

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

CAROLINI BARBOSA DE OLIVEIRA

**A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: UM DEBATE SOBRE A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

**Florianópolis
2012/1**

CAROLINI BARBOSA DE OLIVEIRA

**A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: UM DEBATE SOBRE A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Msc Kathiúça Bertollo

Florianópolis

2012/1

CAROLINI BARBOSA DE OLIVEIRA

**A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL: UM DEBATE SOBRE A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

**Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela banca examinadora como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social pela
Universidade Federal de Santa Catarina.**

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Msc. Kathiúça Bertollo
Departamento de Serviço Social - UFSC
Orientadora

Assistente Social Daiana Gorete Alves
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – Florianópolis/SC
1ª Examinadora

Profª. Msc. Dilceane Carraro
Departamento de Serviço Social - UFSC
2ª Examinadora

Florianópolis, 10 de Agosto de 2012

AGRADECIMENTOS

Não foi fácil chegar até aqui! Conheci muitas pessoas, fiz amizades inesquecíveis. Assim, gostaria de agradecer aqueles que de alguma maneira puderam me amparar nessa jornada acadêmica, ou durante a fase de construção do TCC.

Agradeço especialmente à minha mãe e aos meus irmãos por entenderem minha ausência.

À querida amiga e excelente profissional Ana Lúcia que me ajudou por demais nessa caminhada.

A toda a equipe do CME do HU por me estimular a não desistir.

À equipe de profissionais do CRAS Norte II por me aceitarem como estagiária, a experiência foi maravilhosa e a partir dela pude escrever meu tcc.

A todos os colegas, hoje amigos, Thati, Silvana, Angélica, Fernanda, Daiana.

Aos amigos e amigas que mesmo sem nos falarmos eu sei que estavam torcendo por mim, agora terei mais tempo para nós, Renata, Dami e Mana.

Aos amores da minha vida, Flora e Isabelle.

À professora Kathiúça por prontamente me aceitar como orientanda, por me instigar e confiar que eu chegaria até o fim, também por acreditar tão intensamente que uma sociedade mais justa é possível.

Às examinadoras da banca, Assistente Social Daiana Gorete Alves e a professora Msc Dilceane Carraro pelo aceite, pela presença e pelas contribuições à minha formação acadêmica.

A todos aqueles que “tremem de indignação diante de uma injustiça cometida contra qualquer cidadão, então somos companheiros.” Che Guevara.

*Olhar para a família não pelo
que lhe falta, mas por sua
riqueza.*

[anônimo]

OLIVEIRA, Carolini Barbosa. **A Centralidade da Família na Política Nacional de Assistência Social**: um debate sobre a Matricialidade Sociofamiliar. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

RESUMO

O presente trabalho analisa de um dos eixos estruturantes do SUAS, a matricialidade sociofamiliar. A motivação para o estudo teve como base a experiência vivida no estágio curricular obrigatório desenvolvido nos semestres 2011/2 e 2012/1 no Centro de Referência e Assistência Social do bairro Ingleses – CRAS Norte II onde tivemos a oportunidade de acompanhar o atendimento aos usuários desta entidade pública e perceber através da prática profissional, das legislações e orientações técnicas a ênfase que a política de Assistência Social Brasileira tem dado à família, assentado-a no centro de sua política. Assim, o objetivo central desse Trabalho de Conclusão de Curso é analisar acerca da matricialidade sociofamiliar, visando compreender em que medida essa matriz contribui para “emancipar” os sujeitos usuários da política a fim de demonstrar os aspectos polêmicos que permeiam este eixo estruturante do SUAS. O referencial teórico-metodológico está embasado na perspectiva *materialista-dialética* e os recursos metodológicos adotados consistem na articulação da pesquisa bibliográfica e documental. O método adotado possibilitou analisar os mecanismos histórico-estruturais de dependência e dominação no continente Latino-americano e as consequências da superexploração da classe trabalhadora. As análises realizadas permitiram comprovar que o eixo matricialidade sociofamiliar do SUAS é incapaz de promover mecanismos efetivamente democratizadores de direito e do acesso a bens e a riqueza socialmente produzida, que esta apenas atenua as formas de superexploração, uma vez que o caráter coercitivo, fiscalizador e clientelista das ações no âmbito dos serviços de proteção básica ainda está presente na concepção e operacionalização das práticas de intervenção. Concluímos apontando que os sujeitos superexplorados necessitam de novas formas de proteção social e que essas se efetivem de maneira que possibilitem uma crescente autonomia e concreta participação popular no que diz respeito os direitos sociais.

Palavras-chave: Política Social. Família. Matricialidade sociofamiliar.

ABSTRACT

This paper reports on the analysis of structural axes of a Single System of Social Assistance, the social familiar patriarchy. The motivation for the study was based on the experience developed in the mandatory curricular semesters 2011/2 and 2012/1 at the Center for Reference and Social Assistance of district Ingleses - North CRAS II where we had the opportunity to follow the customer service of this public entity and realize through the practice of professionals, laws and technical guidance to emphasize that the policy of the Brazilian Social assistance is given to the family, it sits in the center of its policy. Thus, the main objective of this work Completion of course is to analyze social familiar patriarchy, to understand to what extent this matrix contributes to "emancipate" the subjects of political users in order to demonstrate the controversial aspects that permeate this structural axis of the Single System of Social Assistance. The theoretical and methodological perspective is grounded in the dialectical-materialist methodology adopted and the resources consist of the combination of the research literature and documents. The method used to analyze the possible mechanisms historical structural dependency and domination on the continent of Latin America and the consequences of overexploitation of the working class. The analyzes allowed to prove that the axis of the social familiar patriarchy Single System of Social Assistance is unable to promote mechanisms of law and effectively democratizing access to goods and wealth produced socially, that this only reduces the forms of overexploitation, since the coercive nature, supervisory and client shares under the protection of basic services is still present in the design and operation of the intervention practices. We conclude that the subjects overexploited require new forms of social protection and that these become effective so as to enable a growing autonomy and popular participation in concrete terms regarding social rights.

Keywords: Social Politics. Family. Social familiar patriarchy.

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAPS - Caixas de Aposentadoria e Pensão
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
CF - Constituição Federal
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
EUA - Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
FAS - Fundo de Assistência Social
FUNABEM - Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor
IAPS - Institutos de Aposentadorias e Pensões
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PBF - Programa Bolsa Família
PNI - Política Nacional do Idoso
PSB - Proteção Social Básica
SAM - Serviço de Assistência ao Menor
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único da Saúde
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. O DESENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO LATINO-AMERICANO.	13
2.1 O ESTADO LATINO-AMERICANO: UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA A PARTIR DA CONFIGURAÇÃO DE DEPENDÊNCIA.....	14
2.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: A SUBSERVIÊNCIA DO SOCIAL AO CAPITAL.....	19
2.3 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: O PERCURSO HISTÓRICO DE REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	23
2.3.1 Da Constituição Federal de 1988 à Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).....	28
2.3.2 A normatização legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)....	34
3. A FAMÍLIA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FOCO.....	43
3.1 APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE A FAMÍLIA NA SOCIEDADE.....	44
3.2 A FAMÍLIA NO SUAS.....	48
3.3 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR: UM OLHAR CRÍTICO.....	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS.....	65

1. INTRODUÇÃO

A partir da inserção da Assistência Social no tripé da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 – CF/88 é que esta política ganha espaço como política pública de Estado, direito social de todos os cidadãos e tão logo experimenta um conjunto de transformações.

Em 2004 temos a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 que reflete uma tentativa de consolidar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993, ao organizar o campo socioassistencial brasileiro em um Sistema Único.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está dividido em grandes eixos que buscam definir e organizar os elementos essenciais à execução da política de assistência social buscando a normatização dos padrões nos serviços, entre estes eixos estruturantes está a matricialidade sociofamiliar, a qual é indicada como o objeto de estudo desse Trabalho de Conclusão de Curso, avaliação final para a conclusão dessa graduação e obtenção do título de Assistente Social.

A motivação para o estudo do referido objeto teve como base a experiência vivida no estágio curricular obrigatório desenvolvido nos semestres 2011/2 e 2012/1 no Centro de Referência e Assistência Social do bairro Ingleses – CRAS Norte II. O CRAS é considerado a “porta de entrada” para a política de Assistência Social no Brasil, se insere no nível de proteção social básica e é neste espaço que deve se consolidar através de projetos, programas e benefícios a matricialidade sociofamiliar.

Durante este período de estágio no CRAS Norte II, tivemos a oportunidade de acompanhar o atendimento aos usuários desta entidade pública e assim perceber através da prática dos profissionais, das legislações e orientações técnicas a ênfase que a política de Assistência Social Brasileira tem dado à família, assentado-a no centro de sua política.

Desta maneira entendemos que a temática proposta para o estudo é atual e de extrema relevância para o Serviço Social enquanto profissão interventiva e especialmente para os profissionais e gestores que investigam e implementam a política e ainda para os usuários.

O objetivo principal desse Trabalho de Conclusão de Curso é analisar a matricialidade sociofamiliar, eixo que orienta a proteção social no país, visando

compreender em que medida essa matriz contribui para “emancipar” os sujeitos usuários da política e a fim de demonstrar os aspectos polêmicos que permeiam este eixo estruturante do SUAS.

Nesta dimensão foram elencados como objetivos específicos: Conhecer como este eixo é apresentado nas normativas e legislações da Assistência social via SUAS; Problematizar a assistência social e a maneira como a família aparece nesta política social e ainda; Apresentar análise crítica da estrutura do SUAS e do seu conceito chave, matricialidade sociofamiliar.

Para tanto, tendo em vista o adensamento e a completude do objeto escolhido, será necessário um debate assentado na realidade concreta do continente Latino-americano, desse modo buscamos realizar uma aproximação com os determinantes que desenvolveram a história deste continente e também do Brasil, o qual apresenta uma trajetória de dominação e dependência.

Com relação ao método de pesquisa utilizado nesta investigação, esse está embasado na perspectiva do crítico-dialética pela contrariedade percebida no tema a ser pesquisado e ainda pela realidade concreta e histórica sob a qual as nações do continente se constituíram.

Assim sendo, compreendemos que o materialismo histórico proporciona apreender a relação de dominação entre os homens a partir de suas ações, seus movimentos, e condições materiais de vida, deste modo, faz-se necessário compreender a trajetória do desenvolvimento econômico, político e social, buscando entender as fases desse desenvolvimento e suas determinações para a estruturação do continente e do Brasil.

Ainda com relação aos recursos metodológicos adotados serão realizadas pesquisas bibliográficas nos seguintes autores: Marini (2005), Marx e Engels, Traspadini e Stedile (2005), Galeano (1992), Netto e Braz (2006), Osório (2009), Iamamoto (2007), Paiva e Ouriques (2006), Paiva, Rocha, Carraro (2009), Engels (2000), Fonseca (2004), Miotto (1997/2008), Goldani (1994), Esping-Andersen (1991) e documentais nas legislações e normativas: Constituição Federal de 1988, LOAS de 1993 e sua alteração aprovada em 2011 (Lei 12.435 de 06 de julho de 2011) PNAS (2004), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB - RH/SUAS), Orientações Técnicas sobre o PAIF (Vol. 1 e 2/2012), Parâmetros para atuação do Assistente Social na política de Assistência social (2009), dentre outras. Do mesmo modo foram

consultadas informações junto ao sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Portanto num primeiro momento pretende-se abordar o desenho das políticas sociais no Estado Latino-Americano, atentando para os mecanismos de dependência e dominação na América Latina, para isso utilizaremos a vertente marxista da Teoria da Dependência, a qual nos faz compreender a constituição e a configuração histórica dos determinantes econômicos, políticos e sociais que fazem parte deste continente.

A partir destes apontamentos iniciais compreendemos como se conforma a dependência da América Latina com os países centrais, a qual se baseia em um intercâmbio amplamente desfavorável para os países Latino-americanos condicionando estes a uma *superexploração* do trabalhador. A conseqüência disto, sabemos, é o avanço da pobreza extrema implicando as mais variadas expressões da questão social.

Tão logo abordamos acerca das Políticas Sociais no Contexto Latino-Americano e no Brasil, as quais devem ser compreendidas em um processo de luta por direitos, oriundas das reivindicações da classe trabalhadora, mas ao mesmo tempo cumprem a função de conservação da força de trabalho diante do Estado. Destacamos algumas medidas intituladas de proteção social no Brasil e realizamos um percurso histórico que proporciona um entendimento da construção da política de Assistência Social no Brasil.

A seguir pretende-se sistematizar a apresentação mencionando a composição da proteção social brasileira da Constituição Federal de 1988 à aprovação da LOAS, para isso foi necessário aportar o processo histórico que se fez presente ao longo da história desse país.

Por conseguinte finalizamos esta primeira seção com o debate a respeito da normatização legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seu processo de construção baseado na PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005) com grande auxílio da sociedade civil, até sua implementação distinguindo seus princípios e diretrizes, dentre esses a matriz principal desse Sistema, a Matricialidade sociofamiliar. Concluímos apresentando um dos principais programas que fazem parte da Proteção Social Básica do SUAS, o Serviço de Proteção e atendimento Integral à Família (PAIF) o qual é concretizado por meio dos CRAS.

Por fim no segundo momento limitamos a discussão a respeito da Família no Sistema de Proteção Social dentro do SUAS iniciando com apontamentos sobre a família na sociedade, seu desenvolvimento, suas transformações, novas configurações, que fazem parte de um processo de grandes modificações datadas a partir da década de 1980.

Neste escopo completamos esta seção com a análise da Família no Suas, com a intenção de ponderar sobre o espaço que a família toma neste Sistema Único principalmente por meio do eixo: matricialidade sociofamiliar e por fim analisamos sob olhar crítico este mesmo eixo, completando assim a análise a respeito da centralidade da família na Política Nacional de Assistência Social: Um debate sobre a Matricialidade Sociofamiliar.

2. O DESENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO LATINO AMERICANO

Para dar início a este Trabalho de Conclusão de Curso - TCC em Serviço Social será abordada nesta primeira seção os determinantes que formaram a história do continente Latino-americano, o qual apresenta uma trajetória de dominação e dependência.

Para tanto foram utilizados autores que ilustram e embasam esta análise a partir da realidade econômica e sócio-histórica do continente latino-americano, como Ruy Mauro Marini, aqui explanado por Traspadini e Stedile (2005), além deste, uma das obras de Eduardo Galeano, *As Veias Abertas da América Latina* (1992), que nos trouxe um melhor entendimento da historicidade deste continente.

