

**RENATO GAMA DE LIMA**

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A  
MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2015**

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

L732s  
2015  
Lima, Renato Gama de, 1987-  
Sistema Único de Assistência Social : um estudo sobre a  
matricialidade sociofamiliar / Renato Gama de Lima. – Viçosa,  
MG, 2015.  
x, 64f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Maria de Fátima Lopes.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.  
Referências bibliográficas: f.61-64.

1. Assistência Social - Política governamental. 2. Família.  
3. Política social. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Economia Doméstica. Programa de  
Pós-graduação em Economia Doméstica. II. Título.

CDD 22. ed. 361.61

RENATO GAMA DE LIMA

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A  
MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

Dissertação apresentada à Universidade  
Federal de Viçosa, como parte das  
exigências do Programa de Pós  
Graduação em Economia Doméstica  
para obtenção do título de *Magister  
Scientiae*.

APROVADA: 30 de abril de 2015.

  
\_\_\_\_\_  
Guillermo Vega Sanabria

  
\_\_\_\_\_  
Lilian Perdigão Caixeta Reis

  
\_\_\_\_\_  
Maria de Fátima Lopes  
(Orientadora)

*Para meu pai,  
minha mãe,  
e meu irmão.*

Para a formação moderna do poder, que deve o nome de biopoder ao fato de penetrar profundamente no corpo reificado e de se apoderar de todo o organismo pelas vias sutis da objetivação científica e de uma subjetividade gerada pelas tecnologias de verdade, biopoder é o nome dado àquela forma de socialização que elimina toda espontaneidade natural e transforma a vida das criaturas como totalidade num substrato da sistematização do poder. (HABERMAS, 1990, p. 267).

Governar, nesse sentido, é estruturar o campo possível de ações de outros. (FOUCAULT, 1982, p. 221)

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

À professora Maria de Fátima Lopes pela confiança, apoio, e orientação nessa pesquisa.

Aos meus pais, meus queridos, meu principio, a melhor parte de mim.

Todos os obrigados do mundo à Renata Rolim e à Ludimila Marinho.

Reverências “ora por quem sois” à Andrea, ao Ednando, ao Talles e à Suellen, exemplos de que família vem de todos os cantos e de todas as formas.

Ao Juan e nosso tempo de frescos morangos vivos. Sim.

Aos colegas do mestrado e aos professores do Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica, que participaram desse processo de desenvolvimento acadêmico.

Amor sempre, a todos que tornaram a conclusão desse mestrado possível, porque a vida sem ternura não é lá grande coisa.

## **BIOGRAFIA**

RENATO GAMA DE LIMA, filho de Neuzy Gama de Lima e Waldemiro Barbosa de Lima, nasceu no dia 23 de julho de 1987, na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.

Em 2004 ingressou na Faculdade Redentor em Itaperuna/RJ, onde, enquanto estudante de graduação em Serviço Social, realizou estágio no Conselho Tutelar. Em 2008 concluiu sua graduação com Monografia versando sobre os desafios, avanços e retrocessos da implantação do Sistema Único de Assistência Social na cidade de Itaperuna/RJ, obtendo o título de Bacharel em Serviço Social.

Em 2010, passou a compor o quadro de servidor público da Prefeitura Municipal de Viçosa, tendo trabalhado como Assistente Social no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Atualmente, desempenha funções como Assistente Social na Secretaria Municipal de Saúde de Viçosa/MG.

Em 2012, iniciou o mestrado no Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica (PPGED), atuando na linha de pesquisa Família e Avaliação de Programas e Projetos Sociais, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), submetendo-se à defesa da dissertação em abril de 2015, para obtenção do título de Mestre em Economia Doméstica.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	vii
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	viii
<b>RESUMO</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	x
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. PERCURSOS METODOLÓGICOS</b> .....	7
2.1 O campo metodológico: conceitos iniciais.....	7
2.2 Análise documental e de conteúdo: traçando um percurso metodológico.....	11
<b>3. PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	14
3.1 Conjuntura econômica, social e política da década de 80- A promulgação da Constituição Federal de 1988.....	14
<b>4. SURGIMENTO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	30
4.1 Política Nacional de Assistência Social / 2004.....	30
<b>5. A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PROBLEMATIZANDO A <i>MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR</i></b> .....	43
5.1 A família revisitada: configurações e realidade social.....	43
5.2 A centralidade da família no Sistema Único de Assistência Social - da categoria realizada e o objeto de intervenção estatal.....	49
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	57
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61



**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>Gráfico 1</b> - Quantidade de beneficiários do BPC com deficiência – Brasil/ 2015.....	26
<b>Gráfico 2</b> - Quantidade de beneficiários do BPC idosos – Brasil/2015.....	26
<b>Gráfico 3</b> - Quantidade de CRAS – Brasil/ 2013.....	36

## LISTA DE SIGLAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BSM – Brasil sem Miséria
- CADÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.
- MDS- Ministério do Desenvolvimento Social
- NIS – Número de Inscrição Social
- NOB – Norma Operacional Básica.
- PAIF – Programa de Atenção Integral à Família.
- PAEFI – Programa de Atenção Especializado Integral à Famílias e Indivíduos.
- PBF – Programa Bolsa-Família.
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social.
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social.
- SUS – Sistema Único de Saúde.
- SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

## RESUMO

LIMA, Renato Gama de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2015. **Sistema Único de Assistência Social: um estudo sobre a matricialidade sociofamiliar.** Orientadora: Maria de Fatima Lopes. Coorientadora: Ana Paula Silva

