um espaço para desabafar, conversar, e principalmente, tentar resolver os problemas.

Eu desabafava nos atendimentos. O que eu tinha para dizer eu falava. Porque às vezes eu estava angustiada, passando por problemas e não conseguia resolvê-los, eu ia aos atendimentos e ficava mais calma e tranqüila, porque tinha alguém que escutava o que eu tinha para falar e também me orientava (Entrevistada M).

Por último, duas famílias relataram que não se sentiam bem indo aos atendimentos. Destas, uma família disse que tinha que sair toda semana do trabalho para ir aos atendimentos, e uma família disse que ia por obrigação, pois não gostava de conversar com a assistente social.

Os atendimentos atrapalhavam bastante porque eu tinha que sair do meu serviço quase toda semana, e o motivo da denúncia foi por picuinhas entre o meu marido e minha sogra (Entrevistada L).

Eu me sentia ruim indo aos atendimentos porque eu não queria conversar com ninguém. Eu só ia para cumprir as obrigações que eles me davam para cumprir. Eu ia porque tinha medo dos meus filhos não ficarem comigo (Entrevistada I).

Em relação às características que as famílias mais se recordam dos atendimentos, foi verificado que sete famílias se lembraram mais do apoio e das orientações que as assistentes sociais realizavam no intuito delas superarem as suas dificuldades no âmbito familiar, uma família lembrou-se das cestas básicas que recebia, uma família relatou sobre o grupo de mães que a assistente social fazia para compartilhar experiências, uma família recordou-se das orientações recebidas em relação à busca dos direitos de seus filhos, uma família lembrou-se da rebeldia da sobrinha quando comparecia aos atendimentos, uma vez que ela não queria freqüentá-los, uma família relatou sobre a perda do hábito de rua da adolescente, e por fim, uma família disse não se lembrar de nada referente aos atendimentos, pois ela considerava os mesmos como perda de tempo.

4.3.6 O conteúdo dos atendimentos

Através das entrevistas foi possível verificar que os atendimentos aconteciam em dois momentos distintos, quais sejam: o atendimento individual e o grupal.

Oito famílias relatam que faziam parte da dinâmica de atendimento das assistentes sociais o atendimento individual e o grupal. Uma família disse que além desses dois procedimentos, a profissional fez um grupo com seis mães no intuito de discutir os problemas coletivamente, e uma família disse que além de conversar com a assistente social também conversava com a psicóloga.

A assistente social conversava primeiro comigo sozinha, depois ela conversava com os meus filhos sozinha, e por último conversávamos todos juntos (Entrevistada N).

A assistente social conversava comigo, com meu marido e com o meu filho. Tinha momentos que ela conversava apenas com o meu filho, mas comigo e com o meu marido era sempre junto (Entrevistada L).

A assistente social conversava comigo e com os meus filhos separadamente, mas depois conversamos todos juntos. Tinha atendimento que ia apenas eu e meu esposo, e às vezes também conversávamos com a psicóloga (Entrevistada H).

Dentre as outras cinco famílias, três relataram que a assistente social apenas conversava com a genitora. Destas, uma família relatou que a assistente social deveria ajudar mais as famílias com benefícios, e duas famílias trazem em suas falas que as profissionais lhes orientavam e questionavam como as coisas estavam no intuito de verificar se tinha surgido alguma mudança na família.

A assistente social conversava comigo sobre os meus filhos o meu marido. Explicava várias questões que eu não sabia. Ela me orientava a procurar um serviço a fazer um curso. Mas eu achava que a as assistentes sociais deveriam ajudar mais as pessoas, porque falar o que elas falam a gente já sabe, o que eu precisei, principalmente, quando estava desempregada era de um alimento (Entrevistada M).

A assistente social ficava me perguntando como as coisas estavam, conversávamos sobre os assuntos do último atendimento, que eu ia para ver se alguma coisa tinha mudado. Ela me dava força pra mim ficar bem e poder das conta de ficar com os meus filhos (Entrevistada I).

As outras duas famílias relataram que as assistentes sociais lhes atendiam muito bem e que estas conversavam com a genitora e com os filhos, porém uma família trás em sua fala que várias questões ficaram pendentes porque a profissional havia lhe prometido algumas coisas, mas não cumpriu.

Eu achava legal conversar, me abrir com a assistente social. Falei coisas que nunca falei para ninguém. Mas várias coisas ficaram pendentes, porque ela prometeu algumas coisas, mas não cumpriu, como por exemplo, cesta básica, telhado para minha casa, e curso para o meu filho. Ela não tem obrigação de conseguir, mas ao menos poderia ter me dado uma resposta (Entrevistada D).

4.3.7 Benefícios oferecidos pelo POASF

No que se refere aos benefícios oferecidos pelo Programa foi perguntado às famílias em que, quando e como o POASF ajudou as mesmas durante a permanência no Programa. Para uma melhor visualização das informações, os quadros a seguir apresentam, respectivamente, as respostas dadas às perguntas realizadas.

Número de famílias	Em que auxiliou
4	Cesta básica, calçados, enxoval para bebês e vale-transporte
3	Genitoras conseguiram sair da dependência química
3	Colocar regras, limites nos filhos, saber compreendê-los, e conviver melhor com o companheiro
1	Orientou a família a buscar seus direitos
1	Repassar para outras pessoas o que a assistente social falava
1	Não houve benefício

Quadro 4: Ajuda do POASF

Fonte: Da autora (2008)

Número de Famílias	Quando auxiliou
7	Quando precisaram resolver a questão da denúncia que envolviam os filhos
1	Quando a genitora precisou falar com a mãe para resolver os conflitos
1	Quando o POASF forneceu vale-transporte para comparecer aos atendimentos
1	Quando a adolescente ficou grávida
1	Quando foi encaminhada para fazer tratamento para dependência química
1	Quando precisou esclarecimentos sobre a questão de guarda e pensão
1	Em nenhum momento