Desta maneira, este item está dividido em cinco partes, inicialmente será tratado sobre a configuração de dependência, apontando para a questão da superexploração do trabalhador, realidade que retrata a atual configuração deste continente.

Logo mais sobre as políticas sociais no contexto latino-americano, o qual exige um debate a respeito da *questão social* na América Latina, consequência da *superexploração* do trabalhador, permitindo o crescimento da desigualdade social e tão logo, a restrição dos direitos sociais.

Além disso, abordaremos a respeito da política social brasileira que atende especificamente ao Estado burguês, o qual tem como função a manutenção da ordem vigente, intervindo de maneira escassa nas mazelas da questão social, para tanto retomamos o conceito de *dependência* que influencia diretamente nas condições de vida e de trabalho do povo latino. Tão logo, adentramos no debate acerca da efetivação da proteção social brasileira, apresentada pela Constituição Federal de 1988 que foi gestada em um período de grandes manifestações populares, as quais exigiam respostas das pressões trazidas pelos movimentos da sociedade civil organizada, em seguida citamos a aprovação da LOAS como mais um marco referencial para a política de assistência social sancionada por Itamar Franco.

Por fim, concluímos esta seção discorrendo sobre a implementação do SUAS que foi fundamentado por meio da PNAS e da NOB/SUAS as quais demonstram as diretrizes de como o sistema será operacionalizado, além disso apresentamos a Portaria nº 78, de 8 de Abril de 2004 do MDS que instituiu o Programa de Atenção

Integral à Família (PAIF)¹ e estabeleceu normas e diretrizes para sua implementação.

2.1 O ESTADO LATINO-AMERICANO: UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA A PARTIR DA CONFIGURAÇÃO DE DEPENDÊNCIA.

A trajetória do continente Latino-americano apresenta-se como uma história de dominação e dependência, os países “periféricos” há tempos estão submetidos a uma lógica de limitações, diferenças políticas, econômicas e sociais, impostas pelo sistema capitalista mundial fazendo com que a economia de alguns países seja condicionada pelo desenvolvimento de outras economias. O que configura a relação de dependência a que foi submetido este continente.

Neste contexto é importante ressaltar a definição de dependência discutida por Marini²:

Entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. (MARINI, 2005, p.141)

A configuração de dependência aqui revelada de acordo com Amaral (2005, p.4) dar-se-à de três formas históricas, a “dependência colonial” através da apropriação das riquezas, da exportação de produtos da exploração mineira e açucareira na América Latina, sendo que o sistema colonial pode ser apreendido como um elemento que compõe o processo de formação do capitalismo moderno, totalmente comercial e capitalista.

Além desta, a “dependência financeiro-industrial” distinguida pelo predomínio do grande capital nos centros hegemônicos, a qual se fortalece com investimentos na produção de matéria-prima para seu próprio consumo e ainda o mais novo tipo

¹ Ressaltamos que de acordo com a Resolução nº109, de 11 de Novembro de 2009 que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, este programa passou a denominar-se Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

² Ruy Mauro Marini: Cientista social Brasileiro escreveu um dos principais instrumentos críticos para abordar conceitos como dependência, troca desigual e superexploração do trabalho, em “A Dialética da Dependência” (1973).

de dependência, o “tecnológico-industrial”, onde multinacionais investem nas indústrias voltadas para o mercado interno dos países subdesenvolvidos.

Muito dessa lógica cruel de dependência deve-se ao colonialismo sofrido desde o século XVI. O continente Latino-americano se desenvolve ao mesmo passo da dinâmica do capitalismo internacional, mas seu papel dentro deste contexto foi de ser só e tão somente uma

Colônia produtora de metais preciosos e gêneros exóticos, a América Latina contribuiu em um primeiro momento com o aumento de fluxo de mercadorias e a expansão dos meios de pagamento, que, ao mesmo tempo em que permitiam o desenvolvimento do capital comercial e bancário na Europa, sustentaram o sistema manufatureiro europeu e propiciaram o caminho para criação da grande indústria. (MARINI, 2005, p. 140).

Desta maneira a América Latina começa a produzir e a exportar bens primários, em troca de manufaturas de consumo e de dívidas, digam-se, empréstimos.

As economias coloniais se transformaram em produtoras especializadas de mercadorias para o mercado europeu, tornando-se uma alavanca importante para superação das dificuldades que as economias dos países centrais possuíam na busca de um crescimento econômico sustentado, erguendo-se como vital estímulo para a originária (JOHNSON, 2006, p. 37)

Durante muito tempo organismos internacionais e estudiosos da área econômica entenderam que a solução para sair desse longo processo de colonização seria a industrialização do continente latino-americano, com objetivo de permitir o progresso técnico e enfim uma possível “descolonização”. Entretanto a industrialização não resolverá o problema, uma vez “que a lógica do capitalismo dependente leva ao “desenvolvimento do subdesenvolvimento³”. (OSORIO, 2009, p. 170).

A partir destes apontamentos iniciais podemos compreender como a configuração da dependência da América Latina com os países centrais ocorre.

Neste sentido é importante trazer para esta discussão a obra de Galeano que tanto contribui para entendimento da história da América Latina:

³ A expressão “desenvolvimento do subdesenvolvimento” surgiu através de uma corrente marxista que contestou o pressuposto da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) alegando que a industrialização não traria um pleno desenvolvimento, mas sim uma maior dependência.

Há dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países especializam-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder. Nossa comarca do mundo, que hoje chamamos de América Latina, foi precoce: especializou-se em perder desde os remotos tempos em que os Europeus do Renascimento se abalançaram pelo mar e fincaram os dentes em sua garganta. (GALEANO, 1992, p. 13)

Desta maneira, considerando o que o autor supracitado afirma, podemos perceber que esta comarca realmente especializou-se em perder, porque além de uma verdadeira espoliação da matéria-prima, as quais eram produzidas e exportadas a preços baixos, em troca de produtos industrializados, percebe-se ainda a condição de *superexploração*⁴ do trabalhador.

Ao que diz respeito às relações comerciais consentidas neste período, Marini (2005) as define como um sistema de *trocas desiguais*, onde alguns países “produzem bens que outros não produzem” (MARINI, 2005, p. 152), sendo que este intercâmbio torna-se desfavorável à medida que os países ditos “desenvolvidos” comercializam seus artigos a valores muito superiores do seu valor real. A consequência desta *troca desigual* para o continente Latino-americano é de que

[...] As nações desfavorecidas pelo intercâmbio desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas (o que implicaria um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio do recurso de uma maior exploração do trabalhador. (MARINI, 2005, p. 153)

Desse modo, a alternativa para suplantar esta condição é a intensificação do trabalho, ou aumento da mais-valia⁵ absoluta com objetivo de obter mais valor e superar as consequências deste intercâmbio desigual. Sendo assim chega-se ao ponto fundamental desta discussão porque ao mesmo tempo em que o desenvolvimento da produção latino-americana possibilita uma mudança nos países

⁴ De acordo com Marini (2005) a Superexploração passa a existir quando o trabalhador não é somente explorado, mas quando sua capacidade produtiva para o trabalho é suficientemente aumentada.

⁵ Mais-valia: Teoria desenvolvida por Marx que parte do conceito do valor obtido por meio do *sobretabalho* ou prolongamento da jornada de trabalho que o empregador se apropria do operário. (MARX, 1988)

centrais, neste continente amplia-se a exploração da força de trabalho e a opressão da classe trabalhadora.

Neste sentido para entender o conceito da *superexploração* do trabalho discutido por Marini (2005) e ilustrado neste item pelos autores Traspadini e Stedile é importante entender o que significa a categoria trabalho no contexto da sociedade capitalista.

De acordo com Marx (1988, p. 282)

O trabalho é um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. [...] Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza.

A satisfação material das necessidades dos homens se obtém na transformação de matérias naturais em produtos que atendam suas necessidades. “Essa transformação é realizada através da atividade a que denominamos trabalho.” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 30). Em uma análise mais complexa Jaime Osório (2009, p.178) retoma a crítica feita por Marx a respeito do valor da força de trabalho, o qual se tem duas dimensões, o valor diário e o valor total, considerando o total de vida útil do trabalhador ou o total de dias que o possuidor da força de trabalho pode vender a sua mercadoria no mercado, além do período de aposentadoria.

O fato é que este trabalho criou formas e valores que o modo de produção capitalista o dominou a ponto fazer deste um meio de satisfazer suas necessidades e alienando o trabalhador naquilo que é de sua propriedade, e é nesta relação de expropriação do trabalho que se compõe a exploração do trabalhador.

Assim podemos entender que a superexploração do trabalho “remete a uma forma de exploração em que não se respeita o valor da força de trabalho” (OSÓRIO, 2009, p. 175) e isto pode configurar-se através de

[...] três mecanismos identificados: a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho (MARINI, 2005, p. 156)

A respeito da intensificação do trabalho esta se dá através de formas de controle dos operários, como cronometragem, vigilância, aumento do ritmo sem alteração da jornada de trabalho e com intuito de produzir mais mercadorias, mais valor e desenvolver o excedente. Com relação à ampliação da jornada de trabalho, pode-se dizer que o tempo se desdobra em duas partes, em um deles o trabalhador produz o valor correspondente ao seu salário, denominado *tempo de trabalho necessário* e no outro produz o valor excedente (mais-valia) chamado de *tempo de trabalho excedente* (NETTO; BRAZ, 2006). Além disso, a particularidade fundamental está em recusar ao trabalhador as condições necessárias para a reposição do desgaste de sua força de trabalho, primeiro porque o trabalhador deve fazer um esforço superior ao que deveria fazê-lo e ainda porque não há possibilidade de consumo do que lhe é necessário para manter sua força de trabalho.

Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma *superexploração* do trabalho. (MARINI, 2005, p. 157)

Destarte, esses três mecanismos vêm provocando efeitos severos sobre o trabalho em escala mundial, reconfigurados pela ideologia neoliberal percebe-se a desconstrução das poucas garantias e direitos trabalhistas que, com muita luta, foram aos poucos sendo conquistados. Além disso, a precarização dos sistemas de proteção coletiva do trabalhador, a instabilidade e a flexibilização das condições e dos postos de trabalho também estão sendo derrocados.

Assim se configura o processo que está posto nesta sociedade, uma relação contraditória de subordinação “entre os que concebem e os que executam, entre os que comandam e os obedecem” (NETTO, 2009, p. 218). O resultado disto é um crescente pauperismo reportando à questão social, a qual pode ser entendida como

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus furtos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2007, p. 27)

Desta maneira a *questão social* na América Latina é decorrente do processo econômico engendrado no interior do sistema capitalista, que produz intensas

desigualdades sociais e define que para aqueles que estão à margem da sociedade o que lhes resta é o acesso à proteção social pública, influenciada profundamente por este processo descrito anteriormente.

Assim compartilhamos da opinião de Marini, aqui descrita por Carlos Eduardo Martins (2009)

Como afirma Marini (1995), a extensão da superexploração aos países centrais unifica os regimes de reprodução da força de trabalho e as lutas mundiais da classe trabalhadora. Elas se materializam na formação de um sujeito global capaz de articular- desde periferias, semiperiferias e centros- as lutas nacionais e regionais e reivindicar no interesse das grandes maiorias temáticas de alcance universal: a erradicação da pobreza e da exclusão, a democratização radical do mundo contemporâneo, a sustentabilidade planetária, a paz e o fim do imperialismo, e a construção de uma civilização global diversificada e solidária. (MARTINS, 2009, p. 213).

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: A SUBSERVIÊNCIA DO SOCIAL AO CAPITAL

Para dar início a este item é importante retomar o debate a respeito da *questão social* na América Latina, a qual vem sendo estimulada pela *superexploração* do trabalhador, permitindo o crescimento da desigualdade social e tão logo, a restrição dos direitos sociais.

A expressão *questão social* surge na Europa Ocidental nos primórdios da revolução industrial, sua insurgência está diretamente ligada ao pauperismo submetido os trabalhadores no qual estavam nesse processo de industrialização, assim como relata Netto:

Por volta de 1825/1830, multiplicou-se na Europa ocidental, na área industrializada e urbanizada, um brutal pauperismo, uma pobreza escandalosa e generalizada. Algo que não se conhecia, nesta magnitude, no Antigo Regime. Após a derrocada deste, destruído emblematicamente pela Revolução Francesa, ainda que nele houvesse desigualdade e formas acentuadas de pobreza, surge um novo pauperismo, generalizado e mais profundo. Entre 1830 e 1850, a *expressão questão social* foi utilizada para denotar este “novo pauperismo” (NETTO, 2009, p. 216).

Ainda hoje o que se tem é “um profundo agravamento e aguçamento da “velha” “questão social”, que apresenta um conjunto inédito de manifestações” (NETTO, 2009, p. 222). Grande parte dessas manifestações deve-se a condição de

superexploração do trabalhador Latino-Americano, na qual o capitalismo dependente se ampara.

Sendo assim entendemos que “O conceito de *dependência* é central na elaboração de políticas sociais como também na interpretação de qualquer aspecto da vida social que se pretenda concreto relativamente às condições de vida dos povos latino-americanos” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 167).

Sabemos que as condições de vida e de trabalho do povo latino são precárias, que a remuneração se mantém a mesma enquanto a jornada de trabalho amplia-se, acarretando a esta população um contexto de desigualdade social, de existência e permanência de um exército de reserva e ainda o desmonte dos direitos sociais conquistados ao longo da história. Nesse sentido, a política social “deve ser referida àquelas modalidades de intervenção do Estado na esfera dos conflitos que envolvem o processo de produção e reprodução das relações sociais”. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010, p. 157)

Nessa perspectiva, as políticas sociais podem ser compreendidas, como um processo de luta por direitos, provenientes das reivindicações da classe trabalhadora historicamente reprimida, assim como influência do Estado perante os dilemas das classes trabalhadoras e subalterna.

Desta forma verifica-se que as políticas sociais possuem uma dupla função na sociedade capitalista, as quais são procedentes da contradição deste sistema, cumprindo funções políticas e econômicas, conservando a força de trabalho e ainda sujeitas as pressões que a classe trabalhadora impôs ao longo da história, assim afirma PAIVA et al (2008, p. 8) :

Também na América Latina as alternativas estratégicas para expansão das garantias e direitos sociais somente responderam à intensa e demorada luta política dos trabalhadores, ou seja, a concreta intervenção estatal por meio de políticas sociais - diferente da ideia da concessão populista – se deu apenas quando se evidenciaram inevitáveis e imprescindíveis, produto direto da luta de classes.