Esta pesquisa tem como proposta investigar a Política Pública de Assistência Social tomando, para tal, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como unidade empírica de análise. Tal leitura busca problematizar o lugar simbólico da Família na Política de Assistência Social, uma vez que se propõe a discutir o conceito de Matricialidade Sociofamiliar, um dos eixos estruturantes do SUAS. Discutimos de que forma a noção de matricialidade sociofamiliar coloca em xeque o conceito de família e como, de certa forma, (re)constrói essa categoria no âmbito das políticas públicas de assistência social? Para trabalhar essa questão a pesquisa esta organizada numa análise de conjuntura, investigando o campo de disputas onde se gesta a constituição da Assistência Social como Política Pública. Então refletiremos sobre a efetivação da Política Nacional de Assistência Social com o surgimento e implantação do Sistema Único de Assistência Social, enfatizando uma mudança de paradigmas no trato da Política de Assistência Social como compromisso de Estado, com leis e regras a serem observadas. E problematizamos colocação da família no centro das ações da Política de Assistência Social, explorando a diferença da relação entre Assistência enquanto *ajuda pública* e/ou *direito de cidadania*. A assistência social como política pública integra um sistema mais amplo de proteção social, e não está imune à estrutural subordinação do social às relações econômicas e políticas que priorizam a rentabilidade do capital. Entretanto, o seu deslocamento do caráter de ajuda pública para efetivação no campo dos direitos, da focalização para a universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, supõe lutas coletivas e pactos consistentes na direção da priorização do social em detrimento do econômico.

## ABSTRACT

LIMA, Renato Gama de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2015. **Unique System of Social Assistance: a study on social-familiar matriciality.** Adviser: Maria de Fatima Lopes. Co-adviser: Ana Paula Silva

The purpose of this research is to investigate the Brazilian Public Social Assistance Policy (SUAS) as an empiric unity of analysis. This reading try to problematize the symbolic place of family in the Social Assistance Policy, by discussing the concept of Social-familiar Matriciality (Matricialidade Sociofamiliar), one of the fundamental bases of the SUAS. In this sense, we discuss how the notion of Social-familiar Matriciality puts into question the concept of family and how it (re)constructs this category in the field of the welfare public policies. To work with these questions, our research is organized in a conjectural analysis, investigating the dialectic of the construction of Public Policies in Brazil. In addition, we reflect the effectuation of the Public Social Assistance Policy in comparison to the implantation of the Unique System of Social Assistance, highlighting a change of paradigms in the form how the State operationalizes the welfare public policies. In conclusion, we analyze the category of family in the center of the public policies, understanding the difference between assistance as a *public help* or as *citizenship right*. The social assistance as a public policy integrates a bigger system of social protection and it is not immune to the structural subordination of the social to the economic and the political demands. However, the displacement of the idea of the welfare as a public help to the sense of a social right and the focalization of the guarantee of this right as a governmental duty are related to collective riots and important agreements which prioritize social issue instead the economical one.

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a Política Pública de Assistência Social tomando, para tal, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como unidade empírica de análise. Tal leitura busca problematizar o lugar simbólico da Família na Política de Assistência Social, uma vez que se propõe a discutir o conceito de Matricialidade Sociofamiliar, um dos eixos estruturantes do SUAS<sup>1</sup>. O meu contato com o SUAS teve início na pesquisa monográfica em que abordei os desafios, avanços e retrocessos da implantação do Sistema Único de Assistência Social na cidade de Itaperuna/RJ, como trabalho de conclusão de curso de minha graduação em Serviço Social. Posteriormente, em minha primeira experiência profissional, tive oportunidade de atuar no cotidiano de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - instituição localizada no entorno das comunidades que referencia – e que, não gratuitamente, é apelidado pelo Governo Federal de ‘Casa das Famílias’.

Não é novidade que o Estado<sup>2</sup> tenha ação direta – e indireta - nas condições de vida objetiva dos cidadãos, contudo, as transformações sociais redesenham conjunturas onde essas intervenções estatais têm tomado proporções diversas no tempo e no espaço. Deriva destas inquietações o interesse em problematizar as novas configurações que a Política de Assistência Social assumem frente às demandas (im)postas pela família na contemporaneidade.

A política pública de Assistência Social tem uma notória prioridade no atual governo, que é notada desde o ano de 2002, quando o ex-presidente Lula chegou

---

<sup>1</sup> O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade sociofamiliar. Descentralização político-administrativa e Territorialização. Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. Financiamento. Controle Social. O desafio da participação popular/cidadão usuário. A Política de Recursos Humanos. A informação, o Monitoramento e a Avaliação.” (BRASIL, 2005, p. 39)

<sup>2</sup> Consideramos o Estado sob a conceituação presente em Bourdieu (1996): detentor do “monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre um conjunto da população correspondente” (p. 97), uma estrutura organizacional e reguladora das práticas em sociedade. Ou ainda, o “campo social onde se joga o jogo político legítimo” (BOURDIEU, 2005).

ao poder. Evidência dessa prioridade é a criação dos programas de combate à fome e de transferência de renda, que ratificam a complexidade da implementação destes projetos sociais no contexto de uma ordem político-econômica neoliberal, que preconiza o esvaziamento das ações do Estado para com a esfera social.