Quadro 5: Quando o POASF auxiliou

Fonte: Da autora (2008)

Número de famílias	Como auxiliou
5	Cesta básica, kit higiene e limpeza, enxoval, vale-transporte
4	Compreender as dificuldades que a família estava passando, e lidar com as questões de saúde, escola, cuidados com os filhos, e afetividade
2	Aumentou a auto-estima das genitoras
1	Quando foi encaminhada para fazer tratamento para dependência química
1	O POASF não ajudou

Quadro 6: Como o POASF auxiliou

Fonte: Da autora (2008)

4.3.8 Término dos atendimentos – ou desligamento do atendimento?

Em relação ao término dos atendimentos, este item apresentará os relatos das famílias no que se refere aos motivos de desligamento do POASF, ao momento considerado pela família como certo ou não para ocorrer o término dos atendimentos, as mudanças nas relações familiares ocasionadas após o fim do atendimento, e as dificuldades encontradas pelas famílias ao conduzirem suas vidas sem a presença de um programa.

Foi possível verificar que dez famílias relataram que o fim do atendimento no POASF ocorreu porque as assistentes sociais verificaram que não havia mais questões a serem trabalhadas com as famílias, e estas estavam prontas para conduzirem suas vidas sozinhas. Por outro lado, uma família relata que foi desligada do Programa porque não aderiu às intervenções realizadas pela assistente social; e duas famílias decidiram não ir mais aos atendimentos, uma não justificou o motivo, e a outra relatou que os atendimentos psicológicos não se efetivaram.

A assistente social nos desligou do Programa quando percebeu que nós estávamos bem seguro, que poderíamos caminhar sozinhos (Entrevistada H).

A minha filha ficou três meses em casa, e a assistente social veio até a minha casa e disse que ia desligar a minha família do POASF porque já estava tudo bem (Entrevistada J).

Eu optei por não ir mais aos atendimentos e a assistente social disse que iria mandar um relatório para o Conselho Tutelar informando sobre o período que eu permaneci em atendimento do POASF e a minha decisão de não querer mais participar dos atendimentos (Entrevistada A).

Em relação ao momento certo para o término do atendimento no POASF, verifica-se que dez famílias consideraram o momento adequado para ocorrer o desligamento do POASF. Destas, seis famílias consideravam que estavam bem para dar continuidade a suas vidas sozinhas, sem a presença de um programa, e que não havia mais nenhuma demanda a ser trabalhada. Três famílias disseram que o POASF não estava correspondendo às expectativas das famílias, e uma família relata que ia aos atendimentos por obrigação.

O desligamento do atendimento aconteceu no tempo certo. Não tinha mais nada que o POASF pudesse fazer por nós. Todos já estavam encaminhados (Entrevistada E).

O programa não estava correspondendo as minhas expectativas e eu optei por ser desligada do mesmo, e o fiz não comparecendo mais aos atendimentos (Entrevistada F).

Foi o momento certo porque eu só ia aos atendimentos por obrigação, e não tinha nenhum motivo para que os atendimentos continuassem (Entrevistada I).

Três famílias não consideram o momento certo para ocorrer o encerramento dos atendimentos. Destas, duas famílias relataram que os atendimentos deveriam ter continuado no intuito de verificar se realmente os problemas haviam sido resolvidos, e uma família disse que os atendimentos deveriam continuar porque a família estava acostumada com os atendimentos.

Eu achava que deveria ter ficado mais tempo no POASF para ver como as coisas ficavam dentro de casa. O meu marido não tem paciência com as crianças. Eu deveria ter ficado mais para verificar se realmente eu não iria mais precisar delas. Porque se acontecesse algo eu não teria mais com quem contar (Entrevistada M).

Na época eu pensei que não poderia ser desligada do POASF porque eu estava acostumada com os atendimentos e eu pensei que iria ficar desamparada, mas isso foi só coisa da minha cabeça. Eu vi que encarar a realidade e aprender a andar com as próprias pernas (Entrevistada C).

Por fim, no que se refere às mudanças nas relações familiares com o término dos atendimentos, nove famílias relataram que as relações familiares haviam melhorados após o desligamento da família do POASF. Destas, oito famílias se consideravam orientadas para trabalhar com as questões que envolviam os seus filhos e companheiros, e conseqüentemente, ficarem mais próximos um dos outros, e uma família relatou que as relações haviam melhorado, porém, não foi através do POASF, mas sim, através dos atendimentos que a família começou a fazer com a psicóloga na Unidade Local de Saúde de sua comunidade.

As relações familiares melhoraram bastante porque eu já estava orientada, já havia recebido a explicação de como lidar com os meus filhos. Apesar de eu não ter ido mais ao POASF sempre penso nas orientações que tive e tento colocá-las em práticas. Eu procuro ser mais amiga, mas companheira, e aprendi a compreender os meus filhos e a mim mesma (Entrevistada A).

Melhorou bastante as relações familiares, mas não foi através do POASF, mas sim através dos atendimentos que eu e minhas filhas começamos a fazer com a psicóloga da Unidade Local de Saúde do nosso bairro. Pra mim não valia a pena ir aos atendimentos no POASF porque os mesmos ocorriam uma vez por mês ou quinzenalmente. Eu acho que eles não acreditavam na gente, simplesmente nos atendíamos (Entrevistada F).

As outras quatro famílias trazem em suas falas que as relações familiares não haviam mudado. Destas, duas famílias relataram que a relação entre mãe, filhos e companheiros sempre foram boas e, portanto, o POASF não interferiu nessa dinâmica, e duas famílias disseram que as relações familiares sempre foram conflituosas e que o POASF não conseguiu mudar está realidade.

As relações entre eu, meu marido e meus filhos permaneceram as mesmas do início do atendimento. O problema não éramos nós, mas sim as brigas entre a minha sogra e meu marido (entrevistada L).