Desta maneira a política social torna-se um mecanismo que tem a tarefa de minimizar os efeitos da pobreza, reforçando os problemas sociais como se fossem chagas características dos indivíduos, tratando através de ações emergenciais que tampouco tem a pretensão de transformar as condições de vida da população (ROCHA, 2006).

Nesse sentido, os benefícios, serviços, programas e projetos, voltados ao enfrentamento da *questão social*, podem ser considerados estratégias, de um lado, de acesso aos direitos, mas também como estratégias de predomínio político-ideológico na esfera da reprodução social, que objetivam a preservação do capital e o controle da força de trabalho.

Nessa perspectiva, as políticas sociais – fortemente inscritas na regulação salarial formal – desempenham um papel estratégico na manutenção dos esquemas de coesão social, mas também contribuem para a organização do mercado capitalista, ao favorecer a participação dos trabalhadores como consumidores. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 3).

De acordo com estes autores, a política social no Estado capitalista tem o objetivo de garantir aos sujeitos as condições políticas e econômicas para acumulação de capital, característica do capitalismo dependente, que busca favorecer o crescimento interno do país utilizando parte do excedente produzido internamente.

“Eis que chegamos a um ponto analítico primordial para a apreensão da política social na sociedade capitalista: o excedente”. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 159)

Segundo Baran e Sweezy (1966 *apud* Paiva 2003) o excedente – entenda-se a diferença para mais entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção – Tende a adquirir especiais configurações, entre elas: a) campanhas publicitárias visando estimular o incremento do consumo, através da manipulação dos consumidores; b) gastos militares, através da produção, comercialização de armas, manutenção e incremento das estruturas de guerra (internas e externas); c) a administração civil, onde inclui-se gastos com defesa e políticas sociais. (PAIVA, 2008, p. 7)

Desta maneira considerando que o excedente produzido pelos países do continente latino-americano permanece submetido pela constante dependência aos países centrais, subentende-se que o montante que nos cabe para financiar as políticas sociais acaba não sendo o suficiente, dada as condições de vida dos sujeitos que “sobrevivem” neste continente.

Fortemente influenciadas pelas políticas conservadoras e neoliberais as políticas sociais recentes adquirem formatos focalistas, fragmentadas e transferem as responsabilidades para a sociedade civil, assim partilhamos com os autores a seguinte afirmação:

Para a grande maioria da população, pobreza e miséria vêm acompanhadas da omissão do Estado, expressa, sobretudo, na ausência de políticas sociais, ou, na maioria das vezes, num tipo determinado de política social, cujo horizonte não pode ser pretensioso em termos sociais e políticos e no qual todo radicalismo deve ser combatido, seja em termos da composição do gasto social seja em função da dimensão emancipadora que elas poderiam conter. [...] O desenho das políticas sociais subordinadas a esta lógica reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço de proteção social permitido não vai além das ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 172).

Destarte, entende-se o grau de contraditoriedade da política social no Estado capitalista dependente, subordinada aos determinantes econômicos externos que causam condições cada vez mais precárias de trabalho aos povos, fragmentando suas lutas e abandonando-os as múltiplas expressões da miséria (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2009).

Deste modo entendemos a importância desta referência histórica obtida pela trajetória das políticas sociais na América Latina, diferente do atual

Debate acadêmico que orienta a investigação e formação profissional dos assistentes sociais tem sido uma constante o referencial à experiência do *Welfare State*, com rarefeitas problematizações histórico-concretas à realidade europeia e às nossas. A tentativa de tradução e/ou transposição destas análises de forma mecânica para a realidade efetiva do continente tendem a tão somente exprimir a hegemonia do pensamento eurocêntrico nas ciências sociais (NORA, 2007, p. 42).

Ressaltamos que o *Welfare State*, foi consolidado nas economias centrais, que dentro de seu processo de industrialização permitiu o acesso do proletariado ao emprego e serviços públicos ofertados pelo Estado, mas no caso das economias periféricas tal realidade não se concretizou. Ou seja, “Neste sentido, não se pode falar na conformação de um Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema” (Nora, 2007). Muito embora, nos países centrais ele tenha se efetivado, nas nações periféricas não pode ser tido como modelo para explicar a consolidação das políticas sociais. “O equívoco está, conforme elucidado, em transpor inconsistentemente um marco categorial que pouco se assemelha às condições sociais, econômicas e políticas vividas no continente” (Nora, 2007, p.42).

Os modelos de políticas sociais encontrado hoje nos países latino-americanos em sua grande maioria seguem um padrão vigente, de acordo com as indicações das agências multilaterais, onde se realizam ações emergenciais e formas de agir

com os sujeitos da política de acordo com perspectivas eurocêntricas, no qual se privilegia o atendimento específico de grupos familiares. Sendo que o que se ambiciona é que as políticas sociais verdadeiramente se consolidem como direitos sociais em busca da satisfação das necessidades humanas das massas. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010).

Assim se confirma a necessidade da superação do neoconservadorismo que tende a transformar a política social em uma forma de enfrentamento focalizado e subalternizado quando menciona os direitos da classe trabalhadora e subalterna. Desta maneira, é importante que o escopo das políticas sociais na América Latina tenha como objetivo a satisfação das necessidades humana básicas dos sujeitos.

Além disso, para romper com o atual formato e enfrentar o neoconservadorismo das ações dentro das políticas sociais que visa privilegiar o pseudo-merecimento, há de se privilegiar a organização das classes subalternas,

Pois somente os processo políticos de resistência podem avançar no sentido de superar as determinações econômicas que, sob a ordem do grande capital, comandam a dinâmica interna de produção e reprodução da vida material na América Latina” (ROCHA, 2006, p. 45)

2.3 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: O PERCURSO HISTÓRICO DE REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com Behring e Boschetti (2010) não se pode indicar com precisão um período específico das primeiras iniciativas reconhecidas como políticas sociais, pois estas se gestaram ao longo de um processo histórico situado entre lutas de classes, revolução industrial e intervenção estatal. As políticas sociais brasileiras foram influenciadas pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas internacionalmente, algumas dessas mudanças estimularam iniciativas de caridade privada, filantrópicas, com características assistenciais, as quais podem ser identificadas como as primeiras formas de políticas sociais, sempre como respostas as várias expressões da questão social baseadas na relação de exploração do capital sobre o trabalho.

A questão social se expressa em suas refrações e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento. Contudo, sua gênese esta na maneira com que os homens se organizaram para produzir

num determinado momento histórico, [...] e que tem continuidade na esfera da reprodução social (Behring; Boschetti, 2010)

O surgimento da política social foi diferente entre os países, um dos primeiros exemplos, a nível mundial, foram as políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social na Alemanha, a partir de 1883, a qual reconhecia a incapacidade de alguns sujeitos para o trabalho e que estes deveriam ser protegidos. Mas sabemos que as respostas dadas à questão social, inclusive no Brasil, foram repressivas e incorporaram algumas poucas demandas da classe trabalhadora, sem interferir no centro da questão que é composta de desigualdades.

Salientamos que o Brasil não acompanha o mesmo tempo histórico dos países capitalistas centrais e que o marco da nossa formação é a dependência, como já discutida anteriormente.

A questão social neste país se objetiva em especial após o fim da escravidão, já que houve grandes dificuldades de inserção dos escravos libertos no mundo do trabalho, entretanto isto só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas para o trabalho, entretanto os momentos de expansão no âmbito da proteção social se deram principalmente durante o regime ditatorial. A seguir iremos destacar algumas medidas que podem ser intituladas como proteção social, ocorridas ao longo da história desse país.

Até a década de 30 foram poucas as medidas de proteção social, mas ainda influenciam nas políticas atuais, como a criação da caixa de socorro em 1888 para o funcionalismo público. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional, os ferroviários e os funcionários do Ministério da Fazenda conquistam o direito a férias de 15 dias e pensão.

Em 1891 é elaborada a primeira legislação para a assistência a infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, que nunca foi cumprida. No ano de 1923 foi aprovada a lei Eloy Chaves, a qual criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias de trabalhadores, como os ferroviários e marítimos que para aquele período eram os trabalhadores de maior importância, uma vez que o país tinha uma economia formada na monocultura do café voltada para a exportação. Tão logo em 1926 as CAPs deram origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), primeira forma da previdência social brasileira,

onde os funcionários públicos foram os primeiros a serem beneficiados. Já em 1927 foi aprovado o Código de Menores.

Segundo Draibe (1990) *apud* Behring e Boschetti (2010) entre os anos de 1930 e 1943 houve um esforço para introduzir a política social no Brasil, em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e em 1932 a Carteira de Trabalho, que passou a ser uma característica do período, tinham direitos aqueles que dispunham da carteira de trabalho. “Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração Beveridgiana.” (Behring e Boschetti, 2010, p. 106).

No ano de 1937 é promulgada a Constituição, a qual buscava o reconhecimento dos trabalhadores em categorias e logo mais a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), promulgada em 1943 “que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil”. (Behring e Boschetti, 2010, p. 108).

Na área da infância e da juventude é instituído o código de menores em 1941 através do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e apesar do código ser bastante protetivo o que se viu foi uma continuidade aos maus-tratos e ações punitivas aos jovens pobres.

Em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que buscou uniformizar e unificar a Previdência Social.

Com relação à assistência social é difícil estabelecer um período exato dessa política no Brasil, mas a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 foi um marco neste sentido, esta foi criada para atender as famílias dos pracinhas envolvidos na segunda guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sr^a Darci Vargas, o que expressa a característica da política de assistência daquele período, baseada no favor e no clientelismo na relação entre Estado e a sociedade brasileira. Mais tarde a LBA vai se configurando como uma instituição articuladora e inicia um processo de convênio com entidades de assistência privadas, configuração essa que promete se alterar com a Constituição Federal de 1988, mas que como podemos evidenciar atualmente, ainda deixa resquícios de sua existência.

Após este lento processo de expansão dos direitos sociais, chega-se a um período para a história brasileira que até hoje traz consequências para as políticas

sociais, o conhecido golpe de 1964, que instaurou a ditadura militar neste país, impulsionando um momento de modernização conservadora.

O período entre 1961 a 1964 teve como governo João Goulart, devido à renúncia de Jânio Quadros que ficou apenas sete meses no poder. O governo de Jango, como era conhecido, ficou caracterizado pela atuação ativa das organizações sociais que se mobilizavam em torno de reformas socioeconômicas. Também neste governo foi elaborado um Plano Trienal que contemplava reformas na base governamentista, que na visão dos seus opositores, viria a alterar a relações econômicas e sociais do país.

Insatisfeitos com as medidas tomadas por Jango, em 31 de março de 1964, grupos conservadores deram o golpe militar que retirou do poder o atual governo e a instaurou o regime ditatorial. No lugar de Jango assumiu o governador Castelo Branco com o discurso ideológico de que este novo regime traria novamente a paz, quando este regime se caracterizaria pela ausência de liberdade, especialmente a política.

Na política social o país vivia uma conservadora expansão dos direitos sociais modernizando as políticas sociais em meio à redução dos direitos civis e políticos. Muito embora, as políticas sociais tenham sido divididas em um sistema “para quem pode e para quem não pode pagar”, (Behring e Boschetti, 2010, p. 137), o que se verifica é que esta herança do regime militar prevalece até os dias de hoje sendo uma reprodução do sistema de proteção social norte-americano.

Assim, a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista [...], reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. Nesse quadro houve um forte incremento da política social brasileira. (Behring e Boschetti, 2010, p. 136).

Dentre as ações voltadas para a implementação da política social no Brasil nesse período estão a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, agrupando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME), e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Os principais acontecimentos políticos e econômicos que aconteceram em outros países nesta ocasião também influenciaram o sistema de proteção social

brasileiro. A crise do capitalismo internacional que iniciou em 1973, estimulada pelo embargo de abastecimento de petróleo tanto para os Estados Unidos como para os principais países europeus, por parte dos países árabes, fez com que o custo do barril alcançasse custos superiores, ocasionando uma crise econômica mundial no início da década de 1980.

Para sair da crise, os Estados Unidos da América (EUA) começou a ceder dinheiro para os países de terceiro mundo, como o Brasil, que se endividou e como consequência teve que reduzir as poucas políticas sociais e ainda influenciou num crescente desemprego, o que implicou na queda do padrão de vida do trabalhador, fazendo com que partes da sociedade civil e entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), batalhassem pela redemocratização do país, assim a população lutou pelas “Diretas Já” em 1984.

Já no final do período ditatorial, nos anos 80 o governo Sarney anunciou uma priorização da área social, entretanto foram poucas as iniciativas de enfrentamento da questão social, o principal programa deste governo foi o Programa do Leite, voltado para instrumentalizar as associações populares, as quais deveriam distribuir os *tickets* para as famílias, gerando vantagens clientelistas ao invés de ampliar o acesso à alimentação. Igualmente aos outros momentos do período ditatorial este também manteve o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira.

A década de 1980 foi um marco importante para as políticas sociais, especialmente para a assistência social, que com a Constituição Federal passou a fazer parte do tripé da seguridade social, para chegar a este marco o país passou por intensos períodos de manifestações populares, movimentos de trabalhadores, movimentos sociais que pautaram alguns eixos na Constituinte, como: rejeição das intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI), direitos trabalhistas, reforma agrária, além de contemplar alguns avanços em aspectos, como os direitos sociais (seguridade social), os direitos políticos e humanos, por isso o codinome de “Constituição Cidadã” dada a Constituição Federal, promulgada em 1988.

Embora todas estas medidas citadas anteriormente foram identificadas como proteção social, foi com a Constituição Federal de 1988 que o conceito de Seguridade Social ganhou visibilidade, no qual está inserido a política de assistência social.

2.3.1 Da Constituição Federal de 1988 à Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)

Como já referido anteriormente o período ditatorial foi de grandes manifestações populares, as quais exigiam algumas respostas às pressões trazidas pelos movimentos da sociedade civil organizada, desta maneira o atual governo do momento, José Sarney, que assumiu o cargo de presidente da república, via Colégio eleitoral pelo período de 1985-1989, encaminhou os métodos necessários para a construção de uma nova Constituição do país incitado pelo Grupo de Trabalho para a reestruturação da Previdência Social, o qual apresentou uma ampla proposta de Seguridade Social, que iria além da esfera do seguro, colocando uma proposta de política não contratual e não contributiva de proteção social 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, *in* MPAS, 1986:5 apud Pereira, 2008, p. 149)

A elaboração desta nova Constituição iniciou em fevereiro de 1987, através de uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), indicada por Sarney e sem participação popular, a Constituição foi então concluída em setembro de 1988.