Neste sentido, o Governo Federal incorpora e justifica a colocação da família na centralidade das ações da Política de Assistência Social pela proteção e socialização dos seus membros, pelo fato de esta ser referência para vínculos afetivos, sociais e de identidade grupal e por ser mediadora nas relações entre seus membros e a vida comunitária. Assim, essa Política Social pretende se afirmar como direito socioeconômico concretizado por um conjunto de medidas e instituições, voltadas para o bem-estar comum e para o acesso aos serviços sociais. (MIOTO, 2009)

Importante ressaltar que entendemos a fruição dos direitos no Estado moderno conforme a referência jurídica moderna evidencia: fruto de grande conquista civilizatória os direitos modernos são subjetivos, e como precondição de sua fruição o titular deste direito precisa ser capaz de agir. Nisto, as políticas sociais cumprem o papel de promover a autonomia individual, criando o senso de comunidade e sendo um instrumento de cidadania<sup>3</sup>.

A inserção e consideração do conceito 'matricialidade sociofamiliar' nas ações da Política de Assistência se concretizam no Sistema Único de Assistência Social devido ao intenso processo de penalização por que tem passado as famílias, que estão cada vez mais vulnerabilizadas (VANZETTO, 2005). Considerando as práticas clientelistas<sup>4</sup> e descontinuadas que antes orientavam a Assistência Social,

---

<sup>3</sup> Cf. REGO & PINZANI (2014, p. 84-91)

<sup>4</sup> O conceito de clientelismo, de um modo geral, "indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto". (CARVALHO, José Murilo; 1998. p.134). O clientelismo atravessa toda a história política do Brasil. Segundo Abranches (1989), "o clientelismo persiste e se fortalece em algumas regiões do Brasil, embora mudando de forma, praticada por uma nova geração de políticos de fachada moderna", revela a persistência dos valores clientelistas na gestão das políticas sociais e, de modo específico, na de Assistência Social. É nesse cenário que se fortalece a "cultura da dádiva", (Sales, 1994) e se reduz a favor, direitos sociais e políticos. De acordo com Sales (1994) as raízes da desigualdade social na cultura política brasileira encontram explicações na relação de mundo e subserviência que conduzem a um tipo de cidadania e que ela

reconhecemos que, com a organização das ações da Política de Assistência Social, em forma sistêmica, através de um Sistema Único, uma mudança cultural está em processo na própria condução da Assistência Social, enquanto Política Pública. A criação do SUAS busca afirmar, enfim, o olhar do Estado para a família e seus membros, através das proteções sociais afiançadas por esse Sistema, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social. Tal processo de afirmação vai se configurar, a partir de então, como uma construção histórica permeada de embates e contradições, avanços e retrocessos.

Dessa forma, quando a família é interpretada pelo Estado como instituição privada de proteção social, novos desafios são lançados às ações da Política de Assistência Social e são esses desafios que pretendemos problematizar. Conforme aponta Vanzetto (2005), esse lugar da família dentro das Políticas Sociais é necessário pelo fato de que a situação de pobreza está diretamente ligada à má distribuição de renda. Quando o modo de produção capitalista não abarca o pleno emprego, a família e seus membros ficam vulnerabilizados, havendo a necessidade de sua proteção social através das Políticas Sociais ofertadas pelo Estado.

Desde o surgimento do SUAS, em 2004, com a materialização da Assistência Social como Política Pública, está em questão uma mudança de cultura nesta área de prática governamental. Se antes ela sempre esteve atrelada a ações baseadas no dever moral, na filantropia, na benesse e no clientelismo político, ela passa, com a Constituição Federal de 1988, a assumir uma postura de política pública dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos. Conforme Dahmer (2005):

A política social brasileira, e particularmente a política de assistência social, é marcada historicamente pela benemerência – considerada um “favor” aos “pobres incapazes” - e pela subordinação aos interesses econômicos de nossas elites. Somente com os ventos democrático-populares da década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 inauguramos um padrão de proteção social afirmativo de direitos sociais enquanto direitos de cidadania.

---

nomeou como cidadania concedida. Essa cidadania concedida tem a ver com o próprio sentido da cultura política da dádiva. Os direitos básicos à vida, à liberdade individual, à justiça, à propriedade, ao trabalho; todos os direitos civis, que para o brasileiro livre e pobre, eram direitos que lhe chegavam como uma dádiva do senhor de terras. A política clientelista moderna é mais competitiva que a antecessora. Sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade, pela oferta de benefícios materiais. Significa, nesse sentido, uma ação de troca entre sujeitos.

Para Boschetti (2003), trata-se de assumir um compromisso político com a construção de condições objetivas para sua realização, transformando o direito formal em direito *legítimo*. As ações precisam assumir a perspectiva de direitos, através da articulação da política social com a política econômica e a viabilização de recursos orçamentários para a implementação das alterações necessárias. O desafio que se coloca nesse processo é a implantação de uma Política de Assistência Social que se traduza em melhoria *concreta* na vida dos usuários. Ou ainda, da família e seus membros. (LIMA, 2008)

A realização desse trabalho se justifica pelo fato de o surgimento do Sistema Único de Assistência Social ser recente e poucas serem as pesquisas produzidas no sentido de realizar um prognóstico da sua implantação. Assim, do ponto de vista profissional, a realização deste trabalho tem relevância ainda como contribuição teórica para o debate da atual Política de Assistência Social, enquanto Política de Seguridade Social voltada ao reconhecimento da cidadania social aos setores mais vulnerabilizados da população. As mudanças trazidas nesse primeiro momento de implantação do SUAS ainda tem sido de rompimento com práticas viciadas (descontinuidade de ações, clientelismo) que em nada configuram a Assistência Social como uma Política Pública. A construção do SUAS expressa um esforço coletivo que, desde a promulgação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, vem se empenhando na tarefa de colocar a Assistência Social brasileira no campo da garantia dos direitos sociais.