As relações familiares não mudaram em nada. Sempre foi conflituosa. Eu fazia o que a assistente social me falava para melhorar as coisas, mas não obtive muito sucesso, o meu marido não mudou em nada (Entrevistada M).

Em relação às dificuldades adquiridas após o término dos atendimentos, verifica-se que dez famílias relataram que o fim do atendimento não trouxe dificuldades em relação à organização familiar. Destas, seis famílias responderam apenas não, uma família justificou que não teve dificuldades porque estava trabalhando, uma família disse que as dificuldades que surgiram eram as mesmas do início do atendimento, uma família relatou que não surgiu dificuldades porque tinha em mente o que a assistente social e a psicóloga falavam e tentava colocar em prática, e uma família disse não ter dificuldades porque conseguiu atendimento psicológico na Unidade Local de Saúde. As outras três famílias relataram que tiveram dificuldades. Destas, duas famílias tiveram dificuldades porque deixaram de receber a cesta básica e o vale-transporte, e uma família disse ter dificuldades com a filha, pois esta voltou a ter o hábito de rua que tinha no início do atendimento.

4.4 ANÁLISE DOS DADOS

Na apreciação dos dados obtidos com as entrevistas realizadas com as famílias, três questões foram consideradas fundamentais dentre todas as informações obtidas através dos relatos dos entrevistados. Dessa forma, os próximos itens apresentarão a análise das demandas, atendimentos e resultados, a centralidade dos atendimentos na figura feminina, e a centralidade da “orientação” no processo de atendimento do POASF.

4.4.1 Demandas, atendimentos e resultados obtidos

Como já mencionado anteriormente, o POASF acompanha famílias encaminhadas pelos Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e Juventude que passam por conflitos familiares, situações de miserabilidade, negligência familiar e situação de rua de crianças e adolescentes. No entanto, verifica-se que sete famílias relatam que a demanda encaminhada para o POASF está associado à violência física e sexual. Observa-se que, para as famílias, o motivo que as levaram ao atendimento está relacionado a estas duas situações, mas, no entanto, somente com o início do atendimento as assistentes sociais conseguem diagnosticar a real demanda trazida pelas famílias, e a partir disso, elaborar um plano de intervenção.

Contudo, é necessário ressaltar que há um programa de média complexidade responsável por atender, especificamente, a violência física e a sexual de crianças e adolescentes. Porém, é preciso verificar como está sendo feito estes encaminhamentos ao POASF e como as assistentes sociais estão trabalhando com as famílias e as demandas apresentadas pois, se o POASF atende as demandas acima citadas, por que as famílias se referem, após terem sido acompanhadas no POASF, à violência como o principal desencadeador dos atendimentos? As profissionais conseguem estabelecer a mesma linguagem que as famílias possuem? As assistentes sociais esclarecem o real motivo do encaminhamento às famílias? Estas são algumas questões que nos levam a refletir de que forma está ocorrendo a prática profissional em relação aos esclarecimentos realizados pelas assistentes sociais.

Neste sentido, verifica-se que as famílias, de forma geral, compreendem que o POASF é um programa provisório, onde estas serão acompanhadas por um período pelas assistentes sociais no intuito de trabalhar os conflitos familiares. Para elas, os atendimentos são pontos de apoio para superar as dificuldades existentes no âmbito familiar, bem como, acessar direitos

que até então, não eram acessados pelas famílias. Por considerarem o POASF um espaço de orientação e apoio, as famílias se sentem bem ao comparecer aos atendimentos, uma vez que elas colocam em evidência os seus problemas, e em troca recebem das assistentes sociais esclarecimentos de dúvidas e orientações que visem à mudança na organização familiar.

No entanto, é necessário ressaltar que três famílias não se sentiam bem ao serem acompanhadas pelo POASF. Uma família considerou os atendimentos desnecessários, uma vez que ia ao Programa por obrigação e medo de perder os seus filhos, a outra, avaliou que os atendimentos interferiam na dinâmica do seu serviço, uma vez que tinha que sair no seu horário de trabalho para poder comparecer ao POASF, e a outra não reconheceu a necessidade dos atendimentos, uma vez que não haviam questões a serem trabalhadas. Isso indica a necessidade de se pensar e discutir formas que possam acolher melhor as famílias que são atendidas no POASF, quer no sentido da organização dos serviços, como por exemplo, troca de horários, como na maneira que se estabelece os vínculos com as famílias,

Em relação às características que as famílias mais se recordam dos atendimentos, foi verificado que grande parte lembra-se do apoio e das orientações que as assistentes sociais realizavam no intuito delas superarem suas dificuldades no que se refere aos conflitos familiares, negligência para com as crianças e os adolescentes, e ao consumo de drogas e bebidas alcoólicas. No entanto, verifica-se que quando perguntado em que e como o POASF lhe ajudou, nove das treze famílias entrevistadas relatam que o Programa auxiliou com cestas básicas, kit higiene e limpeza, calçados, enxovais para bebês, e vale transporte. Estes dados podem apresentar, de certa forma, que as famílias embora compreendam os atendimentos como espaço de apoio e orientação, tendem a fixar o sentido do auxílio na questão dos benefícios que o POASF fornece, fazendo com que estas entendam o Programa como uma “ajuda” material momentânea, e que a ausência destes auxílios podem interferir nos acompanhamentos sistemáticos propostos as famílias.

Observa-se que a eficácia dos atendimentos realizados pelas assistentes sociais não estão relacionados ao período de permanência da família no POASF e aos números de atendimentos efetuados, pelas profissionais, na sede do Programa ou em visitas domiciliares. Constata-se, através dos relatos, que algumas famílias que permaneceram no POASF por um período de seis meses, obtiveram mudanças no que se refere às relações familiares estabelecidas entre os membros. Entre estas, há uma família que teve oito atendimentos na sede do Programa e seis visitas domiciliares.