De acordo com Paiva (2001) “Algumas demandas postas pelas classes subalternas precisaram ser acolhidas, a fim de que a nova composição de poder pudesse implantar o seu projeto político-econômico com razoável margem de negociação”. (Paiva, 2001, p. 15)

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 determina a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, tendo como fundamentos:

- I — a soberania;
- II — a cidadania;
- III — a dignidade da pessoa humana;
- IV — os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;
- V — o pluralismo político.

Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 2007, p. 13)

Este artigo apresenta subentendido uma perspectiva para a articulação entre a democracia representativa e a participativa, que permite a democratização do

Estado e indica órgãos deliberativos institucionalizados, com participação da sociedade civil, como conferências e conselhos, além de experiências inovadoras, como a do orçamento participativo.

Entretanto segundo Paiva, Rocha e Carraro (2009), a nova Carta trouxe aspectos ambíguos, uma vez que

Nossa Constituição, finalmente, acabou por incorporar resquícios marcantes tanto de uma nação dependente e tutelada por uma classe burguesa conservadora, mas por outro lado apresentou avanços no campo dos direitos sociais, resultado de todo o movimento de lutas travado há anos. Assim, o movimento notório da grande massa *superexplorada* nos anos 1970, com grande ênfase na década de 1980, forçou uma atenção especial na direção das necessidades sociais (PAIVA, ROCHA E CARRARO, 2009, p. 66).

Entre os direitos sociais alcançados estão àqueles previstos na seguridade social, no artigo 194 da Constituição Federal Brasileira: “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”. (Brasil, 2007, p 129)

Todavia,

Na constituição de 1988 é clara a tentativa de engendrar um sistema público de seguridade social – saúde, previdência e assistência social-, no qual toda a população esta formalmente incluída, embora rigorosamente discriminada pelos mais diversos critérios de elegibilidade (Paiva, 2001, p. 13).

Sobre o tripé da Seguridade Social tem-se que a saúde, foi concebida em um Sistema Único de Saúde (SUS), o SUS que objetivava trabalhar de forma unificada, descentralizada e regionalizada, segundo Pereira (2008, p. 155):

O SUS pode ser considerado a proposta que [...] incorporou com mais fidelidade o princípio da universalização da cobertura do atendimento e [...] renegou a atenção seletiva e elitizada das políticas sociais de extração neoliberal.

Já na política de Previdência Social, houve um consenso dos direitos de todos os trabalhadores e avanços na cobertura previdenciária que passa a atender de forma igualitária as populações urbanas e rurais.

Além dessas, a assistência foi percebida como a política que mais se diferenciou das demais e vinha com propostas audaciosas que foram rotuladas

como “inviáveis, “inconsequentes”, entretanto o que se percebe é que muito embora a menção da assistência social na esfera da seguridade social tinha como intenção a superação da pobreza e o combate às expressões das diferenças sociais, as ações do governo continuaram reprimidas e atreladas às características de governos anteriores, de maneira conservadora, paternalista e autoritária e mesmo com a assistência social prevista no artigo 203 da Constituição, a “Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” esta só se efetivará anos após a publicação da Carta Magna por meio da Lei Orgânica de Assistência social (LOAS).

A política de Assistência Social quando passa a fazer parte do tripé da seguridade social e um dos pilares do sistema de proteção social adota um novo entendimento, elevando-se à política pública deixando de ser uma ação moral movida pela boa vontade e pela compaixão, comumente atrelada a igrejas e instituições de caridade, ou ainda, perpetrada pelos governantes a fim de escamotear as expressões da questão social.

Também na esfera da política social a Constituição Federal traz modificações que antecipavam:

Maior responsabilidade do Estado, tanto com o financiamento destas políticas, como na regulação das mesmas; universalização do acesso à 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 atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; adoção de uma concepção de “mínimos sociais”⁶ como direito de todos (PEREIRA, 2008, p. 153).

Logo após este período impreciso de composição dos direitos sociais inicia uma nova fase política para o Brasil, depois do governo de Sarney é eleito Fernando Collor de Mello, no ano de 1990, seu objetivo era de modernizar a economia promovendo políticas de cunho liberal e, além disso, confirmar a participação estrangeira na economia do país. Ficou conhecido como o “caçador de marajás” e seus discursos eram voltados para atacar a candidatura de governos de esquerda.

A conquista de Fernando Collor representou para o Brasil uma sequência de erros principalmente no plano econômico que tinha como finalidade o confisco de

⁶ Com relação à discussão de mínimos sociais consultar: PEREIRA (2008).

poupanças e contas correntes, com a intenção de travar a hiperinflação pelo sequestro dos ativos financeiros da classe média brasileira.

Apesar disso, de certa maneira o período foi fértil em novas legislações sociais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), contudo Collor se recusou a sancionar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1991 pelo Congresso nacional.

Da carta constitucional à aprovação da LOAS passaram-se cinco anos; para o pagamento do único benefício previsto na lei (e já na Constituição em seu artigo 203), para idosos e portadores de deficiência, passaram-se mais dois anos e com severas restrições do ponto de vista do vínculo do benefício (um salário mínimo mensal) a um baixíssimo corte de renda *per capita* dos beneficiários. (COUTO, 2011, p. 34)

No entanto COUTO et.al (2011, p. 34) entende que esta demora tem um esclarecimento:

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer e uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos.

Em função da insatisfação geral que prevalecia entre o povo brasileiro, em 1992 a população se mobilizou para que houvesse o *impeachment* do então presidente Fernando Collor, que foi afastado do cargo. Assim sendo, o vice-presidente Itamar Franco, assumiu o poder e nomeou em 1993 como ministro da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o qual naquele período era senador pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Fernando Henrique põe em andamento o Plano Real, Plano este que abre a economia brasileira para a rede financeira internacional, formando a similitude entre o real e o dólar e desta maneira estimula a falência de muitas empresas nacionais acarretando um desemprego estrutural jamais visto nos últimos governos e foi assim nos oito anos seguintes, já que FHC se elegeu e reelegeu como presidente da república, para tormento dos trabalhadores brasileiros.

Ainda a respeito do governo Itamar Franco, o ponto mais importante desta administração em termos de direitos sociais foi o mesmo ter sancionado a Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, sob o nº 8742/93. No entanto, como já visto anteriormente ao longo da história política do Brasil, essa aprovação se deu por meio da mobilização da sociedade civil organizada e da advertência do Ministério Público em autuar a União caso o governo não sancionasse a lei.

A LOAS é composta então por 42 artigos formando ações no campo da Assistência Social a fim de garantir os direitos presumidos na Constituição Federal de 1988, através de uma estrutura descentralizada e participativa nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal.

A LOAS, portanto, surge como meio real de afirmar a Assistência Social como direito integrante do tripé da Seguridade Social brasileira. A política de assistência social, dentre os objetivos clássicos do campo dos direitos especiais, visa garantir (romanticamente, sabemos) as necessidades sociais básicas da população, por meio de benefícios e serviços não-contributivos. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2009, p. 68)

Desta maneira para garantir as necessidades básicas da população o 2º artigo da LOAS prevê os seguintes objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2009, p.6).

Assim, os objetivos previstos na LOAS que antecipam garantir as necessidades básicas da população tem por finalidade a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios, no entanto essas ações não superam as condições de vida dos sujeitos e ainda, não contemplam certos grupos que também são alvos da política de assistência, como por exemplo, as pessoas em situação de rua, aqueles sem habitação, os homossexuais, a população migrante, no entanto, com a implementação do SUAS é que estes irão surgir na proteção social brasileira.

Desta maneira percebe-se que muito embora a LOAS ocasionasse à política de assistência muitas inovações ainda assim, constata-se certa vinculação a instituições filantrópicas que fizeram parte da história da assistência social brasileira, como relata Garcia (2012, p. 4).

É importante apontar que o debate da LOAS surgiu com muita força na LBA. Não foi um debate feito no interior das universidades. Ele ganhou força na prática diária dos trabalhadores, sobretudo da LBA, e é natural que o texto traga como referência, em muitos momentos, um público característico dessa instituição.

Ao final do mandato de Itamar Franco quem assume a presidência e se mantém no cargo por dois mandatos é Fernando Henrique Cardoso e assim como muitos outros seu discurso foi voltado para priorizar as demandas da agricultura, saúde, segurança, educação e emprego, contudo o que se observou foi a reforma do Estado⁷, a qual significou a abertura para privatizações de grandes empresas estatais e a clara redução da área social, a consequência desse desmonte do Estado foi um grande empobrecimento da população.

Passado o governo de FHC chega à presidência Luis Inácio Lula da Silva em Outubro de 2002, depois de três tentativas e representando a esquerda, o candidato trazia consigo a esperança de transformação de uma sociedade mais justa e igualitária para os cidadãos, por isso é reeleito para presidir de 2007-2010.

Durante seu governo, Lula investiu na área social, prioritariamente por meio de um programa de combate à fome, que ganhou ampla visibilidade mundialmente, o que também serviu para promover e suscitar visibilidade ante a população brasileira, o chamado Fome Zero, instituído por meio da Lei nº 10.836, programa de segurança alimentar que tinha como objetivo o enfrentamento da fome e da miséria.

Em 2004, foram unificados os benefícios de transferência de renda, existentes desde o governo de FHC, no Programa Bolsa Família, criado pela Medida Provisória 132/2003 e transformado posteriormente na Lei 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto número 5209/2004.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. [...] O programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional de acordo com o perfil e tipo de benefícios. [...] Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada, considerando a renda mensal da família por pessoas, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrízes e de componentes da família. (www.mds.gov.br/bolsafamilia)⁸

⁷ Para maior aprofundamento neste assunto consultar: BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

⁸ Acesso dia 05 de Julho de 2012.

Ainda durante seu governo entrou em vigor a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 22 de setembro de 2004 esta política expressa a materialidade da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social (BRASIL, 2005, p.11). Ainda sim

A Política Nacional de Assistência Social é então, um documento político e administrativo que tem a função de regulamentar a Constituição Federal, ou seja, vai traduzir o direito em medida, definindo quais são as ações que serão efetuadas e dentro do processo de organização destas ações concretas que são os benefícios, programas e serviços (Santos, 2007, p. 31).

Assim sendo, a PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira e desencadeia a discussão e o processo de reestruturação da política pública de assistência social para a instituição do SUAS, demarcando novos aspectos legais e normativos da política de assistência social no Brasil.

2.3.2 A normatização legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O SUAS, lei nº 12435 de 2011, vem pra alterar alguns artigos da LOAS, adequando principalmente a redação ao que prevê o SUAS, já que a LOAS foi promulgada em 1993.

Ainda sim, os documentos do governo quando se referem ao SUAS afirmam que este sistema foi iniciado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília a qual definiu como primazia a implantação deste Sistema Único, com o objetivo de instituir verdadeiramente os princípios da LOAS. Implantado em 2005 e caracterizando-se por ser um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que deve desempenhar a gestão da Assistência Social na proteção social brasileira o SUAS visa à superação do padrão dos programas impostos de cima para baixo e ações desarticuladas, passando a considerar as necessidades reais e específicas da população, além de valorizar as potencialidades (BRASIL, 2005).

É importante ressaltar que durante todo o processo de construção de um sistema único de assistência social em nível de país, devemos destacar a Constituição Federal de 1988 e a LOAS que, ao deliberarem como diretriz desta

política a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, trouxeram para a cena também a sociedade civil, a qual colaborou na construção na definição das novas bases e diretrizes para a nova Política Nacional da Assistência Social/SUAS, consolidada em setembro de 2004, após um extenso processo originado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os fundamentos para a efetivação do SUAS são baseadas na PNAS (2004), e na NOB/SUAS (2005), as quais apresentam as diretrizes de como o SUAS vai funcionar.

As definições legais atinentes à regulamentação da Política Pública da Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais, a saber: a LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98. (BRASIL, 2005)

A LOAS define que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental. Assim, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo.

A NOB/97 conceituou o sistema em descentralizado e participativo, dando condições para garantir sua eficácia e eficiência, apontando um entendimento norteador da descentralização da Assistência Social. Indicou a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar os aspectos relativos à gestão da política.

Já a NOB de 1998 conceituou e determinou as estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social. Além de definir a diferença quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos. Ela institui as bases de efetivação do SUAS, sobretudo com relação as condicionalidades e condições para que estados e municípios contem com o co-financiamento federal na Assistência Social.

A função da NOB/SUAS (2005) é de retomar as normas operacionais de 1997 e 1998 e compor um novo aparelho de regulação dos conteúdos e significados da PNAS/2004 que parametram o funcionamento do SUAS.

Os princípios e diretrizes do SUAS buscam a universalização do sistema; a territorialização da rede; a descentralização político-administrativa; a padronização dos serviços de assistência social; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos; a garantia da proteção social; a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais.

Com relação à proteção social, a política leva em consideração os níveis de complexidade no atendimento, e desta forma no SUAS, a Proteção Social esta hierarquizada em Básica e Especial, podendo esta última ser de alta ou média complexidade.

O objetivo da Proteção Social Básica (PSB) é a prevenção de situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades, a aquisição de habilidades e competências e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Muito embora as normas e leis sejam de grande importância para parametrizar as funções do Sistema, existe um espaço em que a proteção básica se materializa, e nele é colocado em prática os eixos estruturantes do SUAS, o Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), que foi criado para conduzir as ações por meio da perspectiva de territorialização, inseridos em espaços de maior vulnerabilidade social nos municípios, é o local de primeiro acesso das famílias e indivíduos aos direitos socioassistenciais e, portanto, à proteção social básica.

É por meio do CRAS que a proteção social se territorializa e se aproxima da população, reconhecendo a existência das desigualdades sociais intra-urbanas. É ali que as políticas sociais agem em rede para a redução das desigualdades, quando apóiam a prevenção e mitigam situações de vulnerabilidade e risco social, bem como quando identificam e estimulam as potencialidades locais, modificando a qualidade de vida das famílias que vivem nessas localidades. (BRASIL, 2009, p.15)

De acordo com a citação exposta anteriormente, percebemos a influência e que o público alvo da política é a família, cabe lembrar, que este é o objeto de estudo deste trabalho que será abordado, mais aprofundadamente, na próxima seção.