Ocorre, portanto, no campo da Assistência Social Pública, um importante processo de transformação. Tenta-se deslocar de um período em que o centro de compreensão da Assistência Social era dado pela benemerência, filantropia e assistencialismo com conotação de clientelismo político para elevar a Assistência à condição de um direito social inscrito no âmbito da Seguridade Social. Diante deste cenário, quando consideramos as transformações que a família sofreu a partir da segunda metade do século XX e o enraizamento da noção de indivíduo enquanto sujeito de direitos políticos, civis e sociais, é plausível esperar que as sociedades se encaminhem para o reforço do pacto social de enfrentamento coletivo das fragilidades e vicissitudes da vida, através de políticas sociais. (MIOTO, 2009)



Nessa perspectiva, esta pesquisa tem pertinência no programa de pós-graduação em Economia Doméstica e, em especial, na linha de pesquisa a que esta pesquisa se vincula - *Família, Políticas Públicas e Avaliação de Programas e Projetos Sociais* - uma vez que o Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica tem referenciado estudos sobre a interface do sistema familiar com as políticas públicas, bem como fomenta análises e avaliações de programas e projetos sociais que interferem no cotidiano deste sistema.

Os levantamentos iniciais apontam que a discussão acerca da matricialidade sociofamiliar no SUAS ainda é incipiente. Este trabalho buscará, através da análise documental e referencial teórico crítico, problematizar a colocação da família no centro das ações da Política de Assistência Social, complementando pesquisas já realizadas. As seguintes hipóteses pretendem ser confirmadas: A centralidade da família nas ações da Política de Assistência Social, como previsto no SUAS, evidencia a Assistência Social como ajuda pública e não como direito social, e, ainda, a matricialidade da família como está posta tende a reforçar hierarquias culturalmente consolidadas reafirmando, principalmente, as desigualdades de gênero na dinâmica familiar.

Para responder as questões propostas e os objetivos estabelecidos, esta dissertação se estrutura em três capítulos. No primeiro, apresentamos o processo de constituição da Assistência Social como Política Pública. Para isso, percebemos como importante uma incursão pela conjuntura política, econômica, social da década de 80, por ser neste período que se configurou a Constituição Federal de 88 - um marco na emergência de uma nova forma de reflexão das políticas sociais no Brasil, através do estabelecimento constitucional das Políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência como tripé do Sistema de Seguridade Social brasileiro.

No capítulo seguinte, nossa preocupação é refletir a efetivação da Política Nacional de Assistência Social com o surgimento e implantação do Sistema Único de Assistência Social, enfatizando uma mudança de paradigmas no trato da Política de Assistência Social como compromisso de Estado, com leis e regras a serem observadas.

Por fim, alcançamos o último capítulo problematizando a matricialidade familiar, que de fato atravessa esta dissertação. Ao problematizar a colocação da

família no centro das ações da Política de Assistência Social, exploramos a diferença da relação entre Assistência enquanto *ajuda pública* e/ou *direito de cidadania*. Para concluir, apresentamos os desafios enfrentados no percurso de construção dessas análises, as questões outras que emergiram e os encaminhamentos possíveis que começam a ser vislumbrados para aprofundamento dos estudos desta Política Pública.

## 2. PERCURSOS METODOLÓGICOS

### 2.1. O campo metodológico: conceitos iniciais

A metodologia adotada em nosso estudo utiliza técnicas de natureza qualitativa, por acreditar que esta é a que melhor serve para o alcance dos objetivos propostos na pesquisa. Abordar a centralidade da família no âmbito da Política Pública de Assistência Social é melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte. Assim, analisamos numa perspectiva integrada, de modo a captar o fenômeno em questão a partir da sua contextualização. (GODOY, 1995).

À guisa de uma definição desse tipo de pesquisa, Flick (2009) apresenta um breve panorama sobre a origem dos termos “quantitativo” e “qualitativo” que é pertinente para a discussão proposta neste percurso metodológico. Para o autor, o termo qualitativo surge como uma forma de criticar a maneira como as pesquisas quantitativas tratavam do objeto e de estabelecer novos modelos de compreensão da metodologia da pesquisa, por volta dos anos de 1960 e 1970.

Esse modelo dicotômico – pesquisa quantitativa *ou* pesquisa qualitativa – foi sendo revisto ao longo das últimas décadas e, hoje, os dois tipos de pesquisa não são mais vistos como opostos, mas complementares. Assim, a seleção entre uma das formas ou a junção de ambas é uma tarefa importante para o pesquisador, tendo em vista as especificidades de cada pesquisa, assim como os seus objetivos.