No período de um ano, verifica-se que três famílias, no primeiro momento, não percebem as mudanças ocasionadas pelas intervenções das assistentes sociais, mas posteriormente, duas associam estas mudanças à rede de atendimento a qual participam, e uma às orientações realizadas pelas assistentes sociais que possibilitou a mãe ser mais ativa e consciente em suas ações. Estas famílias tiveram, respectivamente, dez atendimentos na sede do Programa e quatro visitas domiciliares, atendimento na sede do Programa quinzenalmente e uma visita domiciliar, e três atendimentos no POASF e cinco visitas domiciliares.

Por fim, no período de atendimento de dois anos ou mais, verifica-se que, das famílias que souberam informar o número de atendimentos que tiveram, uma relata que teve quatro atendimentos no POASF e seis visitas domiciliares. Para esta família, a participação nos atendimentos teve o seu lado positivo e negativo para o âmbito familiar. O primeiro está relacionado ao melhor desempenho escolar do adolescente, e o segundo, está relacionado ao comportamento agressivo do mesmo, pois sabia que sua mãe não poderia lhe bater, uma vez que estava sendo atendida pelo Conselho tutelar.

Contudo, verifica-se que os números de atendimentos realizados na sede do POASF, as visitas domiciliares e os resultados obtidos com estes instrumentos, podem variar entre um período e outro. Estas variações podem estar relacionadas à vulnerabilidade familiar, uma vez que as famílias não possuem, em sua maioria, condições econômicas para acessarem os serviços prestados pelo POASF, e o Programa nem sempre disponibiliza vale-transportes para as famílias comparecerem aos atendimentos, o que dificulta realizar os atendimentos sistemáticos. Outro fator pode estar associado a não necessidade de atendimento por parte da família, o que inibe a realização dos atendimentos na sede do Programa, bem como, a efetuar as visitas domiciliares.

Diante disso, é necessário analisar se os números de visitas domiciliares e atendimentos realizados na sede do Programa são realmente suficientes para transformar as relações familiares estabelecidas entre os membros, ou se é apenas para cessar, momentaneamente, os conflitos familiares. É preciso verificar se as estratégias de intervenção realizadas pelas assistentes sociais estão mobilizando as famílias, no intuito destas conseguirem compreender o motivo pelo qual estão sendo acompanhadas, bem como reconhecer a importância de frequentar os atendimentos, uma vez que estes poderão possibilitar a harmonia familiar e a proteção das crianças e adolescentes.

4.4.2 A centralidade dos atendimentos na figura feminina

No que se refere à participação das famílias no Programa verifica-se que as assistentes sociais privilegiam a figura da mãe nos atendimentos. As mães, apesar das mudanças na concepção das relações de gênero, continuam sendo referência para o cuidado dos filhos. Ou seja, pensa-se numa família centrada no homem como provedor e na mulher como cuidadora. Isso indica que os serviços podem contribuir para o aumento da sobrecarga da mulher, bem como, a perpetuação da não igualdade em relação ao exercício das funções de pai e mãe. Este procedimento pode ser um indicativo de que talvez o homem/pai seja chamado apenas nas situações em que as mulheres não consigam realizar as mudanças necessárias na família. Assim, o homem/pai não faz parte do cotidiano do serviço prestado pelo POASF, e esta busca não se efetiva com o objetivo de travar uma relação de conhecimento entre a instituição e a família, para em conjunto procurar possibilidades de superação da problemática vivenciada, mas sim, a idéia de “passar a bola” para o pai.

Além disso, os relatos das famílias demonstram que apesar dos companheiros não participarem dos atendimentos devido ao trabalho, ao não envolvimento destes com as questões que já são conduzidas pela mãe, e o não convite da assistente social para participar dos atendimentos, muitas delas relatam que através das informações trocadas entre eles, fazem com que as mães tornem-se elos de comunicação entre o Programa e a família, e estes acabam participando de forma indireta nas transformações ocorridas no âmbito familiar.

Este interesse pelas ocupações domésticas masculinas é ainda incipiente. No entanto, é necessário que o profissional tome consciência deste movimento e proporcione estratégias de atendimento que visem quebrar as funções tradicionais estabelecidas de provedor e cuidadora. Para que isto ocorra, é indispensável que as assistentes sociais pratiquem mais o convite a figura masculina para participar dos atendimentos, bem como, trabalhar com as mães as divisões de responsabilidades existentes entre ela, o companheiro, e o pai das crianças e dos adolescentes, no intuito desta perceber que os atendimentos no POASF também cabem a eles, e, conseqüentemente, não a sobrecarregaria. Estas mudanças na atuação profissional proporcionarão um maior êxito nos resultados ao término dos atendimentos, pois se constata, atualmente, que estas dinâmicas não estão presentes no cotidiano do exercício profissional, mas mesmo assim, as assistentes sociais conseguem em sua totalidade, alcançar resultados satisfatórios com os atendimentos prestados às famílias.

4.4.3 A centralidade da “orientação” no processo de atendimento do POASF

De acordo com as informações obtidas é possível verificar, através dos relatos das famílias, que a atuação das assistentes sociais se dá majoritariamente através da orientação. Esta consta na Lei 8662/93 de Regulamentação do Serviço Social como uma das competências das assistentes sociais, e que tem por objetivo prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população. Essas orientações, no POASF, acontecem através das entrevistas e visitas domiciliares, e visam potencializar os usuários no intuito destes resolverem os problemas que os aflige. Para isto, as profissionais orientam a família quanto ao envolvimento com as drogas, violência intra e extra-familiar, prevenção de doenças, hábito de rua, conflitos familiares e questões relativas à educação e limites das crianças e dos adolescentes, entre outros. Quando o assistente social percebe dificuldades emocionais dentro do grupo familiar, solicita o atendimento do profissional da psicologia, e ambos passam a acompanhar em conjunto a mesma família.