Com relação à Proteção Social Especial, esta objetiva a proteção de situações de risco às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados ou quando já houve rompimento dos laços familiares e comunitários. No caso da média complexidade é quando já houve a violação de direitos, no entanto continua o

vínculo familiar e comunitário, assim sendo, a família pode ser inserida em um serviço conduzido pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Já os serviços de Proteção de Alta Complexidade devem garantir a proteção integral, ou seja, “alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.” (BRASIL, 2005, p. 38). Nesse caso é imprescindível à criação de espaços que dêem condições para que a pessoa se restabeleça socialmente, para isto foram previstos serviços de acolhimento institucionais que são: as casas lares, abrigos institucionais, casas de passagens e a residência inclusiva, além desses, são oferecidos os serviços de acolhimento em república, família acolhedora e os serviços de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

E para, além disso, o SUAS está organizado em grandes eixos estruturantes, que são:

1. Matricialidade sociofamiliar;
2. Descentralização político-administrativa e Territorialização;
3. Financiamento partilhado entre os entes federados;
4. Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
5. Controle social;
6. Participação popular/cidadão usuário;
7. Política de recursos humanos;
8. Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Com relação à matricialidade sociofamiliar, percebemos que o entendimento do Sistema com relação às famílias é que essas vêm passando por fortes “processos de exclusão sociocultural” (BRASIL, 2005, p. 41) que acentuam suas fragilidades e por isso a necessidade de colocá-las no centro da política de assistência social, como instituição a ser cuidada e protegida. Para tanto o SUAS utiliza como base o Art. 226 da Constituição Federal, que define como prioridade a centralidade da família e conseqüentemente a convivência familiar, comunitária e societária e ainda o artigo 16 da Declaração dos direitos humanos, que revela a

família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado.

Por família a PNAS ressalta que não depende de formatos pré-estabelecidos, mas que ela é “mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2005, p. 41), enfatiza ainda, que é um espaço contraditório, desigual, embora tenha extrema importância para a proteção social.

No SUAS, serviços, programas, projetos e benefícios são organizados tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades. Desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, têm a família como foco principal de atenção. (BRASIL, 2009, p.15)

Além da matricialidade sociofamiliar, a qual será melhor aprofundada na próxima seção deste estudo, não podemos deixar de ressaltar os demais eixos, sendo o segundo deles: a Descentralização político-administrativa e Territorialização, previsto no art. 6º da LOAS o qual define que

As ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 2012a)

Pode se dizer que este eixo traz proposições inovadoras, bem como o artigo 8º da LOAS que define: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social”.

Nesse caso, percebe-se que LOAS estimula certa autonomia, afirmando que os governo federal, estados e municípios possuem e a prerrogativa de poder estabelecer e agregar o conhecimento da sua realidade, de acordo com seu modo de vida, sua cultura, a organização política e econômica do seu território, além disso, a noção ampliada de território não sendo somente na esfera geográfica, mas como uma região que é fruto das relações sociais dos sujeitos.

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial através das análises de Milton Santos⁹ e Dirce Koga¹⁰ que interpretam a cidade com significado vivo a partir dos atores que dele se utilizam (BRASIL, 2005)

Sobre o financiamento, a LOAS previu a criação do Fundo de Assistência Social (FAS), regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, nas três esferas de governo, o objetivo é proporcionar recursos e meios para financiar o BPC, que ocorre de forma direta aos seus destinatários, e apoiar serviços, programas e projetos da rede socioassistencial, que são financiadas mediante o repasse de recursos, em cada esfera de governo (BRASIL, 2005).

Como quarto eixo deste sistema, tem-se o fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade civil, que reitera a prioridade do Estado na direção da política, contudo, entende a sociedade civil como parceira na gestão dos serviços e abre a possibilidade da participação de entidades de assistência social na operacionalização da referida política nas três esferas de governo. O ponto preocupante desta base organizacional é justamente a intervenção das entidades não governamentais, uma vez que nem sempre essas instituições tem suas ações voltadas para as diretrizes e princípios da LOAS, haja vista que algumas dessas entidades ainda exprimem características históricas de filantropia, ajuda e caridade.

Sobre o controle social, este foi ressaltado e garantido através da Constituição Federal de 1988, seu objetivo é de valorizar a participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa com caráter democrático e participativo. Alguns conselhos como os de saúde e de Assistência Social tem buscado efetivar e ampliar a participação dos usuários. Esse é um dos principais pontos discutidos nestas políticas, a participação popular que ainda não é realmente possibilitada e efetivada como seria o ideal em uma sociedade verdadeiramente democrática.

E ainda, existe também a política de recursos humanos. Que prevê a capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma

⁹ Milton Santos foi um geógrafo que se destacou por diversos trabalhos em várias áreas, especialmente no estudo sobre urbanização, espaço e globalização.

¹⁰ Dirce Harue Ueno Koga, assistente social que discute em seus livros e artigos a respeito das formas diferenciadas de medir a desigualdade social de cidades brasileiras a partir dos seus bairros, distritos, unidades de planejamento.

sistemática e continuada, além da criação de um plano de carreira. Para tanto, foi elaborada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos¹¹ (BRASIL, 2006).

Por fim, temos o eixo que se refere ao sistema de informação que é um instrumental estratégico no monitoramento e avaliação da política. Este sistema torna-se indispensável pela necessidade de que os dados sobre a população, serviços ofertados e as informações geradas a partir disso, necessitam de qualidade, organização e controle.

Além dos eixos que estruturam a política de assistência social no país, os municípios são classificados por níveis de gestão, esta é constituída de acordo com a PNAS/2004, em três níveis diferenciados, sendo: inicial, básica e plena. Estes níveis de gestão consideram a distinção do porte dos municípios brasileiros, as condições de vida da população rural e urbana e referem-se à capacidade de ofertar os serviços, programas e projetos a partir da rede de proteção social. Nesse sentido, na gestão inicial estão inseridos os municípios que ainda não se habilitaram a gestão plena ou básica, entretanto atendem aos requisitos previstos no art. 30¹² da LOAS.

A Gestão Básica é o nível em que o município assume a proteção social básica, e por fim; a gestão Plena, nível de gestão em que os municípios têm a gestão total das ações de assistência social à população usuária. Está organizada em proteção social básica e especial de média e alta complexidade, já explanadas com maior ênfase anteriormente.

Ao que se refere à Proteção Social Básica, e para entender como a política implementou o CRAS e o principal programa que o designa o Serviço de Proteção e atendimento Integral à Família (PAIF), faremos agora um breve resgate histórico.

¹¹ A NOB/RH surge com intuito de consolidar a gestão do trabalho na Assistência Social, conforme apontada na PNAS/2004 e de acordo com a política de recursos humanos, eixo estruturante do SUAS. O objetivo da NOB/RH é de conhecer os profissionais, valorizá-los, estimular a formação e a capacitação e privilegiar a qualificação técnico-política dos profissionais. (BRASIL, 2011)

¹² Para conhecimento o Art. 30 resolve que: É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Em 8 de Abril de 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome resolve instituir o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), de acordo com a portaria nº 78, e estabelecer suas normas e diretrizes, com vistas à regulamentação da sua implementação e operacionalização.

O PAIF tem como objetivos: (BRASIL, 2004, p. 1)

- I. Contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios.
- II. Contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais;
- III. Garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias;
- IV. Contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros;
- V. viabilizar a formação para a cidadania;
- VI. Articular e integrar ações públicas e privadas em rede;
- VII. Colaborar com a descentralização político-administrativa.

E como diretriz o PAIF adota a família como unidade de atenção, valorizando: as heterogeneidades; as particularidades de cada grupo familiar; o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Sendo que o PAIF entende como família todo núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um período de tempo, e que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade.

E por fim estabelece os eixos para a implementação do Programa:

- I - a instalação de Centros de Referência de Assistência Social (unidade de Assistência Social, responsável por prestar um serviço municipal de atendimento às famílias vulneráveis em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social);
- II - a potencialização da rede de serviços socioassistenciais básicos local (por serviços socioassistenciais básicos entende como o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados pelas instituições públicas e privadas que atuam nos municípios, configurando um sistema articulado de atendimento, encaminhamentos e acompanhamento das famílias e indivíduos voltados a colaborar com a inclusão social). (BRASIL, 2004, p. 1)

Desta maneira, buscamos demonstrar, mesmo que de forma sucinta, como a política de Assistência Social se estruturou ao longo dos anos, enfatizando suas ações em torno da família.

Muito embora exista neste percurso legal e normativo a intenção de superar os programas fragmentados, voltados cada um deles a um público específico, seja: idoso, criança e adolescente, mulher, que historicamente fizeram parte da política de assistência social brasileira, os objetivos do SUAS como um todo, e, mais especificamente, do PAIF, demonstram a intenção atual da política em manter a família como “unidade de atenção”. Nota-se que o foco se volta para a família no sentido de protegê-la, garantindo “direitos” e contribuindo para sua autonomia e emancipação social, no entanto, consideramos que temáticas fundamentais permanecem à margem da discussão, como a efetiva e verdadeira participação popular e a discussão do trabalho enquanto categoria fundante do ser social.

Assim, depois de contextualizarmos a respeito da LOAS, sobre a implantação da PNAS, e ainda, sobre o SUAS, adentramos agora na próxima seção que irá tratar mais especificamente sobre a família e sua inserção na política de assistência social e ainda apresentaremos nossa crítica a essa forma de abordagem.

3. A FAMÍLIA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FOCO.

Esta seção terá como ponto de análise fundamental a abordagem da matricialidade sociofamiliar, eixo estruturante do SUAS que desenha as ações da PNAS e centraliza a família como o objeto de maior importância para a proteção social brasileira.

Para tanto foram utilizados os seguintes autores: Minuchin (1992), Engels (2000), Fonseca (2004), Mioto (2011) Goldani (1994), Paiva; Rocha; Carraro (2009) Além das legislações e normativas legais que dissertam sobre a proteção social da família, como a PNAS (2005), LOAS (2012a), NOB/SUAS (2005), entre outras.

Está dividida em três partes sendo que a primeira delas disserta sobre a família na sociedade, o que se faz fundamental compreender e aprofundar historicamente o conceito da instituição família, entender sua dimensão e organização. Ao longo de um processo histórico a família passou por grandes mudanças, ficando mais complexas e diversificando seu formato, parte dessas modificações introduzidas nas famílias se deve às alterações políticas, econômicas, culturais e ainda as legislações, como a Constituição de 88, a LOAS e ainda a PNAS, a partir desta linha de raciocínio compreendemos sobre o lugar que é atribuído à família na proteção social brasileira.

Na sequência a explanação terá como ponto de análise a inserção das famílias no SUAS, como as famílias foram incorporadas pela política social e os desdobramento sobre elas. Nossa apresentação considera que há uma retomada das práticas normatizadoras e conservadoras da profissão do Assistente Social com relação ao trabalho social com as famílias.

Para reafirmar esta análise findamos realizando uma abordagem crítica à matricialidade sociofamiliar por reconhecer que a família vem sendo incluída nas legislações sociais brasileiras a fim de potencializar e fortalecer sua função protetiva, mas asseguramos que as ações do Estado para com as famílias não são efetivas, são novas e reconfiguradas práticas de controle e de disciplinamento ou ajustamento dos sujeitos usuários da Política Nacional de Assistência Social.

3.1 APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE A FAMÍLIA NA SOCIEDADE

Sabemos que o homem sobrevive em grupos, pertencendo a agregações sociais, isso é inerente à condição humana. De acordo com MINUCHIN (1992) à medida que as sociedades ficam mais complexas são adquiridas novas habilidades, novas exigências, muitas dessas são absorvidas pelas famílias que comumente passam por mudanças que correspondem às transformações da sociedade.

As primeiras concepções de família são aquelas que relacionam os laços familiares à consanguinidade. Essa se mantém muito forte até os dias atuais e são chamadas de famílias consanguíneas. Já na sociedade Moderna surge a família monogâmica, em meados do século XIV e XV, junto com a ascensão da burguesia e de ideais iluministas e revolucionárias da época, além do retraimento das famílias em suas casas e a criação de um sistema escolar para os filhos. Neste sentido, a família moderna, afasta-se do mundo e busca constituir um núcleo familiar solitário formado de pais e filhos.

Em sua obra “A Origem da família, da propriedade privada e do Estado” Engels (2000) estabelece uma abordagem crítica sobre o modelo burguês capitalista de família, que está fortemente ligado a origem da propriedade privada, quando a propriedade privada passa a ser fundamental para a sociedade, os homens percebem que suas posses deveriam ser confiadas aos seus herdeiros, neste caso, filhos legítimos e, para assegurar que os filhos realmente sejam seus, a família nuclear burguesa assume então a monogamia. Assim, temos que o desenho contemporâneo de família é invenção da sociedade capitalista.

No Brasil prevalece e é cada vez mais enfatizado, como modelo ideal de família, o modelo burguês. Portanto qualquer arranjo familiar que fuja desse modelo é estigmatizado e classificado como sendo uma família desestruturada. Segundo Iamamoto (2003), no âmbito do Serviço Social, foi esse modelo de família que influenciou o trabalho dos assistentes sociais que historicamente desenvolveram uma atividade reguladora e normatizadora da vida familiar (LOUGON; ERUSTES; SANTOS, 2007, p.3)

Atualmente duas principais correntes de pensamento discutem a categoria família: a teoria funcionalista e a teoria marxista.

Na teoria funcionalista a família é tida como uma criação harmônica e baseada em relações consanguíneas. Essa teoria toma como referência o modelo de família burguês, discutido por Engels anteriormente e entende que a conduta

incorreta dos sujeitos tem procedência na própria família, além disso, oculta a dimensão histórica de construção da família.

Já a corrente marxista entende a família como uma instituição em movimento dialético, percebendo a família como uma construção histórica e articulada com a sociedade na qual está inserida. Assim, a família pode vir a sofrer influências e alterações sociais, que podem alterar seus arranjos, já que está inserida numa sociedade de classes antagônicas.

Ao longo da história a família passou por longos períodos de mudança. Seu desenvolvimento foi permeado não só por fatores culturais, sociais e religiosos como também políticos e econômicos. Estas influências esculpiram as configurações familiares a partir dos acontecimentos, baseados nos valores de cada sociedade. Desta maneira Engels (2000) assegura que

A única coisa que se pode responder é que a família deve progredir na medida em que progride a sociedade, que deve modificar-se na medida em que a sociedade se modifique; como sucedeu até agora. A família é produto do sistema social e refletirá o estado de cultura desse sistema. (Engels, 2000, p. 91)

De acordo com (Fonseca, 2004, p 57). “As famílias vêm se revelando como algo bem mais complicado do que imaginávamos. E tendo reconhecido essa complexidade, temos dificuldade em aceitar as receitas teóricas clássicas que nos ofereciam modelos simplificados”. Desta maneira o modelo patriarcal deixou de ser visto como a matriz da família brasileira “tradicional”, muito embora a família nuclear¹³ e conjugal, de um casal monogâmico e seus filhos, tenha sido imposta como o modelo “normal” de família por longos períodos de nossa história.