Nesse sentido, inicialmente, trazemos uma definição de pesquisa qualitativa que norteará os nossos estudos, iluminando o trato com os textos documentais e a revisão de literatura objetivada no presente trabalho. Segundo essa definição, a pesquisa qualitativa deve ser vista como

uma atividade situada que posiciona o observador no mundo. Ela consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo, fazendo uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma postura interpretativa e naturalística diante do mundo. Isso significa que os pesquisadores desse campo estudam as coisas em seus contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos sentidos que as pessoas lhes atribuem. (DENZIN e LINCOLN *apud* FLICK, 2009, p. 16)

O conceito de pesquisa qualitativa apresentado na obra de Flick aponta para dois elementos fundamentais que pretendemos perseguir em nossa pesquisa: 1) A vulnerabilidade do conceito de “verdade” enquanto algo maleável e suscetível a interpretações; 2) A ruptura de um modelo hierárquico tradicional que situa o pesquisador como um mero observador, não participativo. Compreendemos, nesse caso, que o nosso papel na presente pesquisa ultrapassa a interpretação dos textos oficiais, para o estabelecimento de uma função social – a de intervir no mundo em que se insere.

Nesse contexto é que compreendemos como de especial importância a intervenção ativa do pesquisador na análise de dados, em termos de inserção do seu universo de expectativas e realidade específica. Assim, nossa leitura não se resumirá a uma interpretação textual, mas a uma compreensão dos possíveis desdobramentos práticos do conteúdo em análise. Para tanto, recorreremos a exemplos do campo de trabalho na Assistência Social, em que estamos inseridos, apesar de não desenvolvermos uma pesquisa mais próxima de modelos de pesquisa etnográfica, sempre perseguindo essas duas concepções aqui esboçadas.

No percurso ora traçado, esses dois marcos conceituais se estabelecem não apenas como demarcadores de uma proposta de trabalho, mas são, também, de extrema importância para que não se confunda o sentido de um posicionamento naturalístico, proposto por Flick, com o naturalismo pregoado pela ciência positivista. Nesse sentido, compreende-se que analisar os fatos “naturais” do mundo é também intervir sobre eles, estabelecer uma noção de verdade e uma relação de saber-poder (Cf. FOUCAULT, 1988). Para tanto, o autor sugere que ultrapassemos a oposição binária entre o natural e o interpretativo para pensarmos em um método de trabalho que se proponha “naturalístico interpretativo” (não em termos de anulação, mas de complementariedade).

Nessa linha de pensamento, o conceito de análise nasce enquanto imbricado à noção de transformação. Ou seja, o pesquisador, a partir do momento que se propõe a analisar qualitativamente determinado fenômeno, opera uma reconfiguração desse mesmo fenômeno por meio da própria operacionalização da pesquisa. Segundo Gibbs, o pesquisador “começa com alguma coleta de dados qualitativos (muitas vezes, volumosa) e depois os processa por meio de

procedimentos analíticos, até que se transformem em uma análise clara, compreensível, criteriosa, confiável e até original” (GIBBS, 2009, p. 16). Esse processo é, muitas vezes, segundo o autor, polêmico, contraditório, mas essencial à construção do conhecimento científico.

A opção de desenvolver esta pesquisa utilizando-se dos instrumentos de análise documental e de conteúdo se explica na medida em que o lugar que a Família tem para a Assistência Social se evidencia através das Leis e dos Documentos oficiais, indicadores operativos dessa Política Pública.

A análise de conteúdo é uma categoria de procedimentos de análise textual para fins de pesquisa social, “(...) [uma] técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada” (BAUER, 2002, p. 1991). Estes materiais textuais devem ser trabalhados de forma sistemática, tentando evitar que a análise seja confundida com uma interpretação aleatória.

Maneira objetivada refere-se aos procedimentos sistemáticos, metodicamente explícito e replicáveis: não sugere uma leitura válida singular dos textos. Pelo contrário, a codificação singular de um texto o transforma a fim de criar nova informação desse texto. A validade da Análise de Conteúdo deve ser julgada não contra uma leitura verdadeira do texto, mas em termos de sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objetivo de pesquisa (BAUER, 2002, p. 191)

Assim, a análise de conteúdo pode ser uma técnica que permite fazer inferências válidas para um determinado contexto através da investigação do conteúdo simbólico de mensagens. A pesquisa se fundamenta, assim, em um referencial teórico. Utilizando a pesquisa bibliográfica como sustentação teórica, proceder-se-á a análise documental da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com vistas a identificar as orientações da Política que contemplem a matricialidade sociofamiliar.

Posterior a essa análise documental do Sistema Único de Assistência Social, visando identificar como a Política Pública de Assistência Social a incorpora a matricialidade sociofamiliar, buscar-se-á a problematização, à luz de referencial teórico, dos dilemas e da complexidade inerentes à colocação da família na centralidade das ações dessa Política.

O estudo bibliográfico será focado em autores que realizem discussões pertinentes ao tema proposto, tais como CARLOTO (2010), MIOTO (2009), SPOSATI (2003), COUTO (2006). Trata-se, portanto, “de um estudo para conhecer as contribuições científicas sobre o tema, tendo como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas existentes sobre o fenômeno pesquisado”. (MARTINS, 2000, p. 28)

Conforme afirma Coutinho (1991), “não há ciência que esgote o real, pois a ciência é sempre aproximativa. (...) é absolutamente necessário o debate de idéias, no sentido de esclarecer nossas posições em relação a aproximação a uma verdade cada vez mais abrangente” (p.13). Dessa forma, a pesquisa não pretende ser um trabalho completo ou exaustivo, mas sim contribuir para a discussão acerca do atual cenário da Política Pública de Assistência Social brasileira.