Contudo, pelos relatos das entrevistadas podem-se realizar duas observações: uma que as orientações são centradas prioritariamente na proteção das crianças e adolescentes. Isso se faz através da orientação sobre escolarização, papéis familiares, condutas e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, que na maioria das situações, estão alterados. A outra refere-se à idéia de que as orientações estão centradas na família e no problema, considerando que as respostas as demandas apresentadas pelo POASF são o eixo central do atendimento. Embora sejam realizados encaminhamentos para acessar direitos e serviços, e garantir direitos, a perspectiva do atendimento é na sua maioria centrada na família enquanto sujeito individual.

Diante dessas observações e tendo como base a literatura estudada observa-se, em primeiro lugar, que o POASF não foge a regra da maioria dos Programas sob regime de orientação e apoio sócio-familiar. Ou seja, as ações desenvolvidas seguem a orientação da política social brasileira, que segundo Campos e Miotto(2003), é marcada por uma forte tendência familista. Segundo Miotto (2006), tais programas tendem a organizar-se dentro de três princípios: concepção estereotipadas de família e de papéis familiares, já mencionado no item anterior, prevalência de propostas residuais, e centralização de ações em situações-limite e não em situações cotidianas.

Para a autora, a prevalência de propostas residuais se refere à política social setorializada, institucionalizada, e elege o indivíduo como foco principal de suas atenções. Isto deriva na organização de serviços centrados basicamente em indivíduos-problemas. Ou seja, a atenção é dirigida para a criança, o adolescente, a mulher, o idoso, a partir de situações específicas, tais como a doença, abandono, os maus-tratos, entre outros. Dessa organização surgem intervenções direcionadas a resolver os problemas individuais, e estes poderão proporcionar aos profissionais uma leitura limitada das demandas que lhes são apresentadas, bem como perder de vistas os processos relacionais como um todo (MIOTO, 2006).

Dessa forma, se observa que o trabalho realizado pelas profissionais tende a se organizar com vistas às demandas imediatas apresentadas pelas famílias. Através dos relatos obtidos, tem-se a impressão de que as orientações, muitas vezes, se limitam ao repasse de informações, ao espaço proporcionado para o desabafo emocional, ou para se trabalhar os conflitos familiares, como se apenas estes procedimentos possibilitassem às famílias o acesso e a garantia de seus direitos e a sua emancipação. Esta situação, que pode ser compreendida pela pressão das demandas e condições de trabalho dos profissionais, levanta também a hipótese de um certo atrelamento dos objetivos profissionais aos objetivos institucionais.

A centralização de ações em situações-limites e não em situações cotidianas, trabalhadas por Miotto (2006), também está presente no POASF, uma vez que a centralização de recursos destinados a este Programa visa atender os problemas relacionados à infância e à juventude, como por exemplo, violência doméstica, negligência, hábito de rua, entre outros, a partir da ótica da incapacidade das famílias. É possível verificar que a lógica do POASF “tem sido a da cidadania invertida” (SPOSATI, 1985 *apud* MIOTO, 2006, p. 56), ou seja, os segmentos sociais atingidos pelos programas e serviços de assistência social são reconhecidos pela carência, pela ausência. Verifica-se ainda que os profissionais tem poucas possibilidades de trabalhar com as dificuldades cotidianas das famílias na perspectiva de dar-lhes sustentabilidade, uma vez que muitas famílias afirmam que as condições de vida pouco foram alteradas, embora tenha ajudado nas relações familiares.

Isso remete a pensar em uma forma de conectar o exercício profissional em programas dessa natureza e o projeto ético-político do serviço social. Como é sabido, este requer a consonância das ações profissionais com a perspectiva de transformação social, com a defesa intransigente dos direitos e da democracia, ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras, 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 (CFESS, 1997). Então a necessidade que se coloca é a de reflexão em torno dessa questão, ou seja, como pensar as ações profissionais no contexto de programas dessa natureza para que estas não se esgotem na sua pontualidade ou na sua residualidade.

Em segundo lugar, esse estudo confirmou o caráter pedagógico das ações profissionais. A orientação tem centralidade no atendimento realizado pelos assistentes sociais e sobre isso é importante frisar que estas tem sido um ponto importante de discussão da profissão e que merecem ser aprofundado pelos assistentes sociais do programa. A discussão da orientação tem sido realizada sob a égide das ações sócio-educativas, e de acordo com Lima (2004) estas são privilegiadas no âmbito dos processos sócio-assistenciais. Para a autora, o projeto ético-político da profissão requer ações sócio-educativas que objetivam, através do diálogo e da reflexão que se estabelece entre profissional e usuários ou grupo de usuários, tornar transparentes as estruturas dos serviços, o alcance dos direitos, das políticas sociais e os meios e as condições de acesso. A lógica dessa ação reside no usuário enquanto sujeito a partir de suas demandas e necessidades visando a sua autonomia no âmbito das relações sociais, ao remetê-lo para a participação em Processos Político-Organizativos⁹.

Dessa forma, a intervenção profissional baseada no projeto ético-político exige assistentes sociais que tenham em suas ações cotidianas o objetivo de despertar nos usuários uma consciência reflexiva que oportunize a compreensão efetiva da sociedade onde estão inseridos, dos direitos que possui nesta sociedade, de modo a ampliar, na esfera pública, seus direitos.