A família é o objeto de intervenção profissional mais antigo do Serviço Social, entendemos que o conceito de família é histórico e possui várias definições e é um dos fatores de diferenciação de pesquisas sobre o tema, mas aqui utilizaremos o definido por Mioto (1997), que corresponde a

Um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consanguíneos. Ele tem como tarefa primordial o cuidado e a

¹³ No conceito de família nuclear, instituído pela perspectiva funcional, a família é composta por membros com papéis tipicamente constituídos: ao homem, cabe a função de provisão do grupo familiar; à mulher, o papel de provedora e mantenedora afetiva da família.

proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido. (MIOTO, 1997, p. 120)

Mais especificamente, a partir dos anos 1990 as famílias brasileiras passam por mudanças, as quais fazem parte de um processo da modernidade comum no Brasil na segunda metade do século XX, conforme GOLDANI (1994) “a tendência é de uma diminuição no tamanho e uma maior diversificação nos arranjos domésticos e familiares”.

Um pouco dessa escolha se deve ao contexto histórico que o país vivenciou durante as últimas décadas, principalmente na década de 1980, período intenso de discussões sobre feminismo, trabalho, desigualdade e direitos da mulher que desembocam na Constituição Federal de 1988.

A Constituição traz duas grandes modificações que se referem à família, o fim do conceito de chefia conjugal, que hoje é dividida em direitos e deveres tanto pelo homem quanto pela mulher. E o fim da distinção entre filhos legítimos e ilegítimos. Esses avanços reunidos a outros elementos como: alterações econômicas, mudanças no modo de produção (padrão fordista/toyotista), criação de grandes blocos econômicos, entre outros, elevaram o nível de desemprego, precarizaram-se as relações de trabalho e expandiu-se a informalidade. Essas mudanças macro sociais afetam as relações familiares tanto na sua dinâmica, quanto particularmente, a cada família de acordo com sua composição, pertencimento social e história.

Com isso o perfil das famílias brasileiras vem se alterando, no ano de 2004 o IBGE/PNAD constatou através de pesquisa que a partir dos anos de 1990 as famílias adquiriram características diferentes dos anos anteriores. Entre elas estão: A redução no número de filhos/famílias, que nos anos de 1960 era em média 6,3 filhos, caiu para média 2,5 filhos/família em 1990, aumento de casamento civil e redução de casamento religioso, crescimento da população idosa, em função do aumento da expectativa de vida, aumento dos divórcios e separações, aumento de gravidez na adolescência, ampliação no número de famílias unipessoais (pessoas vivendo sozinhas), nesse caso o crescimento é maior entre homens mais jovens e solteiros e mulheres mais velhas separadas, além de viúvas, cresce também o número de casais sem filhos, maior número de famílias monoparentais (mãe ou pai com filhos) com chefia feminina, famílias resultantes de relações homoafetivas,

composições familiares resultante da convivência de diversas pessoas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo.

Ainda que a Constituição “cidadã” tenha originado alguns avanços no âmbito da proteção social, o modelo neoliberal hoje imposto se sobressai influenciando na capacidade econômica das famílias, favorecendo as iniciativas pessoais e privadas e transferindo as responsabilidades do Estado (até então paternalista) para a comunidade e à família.

Além das características já citadas, outras também influenciam nas famílias, como o desemprego, a violência urbana, o aumento da miséria, a fome, a exclusão social, a utilização de substâncias tóxicas e alcoólicas e a informalidade laborativa; peculiaridades que fragilizam ainda mais os vínculos familiares e exigem novos arranjos, desta maneira a família busca se reinventar, “cujas dimensões parecem ampliar-se através de redes de solidariedade para além dos limites dos laços de parentesco por sangue ou adoção” (GOLDANI, 1994, p. 8).

Desta maneira percebemos que

Mudaram as condições de reprodução da população, mudaram os padrões de relacionamento entre os membros da família, os modelos de autoridade estão em questionamento, a posição relativa da mulher alterou-se profundamente, e ate mesmo a legislação redefiniu o conceito de família – de uma concepção legal e estreita sobre a família, em que só cabia um modelo de família legitimada pelo casamento com predominância do poder paterno marital e masculino, passa-se a algo mais próximo das práticas sociais vigentes. (GOLDANI, 1994, p. 10).

Surge então um “novo modelo” de família, resultado da desigualdade econômica, social, racial e cultural, modelo esse, amplamente difundido pelos meios de comunicação e que conflitua com algumas das igrejas mais conservadoras, no entanto, é este modelo que orienta as novas legislações brasileiras consideradas de proteção social, muito embora, o Estado brasileiro seja incapaz de oferecer plenamente os serviços públicos, resultando numa mínima contribuição deste e sugerindo uma maior participação da comunidade e da família para dar suporte aos seus dependentes, geralmente idosos e crianças.

Entretanto o que é novo nas famílias é a forma como elas vêm se organizando nas suas relações, na sua dinâmica, na nova forma de convivência e relações entre os sujeitos e a coletividade. É na família que refletem as mudanças que ocorrem na sociedade, onde é reproduzida a subjetividade de seus membros e

fortalecem os laços de solidariedade. Todas estas transformações significativas pelas quais a família vem passando, apresentam características que se alternam conforme as diferentes culturas.

Diante do exposto devemos perceber que a romântica ideia de que a família estaria presente como uma instituição eterna e mobilizada para com os seus, já não pode ser concretizada, ao invés disso é corriqueira a ideia de que a família inspira cuidados em vista das grandes transformações aqui já referidas.

3.2 A FAMÍLIA NO SUAS

Para discorrermos sobre o lugar que a família ocupa no Sistema Único de Assistência Social é importante retomar a introdução desta no âmbito da proteção social¹⁴ para isso será realizada uma retomada histórica a respeito das bases sobre as quais a família foi vista na sociedade e o processo de intervenção do Estado.

Como apontado anteriormente o modo de produção capitalista incidi diretamente sobre a disposição das famílias, ocasionando uma divisão de papéis, onde o homem foi posto como o “macho” que mantém a família e a mulher como responsável pelo cuidado com a família e com o lar.

Por um longo período era o mercado quem regulava as relações sociais já que o Estado não provia as políticas sociais. Era a família quem fazia o papel do Estado no quesito proteção social e foi sendo valorizada a ponto de ser colocada como instância primordial da sociedade, principalmente pela sua participação no mercado para aquisição de bens e serviços para a provisão de suas necessidades. Entretanto esta condição reforça as diferentes possibilidades de acesso a bens ou serviços e da margem à desigualdade entre as classes sociais.

¹⁴ Sobre Proteção Social, a própria PNAS esclarece: Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas "institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades". (BRASIL, 2004, p. 25)

Por outro lado, vincula-se ao declínio da sociedade salarial e à crise do Welfare State, que fizeram com que a família fosse “re-descoberta”, tanto como instância de proteção, como também quanto a possibilidade de “recuperação e sustentação” de uma sociabilidade solidária. (MIOTO, 2008a, p. 130).

Conforme descreve Di Giovanni (1998 apud MIOTO, 2008a, p. 134) a proteção social se cumpre por meio de três modalidades, a tradicional baseada na solidariedade, fraternidade e caridade, desenvolvida pela família, pelos vizinhos, igrejas e outros métodos de ajuda mútua. A segunda modalidade é desempenhada através da troca e ocorre por meio das práticas econômicas realizadas desde as relações face a face e também através do mercado. Por fim, a modalidade na qual se insere o Estado, que faz o papel de gestor produtor e regulador da proteção através dos recursos obtidos.

Além disso, o mesmo autor considera a proteção social em duas esferas, a privada e a pública. A de domínio privado, diz respeito a instituições tradicionais, como a família, a igreja e entidades filantrópicas. Já a pública deve ser operacionalizada pelo Estado, que tem a função legal de garantir o bem-estar coletivo através da efetivação das políticas sociais.

Para identificar até que ponto o Estado funciona como estrutura de apoio à família, autores como Esping-Andersen (1991) trabalham com os conceitos de desfamíliação e o familismo. O conceito de desfamíliação refere-se à diminuição da responsabilidade da família com relação ao bem-estar-social, implica a redução dos encargos familiares e a independência da família em relação ao parentesco. Já o familismo está presente nos sistemas que consideram que as famílias devem assumir a principal responsabilidade de seus membros ocasionando uma menor provisão de bem estar por parte do Estado.

As mudanças que vem ocorrendo na sociedade moderna referem-se a um novo consenso em torno das políticas sociais, o qual consiste na quebra da centralidade do Estado na provisão de bem-estar dando margem para a concepção liberal em relação à família reaparecer com força, o resultado disto são as críticas em relação ao seu custo para o Estado e o estímulo a responsabilidade coletiva da proteção social. Dessa maneira coloca-se em cena a responsabilidade dos indivíduos, ou seja, da família na provisão do seu próprio bem-estar.

A crise do Estado de bem-estar implicou na adoção de uma “solução familiar” para a proteção social, quando se caminhou para a redução da dependência em relação aos serviços públicos e para a “redescoberta” da autonomia familiar enquanto possibilidade de resolver seus problemas e atender suas necessidades (MIOTO, 2008a, p. 139).

Além disso, as políticas familistas que adotam uma “solução familiar” tendem também a reforçar os papéis tradicionais de homens e mulheres na esfera doméstica, trazendo como consequência uma sobrecarga principalmente para a mulher que é tida como a gerenciadora do lar para as atuais políticas públicas. No Brasil temos como exemplo o Bolsa Família.

Este processo de supervalorização da família acontece em função do projeto neoliberal que tem se manifestado de diversas formas, nos países pobres o plano neoliberal influência na demarcação da desigualdade social e em sistemas de proteção social de caráter familista, estimulados também por organismos internacionais que direcionam as políticas sociais nos critérios da focalização, da privatização e da participação da sociedade civil na implementação de programas e serviços sociais.

O incremento da ideia da família como centro de proteção e com ela o amplo desenvolvimento do voluntariado, das entidades não-governamentais e o delineamento de “novas profissões” no interior das políticas, inclusive nas públicas, vai favorecer não só a reativação exponencial da ideia liberal da responsabilidade da família em relação a provisão de bem estar, como também a reativação das práticas disciplinadoras tão comum nos séculos anteriores, principalmente em relação as famílias pobres. (MIOTO, 2008a, p. 141).

Assim sendo percebemos a retomada das práticas normatizadoras e conservadoras que existiram nos primórdios da profissão do Assistente Social, “numa intervenção que prioriza a formação da família e do indivíduo para solução dos problemas e atendimento de suas necessidades materiais, morais e sociais” (YAZBEK, 2009, p. 4), entretanto os métodos hoje reativados emanam com “novas roupagens”, muito embora o objetivo seja o mesmo, a integração dos sujeitos na sociedade, agora sob controle de alguns profissionais, do Estado e também de Organismos Internacionais.

Existe ainda o entendimento de que a família é mediada pela ideia de “falência” é nesse caso que a intervenção pública necessita interferir.

Tal falência configura-se a partir de alguns pontos, dentre eles a incapacidade da família buscar, gerir e otimizar recursos, inclusive e principalmente na sua relação com o trabalho e também no reconhecimento da sua perda de capacidade em desenvolver estratégias adequadas de sobrevivência e de convivência. (MIOTO, 2011, p. 118).

Desta maneira o Estado, tomado pela lógica neoliberal, intervém para com a família somente em última instância, num primeiro momento a família deve “cuidar” dos seus, mas se esta instituição vir a falhar o Estado adentra com seu caráter *‘protetivo’* concebendo a família como desestruturada e a responsabilizando pelo seu “fracasso” na sociedade do capital, e para tanto oferta serviços de proteção e de inclusão social e econômica.

O Estado, fortemente impulsionado por preceitos conservadores e liberais, assim como enfatiza que tal instituição tem especial proteção estatal, também inclui nestes mesmos aparatos legais, a posição desta na provisão do bem estar dos indivíduos que a compõem, constata-se isto no texto da Constituição Federal que em seu Capítulo VII, trata especificamente da família, em seu artigo 226, diz “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 2007, p. 145), versa inclusive sobre a criança, o adolescente e o idoso e ainda atribui 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. Já no Artigo 230 define que o cuidado com os idosos é dever conjunto da família, do poder público e da sociedade, “assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. (BRASIL, 2007, p. 146).

Algumas outras referências na legislação merecem destaque, como no caso da Política Nacional do Idoso (PNI) que estabelece que os maiores de 60 anos sejam objeto de atenção especial do Estado, mas afirma a prioridade para a família enquanto instituição capaz de produzir o bem-estar do idoso, além desta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069) define como prioridade o direito à convivência familiar e comunitária e delibera grande número de direitos as crianças e aos adolescentes, o Artigo 4º atribui o dever de efetivação desses direitos à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao Poder Público.

Logo após, a LOAS também vêm reforçando esta centralidade quando diz em seu artigo 2º que a assistência social tem por objetivo a proteção a família, mas é com a PNAS que pode ser observado o alvo desta política, já que seus objetivos

Prevêem assegurar que as ações, no âmbito da Assistência Social, sejam implementadas *tendo a família como principal referencial para a concepção de serviços, programas e projetos*, visando ao desenvolvimento integral dos destinatários (BRASIL, 2004, grifo nosso)

E ainda segundo esta política

A situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. (BRASIL, 2004, p. 15).

Em seis de julho de 2011 a lei Nº 12.435, sancionou o SUAS e define que “as ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território”. (BRASIL, 2004)

A matricialidade sociofamiliar surge como eixo estruturante deste sistema por meio da NOB\SUAS que “dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimação entre seus membros” (BRASIL, 2005, p. 90), segundo a PNAS (2004) matricialidade sociofamiliar denomina-se “compreender que para efetivar o acesso ao direito de um membro da família é preciso considerar a família como um todo: suas dinâmicas e relações, buscando não segmentar e descontextualizar o atendimento”.

Além disso, segundo a NOB/2005 a Assistência Social dá preferência as famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, principalmente àqueles com registros de fragilidade e vulnerabilidade entre seus membros.