A partir dessa noção, portanto, como elemento intrínseco da pesquisa qualitativa, a análise é a etapa da pesquisa em que, efetivamente, comungamos os elementos naturais e os interpretativos, lidamos com o subjetivo e o objetivo, o teórico e o prático, na tentativa de perseguir uma comunhão entre esses elementos aparentemente antagônicos para a construção de uma leitura atuante *do e no* universo de pesquisa. A esse respeito, o Gibbs conclui:

A maioria dos autores que escrevem sobre dados qualitativos reconhece que isso envolve ambos os aspectos da análise – manipulação e interpretação de dados. Às vezes, elas são usadas ao mesmo tempo, mas frequentemente são usadas em sequência, a começar pelo uso dos procedimentos “de escritório”, depois avançando para a redução dos dados em resumos ou apresentações, antes de finalizar a análise interpretativa e tirar conclusões. (GIBBS, 2009, p. 16)

A partir do processo descrito pelo autor, surge um terceiro conceito que é caro para o embasamento da proposta de trabalho aqui apresentada: o de dados qualitativos. Afinal, a partir da escolha do método utilizado, surge um questionamento sobre *o que*, efetivamente, analisar. Esse é um quesito importante, pois não há pesquisa sem objeto de análise. A definição e delimitação deste objeto será essencial para o alcance de resultados concretos, tanto em seu aspecto prático/logístico quanto em sua relevância acadêmica.

Para o trabalho que aqui se apresenta, ressalta-se que a seleção de documentos institucionais como *corpus* de estudo se deu pelo fato de que esse

material se apresenta como um veio rico de aparatos que norteiam a prática profissional no campo da assistência social e, sobretudo, acaba se configurando como um eixo delineador não só da prática dos que ali atuam, mas de todo um ideal filosófico que a permeia e que nela se constrói.

A esse respeito, no próximo tópico, apresentam-se algumas características da pesquisa qualitativa que servem de norteadoras para o trabalho em questão e que ajudam a estabelecer com maior propriedade a forma mais efetiva de manipulação dos dados, para o alcance de resultados concretos e cientificamente relevantes. Iniciamos, a seguir, com um mapeamento conciso das principais etapas e procedimentos necessários ao desenvolvimento do processo supracitado.

## ***2.2. Análise documental e de conteúdo: traçando um percurso metodológico***

O primeiro passo de nossa pesquisa foi a seleção do *corpus*, de acordo com a pertinência do Sistema Único de Assistência Social para as políticas públicas de assistência social e para a regulamentação das intervenções do Estado neste campo de atuação. Nesse sentido, ao analisarmos o documento em questão e as discussões acadêmicas que sobre este se debruçam, verificamos uma série de controvérsias, que nos fizeram perceber a necessidade de um olhar mais apurado e crítico sobre determinados conceitos evidenciados na legislação.

A partir de então, conseguimos vislumbrar um recorte analítico sobre dois problemas centrais que nos parecem emblemáticos e sugerem um olhar mais aguçado sobre a proposta do SUAS:

a) de que forma a noção de matricialidade sociofamiliar coloca em xeque o conceito de **família** e como, de certa forma, (re)constrói essa categoria no âmbito das políticas públicas de assistência social?

b) como o conceito de **gênero** é apresentado no SUAS, em termos associativos com a matricialidade sociofamiliar, gerando uma espécie de articulação “natural” entre feminilidade e maternidade? Quais as implicações desse processo para a operacionalização da Lei na prática profissional?

Os dois problemas que ora levantamos, por sua vez, parecem convergir para algumas possibilidades de leitura que, pretendem, de certa forma, nortear a nossa análise de conteúdo. Essas possibilidades analíticas se desdobram em algumas hipóteses que, perseguidas ao longo do nosso debate, poderão iluminar as principais divergências atualmente apresentadas sobre a Política Nacional de Assistência Social. Serão, portanto, nossas hipóteses de trabalho:

- a) O conceito de Família não é estanque e sua centralidade nas ações da Política de Assistência Social evidencia o lugar simbólico que ela ocupa nas classes sociais empobrecidas.
- b) A idéia de que há um 'reforço pedagógico' sobre os papéis de gênero (mulher-mãe/homem-ausente) dentro da atual Política Pública de Assistência Social.

Verifica-se, com base nos problemas e hipóteses aqui apresentados, que o principal eixo norteador de nossos debates sobre o texto do SUAS reside na forma como este apresenta determinados conceitos de família e de gênero que, de certa forma, dialogam com as perspectivas antropológicas e culturais vigentes, aproximando-se ou se afastando das proposições correntes sobre essas duas categorias analíticas. Nesse aspecto, é crucial que se eleja as definições que acreditamos representar com maior clareza a realidade contemporânea para, então, verificar de que forma são colocadas em contraponto com a Lei.

Para o conceito de **família**, escolhemos aquele apresentado por Lévi-Strauss (1980) que aponta a família com uma das formas de organização social mais difundida no mundo, podendo ser encontrada em diferentes sociedades e épocas. E para além de ser mero espaço de produção e reprodução biológica deve ser lida como um fenômeno social.

A respeito das categorias de **gênero**, dialogamos com uma perspectiva dos estudos feministas, as consideram como constructos culturais e historicamente situados. O gênero não é propriedade dos corpos nem algo que prescinda os seres humanos ditos masculinos e femininos, mas sim um conjunto de efeitos que produz uma ficção reguladora. Conforme Butler: a construção histórica e social das sexualidades pode ser compreendida como um processo de materialização



estabilizado ao longo do tempo para produzir efeito de naturalização, em que se definiriam os limites e fronteiras

A relevância de desenvolver esta pesquisa, utilizando-se dos instrumentos de análise da pesquisa documental e de conteúdo, se explica na medida em que o lugar que a Família tem para a Assistência Social se evidencia através dos Documentos, indicadores operativos dessa Política Pública.