⁹ Podem ser definidos como uma área de trabalho dos assistentes sociais que têm como principal objeto a participação social sob a lógica da pluralidade e da cidadania, voltada para o fortalecimento da sociedade civil. Neste processo desenvolvido ações de assessoria e mobilização, realizadas através de diferentes abordagens como a grupal, a individual e a coletiva, utilizando-se de diferentes instrumentos técnico-operativos: reunião, entrevista, assembléias, entre outros (LIMA, 2004).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática sobre a relação família e proteção social não é um assunto novo, ao contrário perpassa a história da humanidade e está intrinsecamente ligada aos aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais que determinam a vida em sociedade. Pode-se observar no decorrer deste trabalho, que tanto a família como a proteção social passaram por transformações importantes ao longo dos tempos, com conseqüentes alterações não só sobre a forma de ser e conviver em família, mas também sobre a maneira de exercer a proteção nos diversos âmbitos da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou a possibilidade de avanços significativos no padrão brasileiro de proteção social. Dentre os avanços estão os princípios universalistas dos direitos sociais, visando a uma maior igualdade, via políticas de Estado. Sua forma se expressa na garantia de uma renda mínima, e na edificação de serviços públicos gratuitos de acesso universal. Estas inovações sugeriram políticas sociais de caráter mais redistributivas e maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Os desdobramentos através do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), e a Política Nacional de Assistência Social (2004) são exemplos disso. Estas colocaram em evidência a família enquanto instância de proteção.

Estas leis estabelecem a responsabilidade tripartite (Estado, sociedade e a família) para proteção, no entanto, o que se verifica é um peso maior na direção da família, sendo esta, o ator principal na garantia da proteção social. Contudo, as ações públicas estão concentradas sobre famílias que não conseguiram prover as necessidades básicas, o suporte afetivo, e o cuidado de suas crianças e adolescentes. As ações que lhes são destinadas têm o objetivo de torná-las aptas para que elas voltem a cumprir seu papel sem comprometer a estabilidade social. Para isto, é necessário criar mecanismos dentro da sociedade que orientem e apoiem as famílias, especialmente as empobrecidas, para que possam auxiliar no desenvolvimento de seus membros.

Dentro desse contexto, o Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) foi implementado no ano de 1998, tendo como objetivo desenvolver ações para o fortalecimento organizacional das famílias que se encontram nas circunstâncias de vulnerabilidade social. Esta vulnerabilidade, na maioria das vezes, está diretamente associada à situação de pobreza das famílias e ao perfil de distribuição de renda do país. Dessa forma, as famílias quando acessam o POASF, significa dizer que o Estado, de certa forma, falhou ao

não prover políticas de habitação, educação, saúde, programas de geração e renda, entre outras, para que este determinado segmento pudesse dar conta de suprir as suas necessidades.

O estudo realizado sobre a intervenção das assistentes sociais no Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar nos mostrou, diante de muitas análises possíveis de serem realizadas através dos relatos obtidos com as entrevistas, que o POASF tem suas ações centradas na família, nos problemas que são apresentados, e o atendimento está focado na família enquanto sujeito individual e concentra-se, principalmente, na figura feminina. Além disso, perpassa a proposta residual, a qual se refere à política social setorializada e institucionalizada, direcionando suas ações para os indivíduos-problemas, o que pode proporcionar uma leitura limitada das demandas apresentadas, e por fim, as famílias acessam o Programa através da “cidadania invertida”, ou seja, os segmentos sociais atingidos pelos programas e serviços de assistência social são reconhecidos pela carência, pela ausência.

Dessa forma, espera-se que os resultados obtidos com este estudo contribuam para a reflexão e análise do exercício profissional das assistentes sociais do POASF, no intuito de aperfeiçoar os atendimentos prestados às famílias em situação de vulnerabilidade; conhecimento dos gestores em relação ao processo de intervenção realizada pelas profissionais, com a finalidade de propor serviços que visem efetivar cada vez mais os atendimentos sistemáticos, e que a academia possa, a partir dos resultados, subsidiar a relação teoria e prática dos acadêmicos do curso de serviço social, com o objetivo de contribuir para a formação profissional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** : Lei 8069, 13 de Julho de 1990. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Lei 8.742, de 8 de Dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Disponível em: < <http://www.rebidia.org.br/noticias/social/loas.html>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 08 set. 2008.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Políticas de assistência social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 12, p. 165-190, jan./jun., 2003.

CARLOTO, C. M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 27, jul. 2006.

CARTAXO, A. M. B. Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional – da velha república ao Estado autoritário. **Serviço Social e Sociedade**, n. 40, p. 58-80, 1992.

_____. **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1995.

CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H. Família e proteção social. **São Paulo em Perspec.**, São Paulo, v.17, n.2, p. 109-122, jun. 2003.

CARVALHO, M. H. L. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 87, p.76-95, 2006.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do Assistente Social e Lei 8662/93 de regulamentação da profissão**. 1997. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/pdf/legislacao_etica_cfess.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2008.

CHIZZOTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

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

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas/SP: UNICAMP, 1998. p. 9-29.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: BRASIL. **Capacitação em Serviço Social e política social: módulo 3**. Brasília: UNB, 2002. p. 42-56.

FREITAS,, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun., 2007.

GOLDANI, A. M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v 19, n.1, jan/jun. 2002.

_____. **Relações intergeracionais e reconstrução do estado de bem estar: por que se deve repensar essa relação para Brasil?** Campinas/SP, UNICAMP - Núcleo de Estudos Populacionais - NEPO. 2004. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/GoldaniAnaMariaCapitulo7.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2008.

GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, São Paulo, v. 40, n. 2, p.201-234, abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&ing=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 ago. 2008.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232005000200013&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 out. 2008.

HOMEM, S. R. **Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar (POASF) do Município de Florianópolis: 10 anos de história**. 2008. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LIMA, E. M. **Famílias e programas de atendimentos a Criança e Adolescente: uma relação que está em construção**. 2000. Monografia (Especialização em Metodologia de

Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. **A Proteção Social no Âmbito da Família:** um estudo sobre as famílias do Bairro Monte Cristo em Florianópolis. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

LIMA, T. C. S. **A intervenção profissional do serviço social no contexto da cidadania e dos direitos:** pensando as ações sócio-educativas. 2004. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

MADEIRA, K. R. **As conferências municipais de assistência social de Florianópolis como instrumento de planejamento da política de assistência em âmbito local.** 2006. Dissertação (Mestrado em serviço social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MAFRA, M. **As famílias na era da globalização:** breve perfil dos grupos familiares atendidos no Projeto de Orientação e apoio Sócio-Familiar do Município de Florianópolis. 2001. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MARTINS, V. B.; PAIVA, B. A. Implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 73, p. 46-74, mar. 2003.