É importante ressaltar que de acordo com a NOB

Trata-se, efetivamente, de operar um modelo emancipatório, que requeira, então, a provisão das medidas da Política de Assistência Social que responda às necessidades sociais e coletivas, e também seja capaz de atuar a partir de inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias. (BRASIL, 2005, p. 89)

Ou seja, a política aborda o método de trabalho com as famílias e a centralidade nelas como um “modelo emancipatório” e como uma forma de superar focalização e a fragmentação que se caracterizaram as políticas sociais no Brasil ao longo da história, mas neste sentido podemos parafrasear Miotto, que ressalta que

nas últimas décadas se assiste ao retrocesso no âmbito da proteção social. Com, ele o retorno da ideia da família como ator fundamental na provisão de bem-estar. (MIOTO, 2008a, p. 137).

Sabe-se que o SUAS está estruturado em níveis de proteção social e que

A proteção social de Assistência Social se ocupa das *vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida*, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. (BRASIL, 2005, p. 22, grifo nosso)

Assim a proteção social está hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do “impacto de riscos no indivíduo e em sua família”. (NOB/SUAS, 2005). No nível de proteção Social Básica, destaca-se o PAIF que é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, o PAIF é considerado a “porta de entrada” para o SUAS e dentre suas diretrizes está à adoção da família como unidade de atenção, a ideia central para a implementação deste serviço é a materialização da matricialidade sociofamiliar.

Já na proteção social especial de média complexidade, a família é evidenciada, principalmente, pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) articulado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), unidades públicas que objetivam orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, *direcionando o foco das ações para a família na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva*¹⁵. E, ainda, na proteção social especial de alta complexidade há o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

Além desses o SUAS ainda prevê benefícios que são: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o qual consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família e ainda os programas de Transferência de Renda que visam o repasse direto de recursos aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de

¹⁵ Grifo nosso

vulnerabilidade social, *criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias* e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local, neste caso, trata-se do Programa Bolsa Família (PBF). (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Percebe-se que toda a estrutura da proteção social brasileira está organizada com a clara intenção de atendimento e proteção a família, desde a Constituição Federal de 1988, até o jovem SUAS, a cada nova base legal compreendemos que o caráter protetivo avança em todos os momentos atravessados pela família.

A matricialidade sociofamiliar, um dos principais eixos que norteiam a política de Assistência Social é o principal caminho para a política acompanhar a família dentro da proteção social para a NOB/SUAS (2005, p.23) a família é “o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e ainda reitera que

A família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência. (BRASIL, 2005, p.23, grifo nosso)

De acordo com as próprias nomenclaturas dos Serviços podemos perceber a ênfase dada à família a cada passo da política de Assistência Social brasileira, todavia apontamos que o uso das terminologias não significa efetivamente um avanço, pode ser uma forma travestida de reiteração de práticas de controle e de disciplinamento ou ajustamento das famílias.

Enfim podemos perceber que a família no SUAS é entendida e convocada a exercer sua

Função protetiva, prevista na Constituição Federal, respondendo ao dever de sustento, guarda e educação de suas crianças, adolescentes e jovens, e garantindo proteção aos seus demais membros em situação de dependência, principalmente, idosos e pessoas com deficiência. (BRASIL, 2012c, p. 94)

E que para isto se concretize, o Estado busca subsidiar com as políticas públicas a fim de oferecer o devido suporte para a solidificação, pretensa emancipação e autonomia da família e dos indivíduos que a compõe.

3.3 MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR: UM OLHAR CRÍTICO

Como vimos há tempos a família vem assumindo centralidade na proteção social brasileira é assim também no SUAS, que dentre seus eixos estruturantes elenca a matricialidade sociofamiliar como uma de suas principais formas de intervenção. A própria PNAS ressalta que

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 da política 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. (BRASIL, 2004, p.34)

Além disso, as citações referentes a famílias nas legislações vigentes no Brasil e ainda nas produções teóricas do Serviço Social referem-se a esta sempre como um espaço de contradições, fragilidades, proteção, de cuidado aos seus membros e também como um “espaço a ser cuidado” (MIOTO, 2001).

Desta maneira a família emerge nas bases intervencionistas do Estado com o objetivo de atender as demandas decorrentes do Estado capitalista, entretanto as ações ditas progressistas demonstram uma visão conservadora e moralista atribuída pelo próprio sistema.

Foi assim com a Constituição Federal de 1988 que incluiu um capítulo que versa especificamente sobre a família no intuito de demonstrar que a família é a base da sociedade e que deve ser protegida pelo Estado, sendo a Constituição a lei maior da sociedade brasileira, todas as seguintes bases legais, principalmente relacionadas à Assistência Social buscaram enfatizar a família em seus artigos.

Na PNI e no ECA a citação com relação a família está na responsabilização dessas perante a esses indivíduos. Nota-se que em primeira instância é a família quem deve prover o bem-estar de seus membros, é assim com relação a saúde, a educação, a geração de renda, entre outros, desta maneira o que se percebe é que a família é extremamente responsabilizada e o Estado não contribui efetivamente neste sentido.

Em contraponto a tais restrições, a LOAS e a PNAS também reforçam a centralidade da família em seus artigos. A PNAS declara que a família é a principal

referência para a concepção dos serviços, programas e projetos, assim todas as ações voltadas a proteção social no país terão a família como alvo de assistência, diante disso a matricialidade sociofamiliar surge como forma de amparar a família dentro de seu território priorizando àquelas com presença de vitimação, mais frágeis e vulneráveis, o que se transforma em uma estigmatização das famílias.

Os adjetivos utilizados para referir-se a família nas legislações e para esclarecer sua inclusão nas políticas demonstram uma forte crença de que estas famílias devem ser incluídas em programas ou benefícios sociais, corroborando com o conceito de que as famílias “pobres” ou “vulneráveis” são incapazes, por si só, de viverem com autonomia.

Em nossa compreensão, é o Estado que vem falhando com suas obrigações, suas ações são sempre volvidas a potencializar e fortalecer a função protetiva da família, entretanto são pífios os subsídios que o Estado oferece a essas famílias para fortalecê-las.

As propostas de “emancipação” e autonomia que vem sendo trabalhadas com as famílias e os indivíduos nos serviços de proteção social não são efetivas, o que se tem nesses serviços são novas e reconfiguradas práticas de controle e de disciplinamento ou ajustamento das famílias.

Esse traço histórico do conservadorismo no trato com as famílias evidenciam aspectos de moralização das mesmas a ordem vigente retomando a tendência descrita por Paiva, Rocha e Carraro (2009) que diz respeito à *psicologização* das relações sociais a qual denota uma lógica de individualização dos problemas sociais e reforça a condição de subalternidade dos sujeitos.

A tendência a psicologizar a vida social, própria da ordem monopólica, é tão compatível com os processos econômico-sociais que o imperialismo detona quanto se manifesta adequada à sua reprodução – mas, sobretudo se revela como um importante lastro legitimador do existente. (NETTO, 2006b, p. 40 *apud* PAIVA; ROCHA; CARRARO, p. 91, 2009).

O viés psicologizante que os profissionais do Serviço Social acabam por produzir em sua prática profissional com as famílias faz distanciar o horizonte ético-político de emancipação dos sujeitos e classes sociais, assumindo posturas de outras áreas do conhecimento humano, convergindo até a uma tendência as práticas terapêuticas, o que a nosso ver, se colocam como respostas estéreis frente às reais problemáticas sociais.

Neste íterim percebemos que a matricialidade sociofamiliar, eixo que deveria privilegiar o acesso ou até mesmo fomentar a participação das famílias a tomarem parte dos processos de mobilização e lutas coletivas, se encontra na verdade, na contramarcha deste processo, reproduzindo uma das principais características das políticas sociais no Estado capitalista burguês que é escamotear o processo de reconhecimento da classe trabalhadora do caráter coletivo das suas demandas sociais e também dos direitos sociais.

Analisando a matricialidade sociofamiliar entendemos que a inserção desta matriz no SUAS, não proporciona um debate mais amplo com relação ao modo de produção capitalista, no qual todos os indivíduos, bem como os sujeitos desta política estão inseridos, ou seja, não é possibilitado aos mesmos um momento de reflexão para entender sua condição de vulnerabilidade, muito menos ofertado serviços de proteção capazes de romper com esta condição subalterna, pelo contrário, muitas vezes, os serviços oferecidos apenas ocultam as contradições do cotidiano dilacerado pelo capital.

Compreendemos que a assistência social atualmente vem sendo embutida de medidas conservadoras e coercitivas, ressalta-se aqui a própria matricialidade sociofamiliar que é caracterizada por seu caráter residual e focalista e com o objetivo nítido de apenas apaziguar a situação,

Ou seja, tal perspectiva, a nosso ver, não se mostra capaz de abarcar uma visão de totalidade, em outros termos, desde a forma como a sociedade se organiza e se reproduz como um todo para além do privado espaço do núcleo familiar.

O problema que se coloca é que há nesta ótica, uma leitura impregnada de conservadorismo: a que atribui a culpa da *crise da família* aos problemas éticos que vivemos na sociedade hoje. (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2009, p. 89)

Desta maneira percebemos que o fato da matricialidade sociofamiliar ser um dos eixos que orientam a política de Assistência Social está-se, de certa forma, culpabilizando as famílias pobres e miseráveis, estigmatizando-as como “desestruturadas”. Neste caso, se reforça a tese de que são as famílias “pobres” ou “vulneráveis” que devem ser incluídas nesta política, sendo tratadas como incapazes, por si só de viver com autonomia de renda, de escolhas, etc, e, por conseguinte não se discute o acesso das massas à riqueza socialmente produzida.

Sob outro olhar Mioto (2011, p.116) nos diz que:

A questão da centralidade da família que aparece no SUAS, é, portanto, fundamental para resgatar a necessidade de olhar as relações sociais em sua totalidade. Implica também em não deixar que essa totalidade se esgote na família, porque ela está num dado contexto social e expressa os conflitos da sociedade na qual está inserida. Portanto, os problemas que eclodem no seu seio não dizem respeito somente a ela.

Atualmente percebemos que a ênfase da discussão acerca da centralidade da família nas políticas sociais, principalmente na assistência social, perpassa a respeito das grandes transformações que a família sofre historicamente e esta têm sido a resposta para sua inserção nas políticas sociais, muito embora compreendemos que o centro das discussões da conjuntura em torno da família deve ser o processo degradante na qual ela está inserida decorrente da contradição inerente ao modo de produção capitalista.

Considerando que a contradição se torna mais evidente no capitalismo monopolista, uma vez que

O processo de acumulação do capital impõe à indústria a necessidade de alargar o mercado e de aumentar o consumo, mas o resguardo e o incremento da rentabilidade do capital já investido exigem de quando em quando limitações de caráter monopolizador, entrando o próprio mercado e tolhendo as novas possibilidades de sua expansão. O abaixamento do nível de vida da população garante ao mesmo tempo uma taxa média de lucro e também a redução do mercado imprescindível à produção (NETTO, 1996, p.25).

Percebemos então, que “a exploração da força de trabalho assalariada é a condição básica da acumulação do capital mediante relações de produção já de natureza capitalista” (Marx, 1988, p. 16), a partir disso esclarecemos que a crítica ora feita, não se refere à inserção de determinados grupos ou sujeitos nas políticas sociais, mas ao processo de acumulação de capital em escala mundial que se assenta, principalmente nos países latino-americanos, na superexploração da classe trabalhadora, e com isso ocasiona conseqüentemente o agravamento das condições de reprodução material de existência dos sujeitos.

Apresentamos na primeira seção a trajetória do continente Latino-americano, o qual se confirma como uma história de dominação e dependência, imposta pelo sistema capitalista mundial, tendo como conseqüência à condição de dependência econômica de alguns países, condicionada ao desenvolvimento de outros.

Além disso, abordamos o debate de Marini (2005) que contribuiu para o entendimento das *trocas desiguais*, sistema no qual este continente é cruelmente

submetido. Esta comercialização, absurdamente desfavorável, conduz a nação oprimida a ajustar este desequilíbrio através da *superexploração* do trabalhador e como consequência emergem as mais variadas expressões da questão social, que se evidenciam, conseqüentemente no seio da família.

A superexploração surge na vida dos sujeitos, de diferentes maneiras, via desemprego ou quando muito trabalhadores informais, portadores de doenças e necessidades especiais, trabalho infantil, baixa remuneração, além do que são esses sujeitos que tem muitos outros direitos violados além da Assistência social e que logo mais farão parte da política de Assistência Social sendo alvo da matricialidade sociofamiliar, já que a condição de classe superexplorada é a condição de vida desses sujeitos.

Nesse contexto, a resposta do Estado oferecida à população, neste caso, as políticas sociais, aparecem neste início deste novo século, revestidas de um “neoconservadorismo”, como é o caso da Assistência Social.

Assim, temos que a política social se constitui em um mecanismo fundamentalmente contraditório, pois ao mesmo tempo em que apresenta uma possibilidade de autonomia aos sujeitos via conquista de direitos, também serve ao Estado, como forma de abrandar a atual situação de vida dos usuários dos serviços sociais, além disso, controla e estigmatiza os usuários das políticas ocultando as contradições próprias e inerentes da sociedade capitalista burguesa.

No entanto para que as políticas sociais não sejam apenas reparadoras de conduta deve-se ir ao ponto crucial que nada mais é senão a contradição capital x trabalho, ou seja, a ‘questão social’, esta, mesmo sendo enfrentada via políticas sociais, não resolve as contradições e nem o processo de espoliação que está engendrado na sociedade contemporânea.

Entretanto não se pode negar que, pelo contexto histórico em que vivemos que a família sofre grandes pressões e conflitos, contudo o que devemos refletir é de que lugar emanam essas pressões, senão desta mesma contradição capital x trabalho, mediadas vias respostas pelo Estado, e este aparecendo como protetor e reparador das mazelas sociais, ofertando políticas sociais como uma forma de apoio, deste modo de produção e vida em sociedade altamente contraditório.

Sabemos que a atual política de assistência social busca oferecer respostas paliativas ao enfrentamento da questão da superexploração do trabalhador, através de novos trejeitos de se trabalhar com os usuários, tendo como prisma a

matricialidade sociofamiliar. Mas seria inviável pensar a política social como instrumento de transformação social, na medida em que, por meio da centralidade das ações na esfera da família, o objetivo se concretiza na fragilização da própria família, assumindo com isso, ações de cunho tutelador e psicologizante das políticas sociais, as quais deveriam ao contrário, efetivar posições protetivas capazes de ensejar o potencial político-emancipatório dos sujeitos que delas fazem parte.