### **3. PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.**

#### **3.1 A conjuntura econômica, social e política da década de 80- a promulgação da Constituição de 88.**

A década de 80 aparece como os primeiros passos para o caminho da democracia instituída nos anos seguintes no Brasil. Após 21 anos vivendo sob o regime da ditadura militar (de 1964 a 1985), têm-se uma sociedade civil em processo de reestruturação que se fará crucial para a ampliação da cidadania conquistada através da pressão popular na década de 80.

O período que vai do final da década de 70 e início da década de 80 configura-se por fortes e amplas mobilizações da sociedade civil, através do ressurgimento e da ampliação de diversos eixos dos movimentos sociais (movimento dos trabalhadores, movimento de bairro, movimento de meninos e meninas de rua, movimento sanitário, movimentos populares diversos- gênero, etnia, etc., movimento estudantil, entre muitos outros).

Nesta época da chamada “Transição Democrática”, ocorre uma reorganização institucional que resultou na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, e por uma luta para que a proteção social na qual tange os direitos sociais ganhassem atenção especial. Esse movimento culminou numa Constituição que, embora com algumas ressalvas, “acabou consagrando as teses e tradições nacional-estatistas com um viés favorável às demandas dos trabalhadores e das chamadas classes populares.” (REIS, 2014, p. 160) É a primeira vez que a Assistência Social é vista como direito, com proposta de satisfazer os “mínimos sociais” e entra na Constituição Federal na condição de componente do Sistema de Seguridade Social e de direito da cidadania.

Dessa forma, Pereira diz:

Graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil com inovação semântica, conceitual e

política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias chaves norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país. (2000, p. 152)

A Constituição Federal de 1988 vem coroar o fim da ditadura e o começo de uma nova etapa econômica, social e política brasileira. A política de seguridade social passa a se constituir como concepção de um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício de sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para a política de saúde e de assistência social. A introdução da seguridade como sistema de proteção social, enfeixado pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social é um marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil. Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e na sua enunciação, reafirma que essa população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão. (COUTO, 2006, p. 159/ 161)

A Assistência Social tratada na Constituição Federal de 1988 passa, portanto, a ser regulamentada como uma política pública e vem compor o tripé da Seguridade Social como Política de Proteção Social, garantindo ao cidadão o direito de ser atendido em suas necessidades básicas: vida, saúde, educação, seguridade, lazer, habitação, trabalho, sendo a última das três políticas a ser regulamentada, em 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social. O conceito de Seguridade Social amplia o compromisso entre Estado e sociedade em garantir condições dignas de vida a todos os cidadãos.

A Assistência Social é reconhecida como direito à Seguridade Social pelos artigos 203 e 204 da Constituição:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

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

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;  
 II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

A Constituição estabelece que a Saúde é direito de todos e dever do Estado, a Previdência será devida mediante contribuição, enquanto a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição.

Segundo Pereira (2000):

Na área social, as novas diretrizes contidas na Constituição previam: maior responsabilidade do Estado na regulação; financiamento e provisão de políticas sociais; universalização de acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo, controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos. (PEREIRA, 2000, p.153)

Na área da saúde, foi instaurado um sistema único- o SUS – que foi o que “incorporou com mais fidelidade o princípio da universalização da cobertura do atendimento e mais, (...) renegou a atenção seletiva e elitizada das políticas sociais de extração neoliberal”, nas palavras de Pereira (2000).

Na área da Previdência Social, a igualdade dos direitos de todos os trabalhadores (urbanos, rurais e domésticos) constitui a iniciativa mais democrática.

Para o trabalhador empregado, as medidas tiveram avanços significativos. Quanto à política de Assistência Social, esta foi a que mais se diferenciou das Constituições anteriores, porque transforma o “favor” em direito e os “excluídos” em sujeitos de direitos, sendo que a partir da Constituição de 1988 o campo da assistência social passou a ser considerado uma política social, dirigindo-se a uma população que antes era excluída do atendimento na ótica dos direitos.

(...) é necessário alertar que a Seguridade Social instituída pela Constituição Federal de 1988, apesar de inovadora e de intencionar a construção de um padrão amplo de direitos sociais, caracterizou-se como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados do trabalho (Previdência), direitos de caráter universal (Saúde) e direitos seletivos (Assistência). Além disso, os princípios constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração se aplicam diferenciadamente a cada uma das políticas de Seguridade Social e não instituíram um sistema homogêneo, integrado e articulado. (DAHMER, s/d , p. 2)

Contudo, os governos da década de 80 em diante assumiram o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo Consenso de Washington<sup>5</sup> que previa, entre outras coisas, a diminuição dos gastos nas políticas sociais e retirada do Estado do campo social. O Brasil adentrava o cenário neoliberal.