MEDEIROS, M. C. S. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos.** 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0695.pdf>. Acesso: 02 set. 2008.

_____; OSORIO, R. **Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil:** classificação e evolução de 1977 a 1998. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0788.pdf>. Acesso em: 02 set. 2008.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social. **Revista Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 55, nov. 1997.

_____. **Assistência social com centralidade na família:** superando a focalização em segmentos ou situações de risco. Florianópolis, 2004. Trabalho não publicado.

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

_____. Família e políticas sócias. In: BEHRING, E. R.; et al. (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

NORMA Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, novembro de 2005.

PEREIRA, P. A. P. Desafios contemporâneos para a sociedade e a família. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.48, p. 103-114, 1995.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A política no contexto da seguridade social e do welfare state. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.

_____. Políticas de satisfação no contexto internacional. In.: _____. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000. Cap. 6. p.103-124.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In.: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs). **Política social e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25-42.

PNAS - **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/pnas_final.pdf>. Acesso em: 10 set. 2008.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspec.**, v. 18, n. 2, p. 3-16, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 ago. 2008.

PORTO, K. **Relatório de Estágio Obrigatório I**. Florianópolis: UFSC, 2008. Trabalho não publicado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Projeto do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar**. Florianópolis, 2007.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. p. 147-162.

ROSETE, S. H. **Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar (POASF) do Município de Florianópolis**: 10 anos de história. 2008. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RIZOTTI, M. L. A. **A construção do sistema de proteção social no Brasil**: avanços e retrocessos na legislação brasileira. [199-] Disponível em: <<http://www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/contrucao.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

SANTOS, W. G. Do Laissez-faire à cidadania em recesso. In.: _____. **Cidadania e justiça**: a ordem social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987. cap. 4. p. 64-75.

VERCHAI, J. K. **As condições de trabalho das assistentes sociais da PMF de Florianópolis**: o caso do Programa de Orientação de Apoio sócio-Familiar. 2006. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

IDENTIFICAÇÃO

Nome:

Composição Familiar:

Período de atendimento:

Número de vezes que compareceu no atendimento:

SOBRE A RELAÇÃO FAMÍLIA E SERVIÇOS

- Como a família chegou ao POASF?
- Quem participou no atendimento? Por que participou? (divisão de tarefas: sustento, cuidados, educação).
- Quem foi a pessoa mais chamada pela assistente social para comparecer nos atendimentos?
- Além de quem foi chamado, outra pessoa deveria participar dos atendimentos? Por que não participou?
- Como a família se sentia sendo atendida pelo POASF? (preconceito, fatores externos).

SOBRE O ATENDIMENTO

- Quando a família foi atendida pelo POASF a assistente social esclareceu o motivo e objetivos do POASF?
- Como aconteciam os atendimentos da família no POASF? Como a assistente social atendia?
- O que a senhora mais lembra dos atendimentos?
- Como a família se sentia durante os atendimentos?