Por fim partilhamos da passagem de Paiva e Ouriques (2006) para referendar acerca de um ideal de política social, que ilustra:

Desta forma, cabe pensar as políticas sociais para além do horizonte da mera estratégia de acomodação de conflitos ou caridade social, o que requer referenciá-las no processo de disputa política pelo excedente econômico real pelas massas historicamente expropriadas, de maneira que as políticas sociais não possibilitem somente reduzir as manifestações mais agudas da pobreza, através da ampliação dos serviços sociais básicos e seu acesso, mas, sobretudo, permitam que a política social torne-se um instrumento de transformação social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses mais fortes (PAIVA, OURIQUES, 2006, p. 171).

Deste modo concluímos afirmando que o SUAS possibilitou nobres iniciativas para a efetivação de um possível projeto mais efetivo de proteção social brasileiro, mas uma política não se completa sem uma efetiva participação popular através de um momento de reflexão e de politização com os sujeitos que nela se inserem, debates significativos para uma possível emancipação ou autonomia dos sujeitos são esquecidos, podemos citar neste caso a organização popular, a luta política da classe trabalhadora, os movimentos sociais, os quais não são citados em nenhum eixo estruturante do SUAS e que poderiam sim se assentar na perspectiva da emancipação política dos indivíduos com o fim de enfrentar o permanente conflito capital x trabalho.

Assim assinalamos para além de uma matriz que culpabiliza a família, as políticas sociais devem potencializar a emancipação política das famílias criando estratégias para que estas não mais se encontrem subalternizadas e controladas pelo Estado, mas que vislumbrem por meio do posicionamento do profissional, comprometido com seu projeto ético-político, formas de articulação e mobilização, buscando ofertar serviços que garantam efetivamente os direitos violados da população na vida em sociedade regida pelo capital.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso teve como finalidade debater a matricialidade sociofamiliar a fim de demonstrar os aspectos polêmicos que permeiam este eixo estruturante do SUAS, buscando compreender em que medida essa matriz colabora para tornar a política social um mecanismo de socialização do poder e da riqueza socialmente produzida.

Assim, abordar o eixo matricialidade sociofamiliar na política de assistência social brasileira, fez-se necessário reportarmo-nos a trajetória histórica da construção da democracia no país e brevemente na América latina, com a contribuição da perspectiva crítico-dialética que tornou possível uma leitura clarificada pelo entendimento da totalidade dos fenômenos sociais como um processo contraditório.

Desse modo, no início da trajetória metodológica buscamos entender como se assenta o continente Latino-americano com relação ao seu desenvolvimento econômico, político e social observamos que o percurso traçado é de intensa dominação e dependência e que essa configuração afeta nosso país desde o Brasil colônia até os dias de hoje.

As consequências dessa configuração tem se refletido de maneira severa nos países “periféricos”, elas refletem diretamente na classe trabalhadora e assim a partir da análise na categoria da superexploração entendemos como se convencionou a questão social no país, a qual vem adquirindo uma conotação intensamente severa, com efeitos diretos nas condições de vida da classe trabalhadora.

Sabemos que a questão social, decorrente do processo econômico, se expressa de diversas maneiras na atual fase do sistema capitalista monopolista e assume particularidades que induzem ao conseqüente agravamento das condições de reprodução material de existência da maioria da população, a qual obtém como resposta o acesso à proteção social pública.

As políticas sociais emanam em nosso país em momentos de vasta pressão da classe trabalhadora historicamente debelada por meio de um processo de luta por direitos ou como forma intervenção do Estado com o objetivo de atenuar os conflitos, exercendo funções políticas e econômicas e cultivando a força de trabalho.

No entanto, como vimos ao longo dessa produção as políticas sociais não enfrentam as reais problemáticas sociais, pelo contrário escamoteiam a configuração de um Estado dependente abordando os problemas sociais através de ações emergenciais e não resolvem o alvo categórico da questão que é a contradição capital x trabalho.

Desta maneira os benefícios, serviços, programas e projetos, destinados ao enfrentamento da questão social, podem ser considerados estratégias, de um lado, de acesso aos direitos, mas também como estratégias de predomínio político-ideológico na esfera da reprodução social.

Amplamente influenciadas por Organismos Internacionais e por políticas neoliberais conservadoras, as políticas sociais recentes adquirem formatos focalistas, fragmentadas onde se realizam ações emergenciais e transferem as responsabilidades para a sociedade civil. Isso pode ser percebido nas bases legais do país que dissertam acerca da Assistência social.

A Constituição Federal de 1988 apesar de ser mencionada como a Constituição Cidadã, quando aborda a Seguridade Social, vê-se claro ali um conjunto de ações que responsabiliza a família, a sociedade civil, entretanto são poucas as atuações em que somente o Estado age como responsável.

Após longa espera, depois de aprovada após ampla mobilização, luta social principalmente dos trabalhadores do setor e discussão com as bases governamentais, a LOAS também visa garantir as necessidades básicas e a proteção da população, mas a partir dela se percebe uma maior ênfase na família como unidade de amparo perante o Estado.

Com a PNAS/2004 foi reorganizado o campo socioassistencial através do SUAS, assim é constituído um novo sistema de organização da gestão, de procedimentos técnicos, objetivando a ordenação das ações socioassistenciais, no intuito de confirmar o caráter público e a responsabilidade da política de assistência social, diferenciando-se dos modelos anteriores de assistência desenvolvidos no país.

Diante dessas exposições, salientamos que ao longo deste trabalho buscamos expor as modificações pelas quais a proteção social no âmbito da Assistência Social no Brasil atravessou até nos depararmos com a implantação do SUAS, sistema que unifica e padroniza a oferta de serviços em todo o território

brasileiro, e que está organizado em oito grandes eixos estruturantes abordados brevemente na primeira seção.

Entretanto o objeto de estudo se resumiu em analisar especificamente o eixo matricialidade sociofamiliar e de acordo com a PNAS a justificativa para priorizar este eixo está nos fortes processos de exclusão que as famílias vêm enfrentando que acentuam suas fragilidades e vulnerabilidades, por isso a necessidade de colocá-las no centro da política de assistência social, como instituição a ser cuidada e protegida.

Contudo em nossa análise desta matriz que delimita as ações do SUAS entendemos que a discussão a respeito da família perpassa sobre suas novas formas e configurações, e que seu desenvolvimento foi permeado por fatores culturais, sociais, religiosos, políticos e econômicos e essas influências esculpiram as configurações familiares a partir dos acontecimentos, baseados nos valores de cada sociedade.

Diante disso a família vem ganhando novos espaços de atenção para além de intervenções profissionais e passa ser objeto de ação por parte das políticas públicas, assim a matricialidade sociofamiliar surge com intuito de assegurar o acesso ao direito às famílias considerando suas dinâmicas, relações e o território em que vive.

No entanto considerando todas as análises desenvolvidas ao longo do trabalho, podemos concluir que a apreciação dessa política a revelou como insuficiente para emancipar ou proporcionar qualquer autonomia aos sujeitos envolvidos com a PNAS/2004, o que se percebe claramente é que as respostas costumam ser paliativas e não enfrentam a questão da superexploração, uma vez que os serviços desenvolvidos estão dominados por traços conservadores, patrimonialistas e clientelistas.

As respostas contemporâneas do Estado para as expressões da questão Social, consequência da superexploração do trabalhador Latino-americano renascem moldadas pelo “neoconservadorismo” e as políticas sociais desenham ações tuteladoras e culpabilizadoras dos sujeitos.

Nesse sentido, entendemos que para um efetivo projeto de emancipação, autonomia e geração de renda das famílias usuárias do SUAS, é necessário romper esse legado histórico que enfatizamos, que para além da família como matriz central

da PNAS haja um outro referencial de política social, que essa se converta em instrumento de socialização de renda e de poder buscando a transformação social.

Assim confiamos nos trabalhadores sociais para que esses resistam e façam jus ao seu compromisso ético-político rompendo com a lógica que desmobiliza e subalterniza os sujeitos, para que as políticas sociais não sejam somente reprodutoras de um Estado burguês que subalterniza, mas que ela permita uma participação mais concreta, que estimule e invista na capacidade de organização coletiva, efetivando o reconhecimento dos sujeitos de direitos, entendendo que somente o protagonismo das massas tem condições de transformar o cenário de dominação e exclusão social que assola essa nação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Marisa Silva. **Dependência e Superexploração do Trabalho na América Latina em Tempos Neoliberais**. In: Anais do 4º Colóquio Marx e Engels, Campinas, 08 a 11 de novembro, 2005.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 7.ed. – São Paulo: Cortez, 2010
- Bertollo, Kathiúça. **A contraditória relação entre trabalho e o direito à assistência social [dissertação]: um estudo desde a perspectiva latino-americana da dependência / Carmem Lúcia da Silva; orientadora, Beatriz Augusto de Paiva**. – Florianópolis, SC, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998 – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742**. Brasília, 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>> Acesso em 15 de junho de 2012a.
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742**. Brasília, 1993. 2009.
- _____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> acesso em julho de 2012b.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.
- _____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH**. Brasília, 2006.
- _____. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília, 2009.
- _____. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Gabinete do ministro – Brasília: Senado Federal. Portaria nº 78, de 8 de Abril de 2004.
- _____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)** Brasília, Vol. 2, 2012c.
- Carraro, Dilceane. **A política de assistência social no Brasil e no Chile, [dissertação]: o binômio da focalização x universalização / Dilceane Carraro; orientadora, Beatriz Augusto de Paiva**. - Florianópolis, SC, 2010. 137p.

CAMPOS, M., MIOTO, R. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. SER Social, Brasília, Vol. 0, N. 12, mar. 2010. Disponível em [HTTP://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/281](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/281). Acesso em: 09 de Jun. 2012.

COUTO, B. R. [et. al]. (orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Engels, F. (2000). **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

FONSECA, C. **Olhares Antropológicos sobre a família contemporânea**. In: Coletânea Rinaldi Althof, Ingrid Elsen, Nitschke (org). Pesquisando a família – Olhares Contemporâneos, 2004.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (estudos latino-americano, v.12.), 34 edição, 1992.

GARCIA, Marcelo. **A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/07.12.1993**, Comentada Artigo por Artigo. Disponível em: <<http://www.marcelogarcia.com.br>>. Acesso em: 15 de Maio de 2012.

GOLDANI, Ana Maria. **As Famílias Brasileiras: Mudanças e perspectivas**. Caderno de Pesquisa. São Paulo, n.91, p. 7-22, Nov. 1994.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2007

JOHNSON, GUILLERMO ALFREDO. **A QUIMERA DEMOCRÁTICA SOB O PROCESSO DE RECOLONIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA O BRASIL SOB O IMPÉRIO**. 2006. Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

LOUGON, Amanda; ERUSTES, Ana Carolina; SANTOS, Priscila Assumpção. **A Matricialidade Sociofamiliar como Orientadora das ações desenvolvidas pelos centros de referência de assistência social (cras) no município do rio de janeiro**. iii jornada internacional de políticas públicas . São Luís – MA, Agosto 2007

MARTINS, Carlos Eduardo. **Superexploração do Trabalho e Acumulação de Capital: Reflexões Teórico-Methodológicas Sobre o Pensamento de Ruy Mauro Marini**, 2009.

MARX . **O Capital: crítica da economia política**. Vol I, Livro I; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MINUCHIN, S. **Um modelo familiar**. In: MINUCHIN, S. *Famílias: Funcionamento e tratamento*. Porto Alegre: ARTMED, 1992. P. 52-69

MIOTO, R. **Família e políticas sociais**. In: BOSCHETTI, I et al (orgs). Política social no capitalismo - tendências contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2008a, p. 130- 148.

_____. **Novas propostas e velhos princípios**: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M et al (orgs). *Política social família e juventude – uma questão de direitos*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008b, p. 43-59.

_____. **Família e Serviço Social**: contribuições para o debate. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n 55, p. 114-130, abr, 1997.

_____. **Família, Gênero e Assistência Social**. In: O trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011.

_____. **As famílias no terceiro milênio**: um espaço a ser cuidado. *Reflexão*, Florianópolis, 2001.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João (orgs.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 137 – 180.

NETTO, José Paulo. **A questão social na América Latina**. In: *Revista Temporalis*, ano 9, n. 18, jul.-dez. 2009, p. 215-233, Brasília: ABEPSS.

NETTO, José Paulo, **Economia política**: uma introdução crítica/ José Paulo Netto e Marcelo Braz. – São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

NORA, Naraiana Inez. **O Paradoxo do Debate sobre Política Social e Família: uma Perspectiva Latino-Americana**. 68f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

OSORIO, Jaime. **Dependência e Superexploração**. In: SANTOS, Theotônio; SADER, Emir [coords]; MARTINS, Carlos Eduardo, VALENCIA, Adrian Sotelo [orgs]. **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed PUC/Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009, p. 167-187

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais**: quão distante está o horizonte?. *Revista Katalysis*, v. 09, 2006, p. 166-175.

PAIVA, Beatriz et al. **Política social e trabalho na América Latina**: um debate necessário. Comunicação Oral. In: **SEMINÁRIO/ENCONTRO LATINOAMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS/ SERVIÇO SOCIAL**. Rio de Janeiro/RJ: ESS/UFRJ (Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro), 2008. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br>

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. **Família e participação popular: Antinomias dos modelos de proteção social na América Latina.** Relatório de Pesquisa período 2007 – 2009. Paiva, Beatriz (Coordenadora); Rocha, Mirella; Carraro, Dilceane (Principais pesquisadoras). Florianópolis, 2009

PAIVA, Beatriz Augusto de . **Assistência Social e as Políticas Sociais no Brasil Configurações Históricas, Contradições e Perspectivas.** Revista Katalysis, Florianópolis, v. 1, n. 4, 2001, p. 11-34.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane . **Política Social na América Latina:** ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. Ser Social (UnB), v. 12, 2010, p. 147-175

PEREIRA, Potyara A. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008

ROCHA, Mirella Farias. **Capitalismo dependente e gasto social na América Latina:** Brasil e Venezuela no século XXI. 83f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social** In: **Serviço Social:** Direitos Sociais e competências Profissionais. Brasília CFESS/ABEPSS, 2009.I. p. 144-166.

SANTOS, Simone Maria. **Implantação do CRAS no município de Florianópolis.** 2007. 174f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Curso de Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.