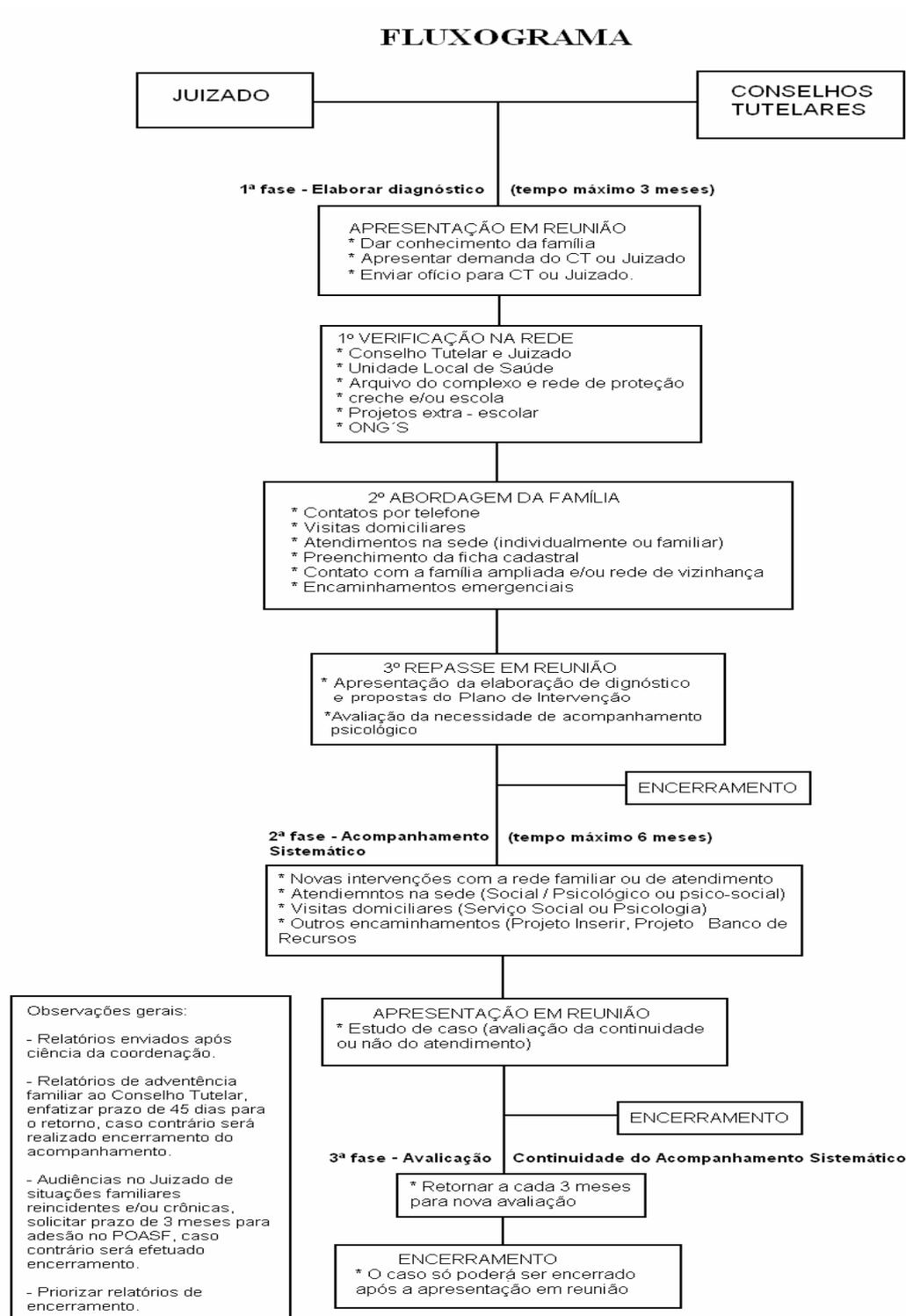
SOBRE OS RESULTADOS DO ATENDIMENTO

- A senhora acha que o atendimento no POASF trouxe alguma mudança na vida da família?
- Em que o POASF ajudou sua família?
- Quando o POASF ajudou sua família?
- Como o POASF ajudou sua família?

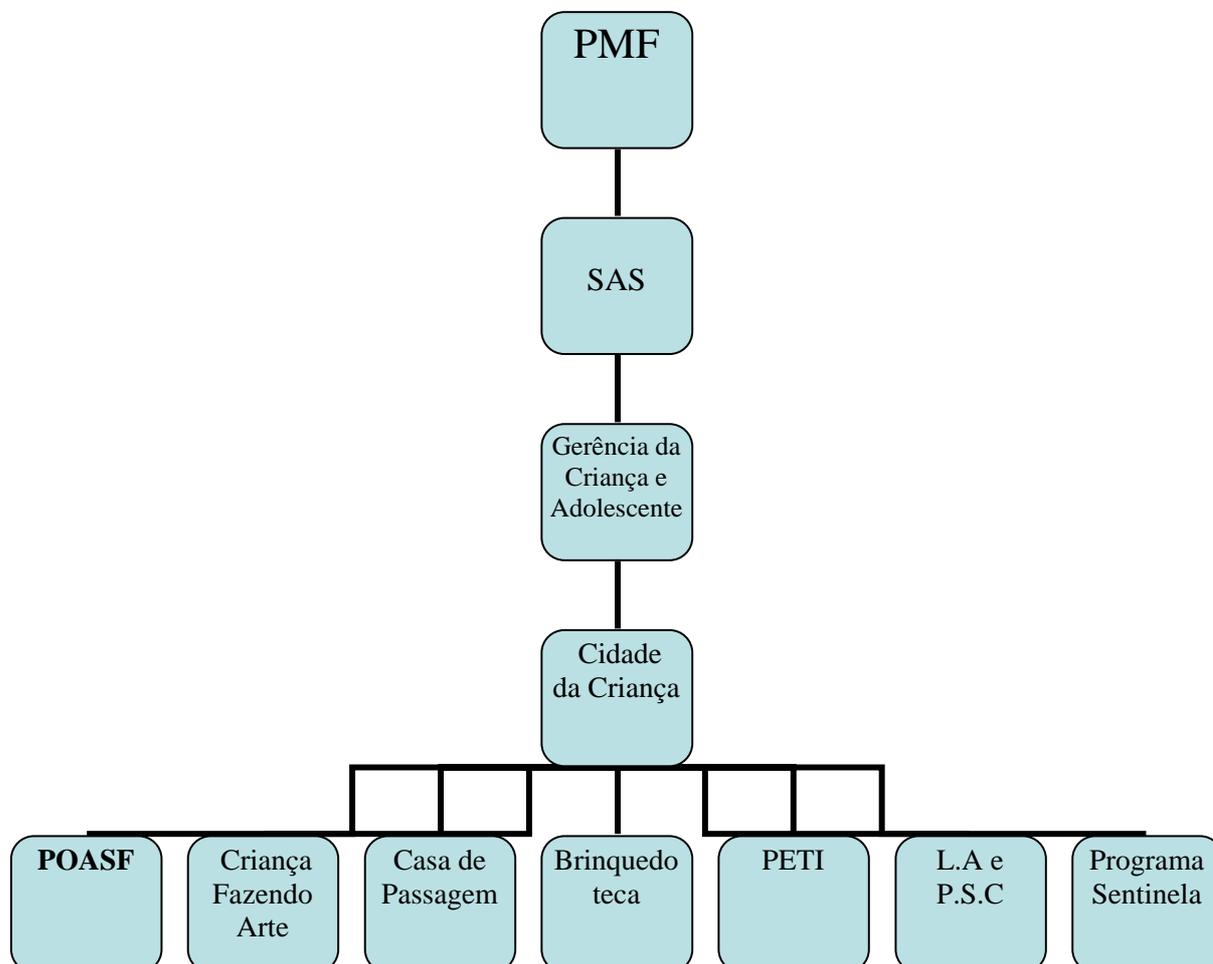
- Como aconteceu o encerramento da família no POASF?
- A família considerou que era o momento para encerrar o atendimento?
- Foi possível perceber neste momento que as relações familiares haviam melhorado?
- O fim do atendimento, trouxe dificuldades para a família em relação a organização familiar?
- Eram as mesmas dificuldades anteriores?

ANEXOS

ANEXO A – Fluxograma do POASF



ANEXO B - Organograma

**Legenda:**

PMF: Prefeitura Municipal de Florianópolis

SAS: Secretária de Assistência social

POASF: Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar

PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

L.A: Liberdade Assistida

PSC: Prestação de Serviços à Comunidade