No conjunto das orientações indicadas no Consenso, inspiradas pelo receituário neoliberal, que teve a adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social por parte do Estado e a orientação para que o mesmo passasse a ser gestado

---

<sup>5</sup>A expressão “Consenso de Washington” surgiu numa conferência organizada em Washington, em novembro de 1989, pelo Institute for International Economics e patrocinado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo governo norte-americano, para discutir políticas econômicas para a América Latina. Nesse encontro, foi esboçada toda uma política reformista para América Latina, de acordo, naturalmente, com os interesses norte-americanos. A política de reformas pode ser resumida em 10 pontos: controle do déficit fiscal; cortes de gastos públicos; reforma tributária; administração das taxas de juros; administração da taxa de câmbio; política comercial de abertura do mercado e liberação de importações; liberdade para a entrada de investimentos externos; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia, eliminação de barreiras, regras restritivas, leis trabalhistas; lei de patentes, garantia de direitos de propriedade. (MARQUES, 2006, p.628-629)

pela iniciativa privada. Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas passaram a ser alvo de desmontes pelos governos que sucederam à Constituição de 1988.

Até a Constituição de 1988 a política de assistência social é marcada pela centralização política e financeira no Executivo federal; pelo caráter marginal e assistemático dos programas em relação ao núcleo da seguridade social; pela fragmentação institucional; pelo veto à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas.

Muitos acontecimentos tornam as duas últimas décadas do século emblemáticas para a Assistência Social brasileira. Porém, se de um lado o Brasil caminha para estabelecer uma nova política social, descentralizada e universal com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (nº 8.742) sancionada em 7 de dezembro de 1993, por outro lado, ao adotar os compromissos da agenda neoliberal, o país entra “no embalo” do mercado mundial que estabelece minimizar os gastos públicos com o social.

Na aprovação da LOAS (Lei nº. 8.742/93) segundo Fiori (1998), a economia mundial estava passando por um momento muito crítico: “as economias atravessavam profunda recessão, com perda significativa da massa salarial, aumento de desemprego, resultantes dos custos sociais dos processos de estabilização do sistema capitalista” (apudCOUTO, 2004, p.172)

Os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida” no aspecto de desenvolvimento econômico. A economia brasileira perdeu a competitividade e procurou preservar posições no comércio exterior, utilizando recursos como o arrocho salarial e desvalorização da moeda nacional, diminuindo o custo da produção, e tornando as mercadorias internacionalmente mais baratas. O Estado foi se deteriorando e ficando sem condições de retornar com os expedientes adotados, ocorrendo o agravamento da situação econômica e social. Observam-se altas taxas inflacionárias e sucessivos planos que tentam contê-la.

Na década de 1990, uma das características do novo rearranjo político proposto pela recém-aprovada Carta Magna pode ser percebido na descentralização político-administrativa proposta para a área social. A transferência de

responsabilidades para as instâncias locais constituiu-se, em grande parte, em mais uma forma de escamotear o enfretamento à pobreza, mas também permitiu uma maior participação da sociedade civil.

A década de 1990 foi marcada pela elaboração das leis complementares à Constituição, dentre as quais podemos destacar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA-Lei 8.069/1990), a Lei Orgânica da Saúde (Leis 8.080/1990 e 8.142/1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-Lei 8.742/1993). Dentre outros atributos, tais leis indicaram a descentralização político-administrativa e a participação da população como diretrizes a serem adotadas para a execução das políticas sociais. (PASTOR, 2007)

Como exposto, nessa época, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social corroboram com as perspectivas da Constituição de 1988. No campo da assistência, entretanto, na contramão dos objetivos dispostos da Lei Orgânica de Assistência Social e na Constituição Federal, os governos brasileiros adotam o ideário Neoliberal regendo-se pelas leis do mercado.

O enfrentamento da nova e velha “questão social, aliado à falta de fundos sociais e subordinada à proposta neoliberal de “Estado Mínimo”, configura um fenômeno de refilantropização da assistência, na medida em que o governo transfere para a sociedade civil a responsabilidade de solucionar os impactos do Programa de Ajuste Estrutural preconizado pelo FMI e Banco Mundial. (SCHONS, 2003, p. 18)

Nesse contexto, o indivíduo que não consegue crescer seguindo o ritmo da ascensão capitalista forma o público que deve ser amparado pela Assistência Social, relegando a assistência à benesse, à filantropia e não ao direito de cidadania conquistado historicamente. O agravamento da questão social se acelerou com a implantação da política neoliberal.

Com a globalização e a política neoliberal implantada no Brasil a partir da década de 1990 ocorreram agravamentos das desigualdades sociais no Brasil, a desregulamentação do mercado de trabalho, o aumento do mercado informal e o

crescimento do contingente de desempregados, que estão espalhados pelas ruas e cidades, sobrevivendo em condições desumanas.

Na verdade, o contexto de forte pressão neoliberal para o ajustamento fiscal subordinou a reorientação dos gastos sociais aos objetivos macroeconômicos, notadamente os de estabilização e os de natureza fiscal. Priorizaram-se os programas focalizados, os fundos sociais de emergência e os programas sociais compensatórios voltados para o atendimento dos grupos pobres e vulneráveis. Ao lado da ampliação desses programas sociais de corte assistencialista, predominou o aprofundamento de tendências históricas do sistema de proteção social brasileiro, qual seja, a tendência de privatização nas áreas da saúde, educação e, também, previdência. Por fim, essas fortes tendências convivem hoje com as novas formas de gestão pública das políticas sociais, que, através da descentralização e municipalização das ações, têm conduzido, muitas vezes, ao estilhaçamento dos programas, tomando ainda mais grave o quadro de pobreza e miséria do país. (ALENCAR, 2006, p.74)

Seguindo o contexto mundial de crise do capital, nos governos dessa década o aprisionamento da economia pelas altas taxas de juros impediu o desenvolvimento da produção e a geração de novos empregos, provocado aumento do desemprego e a precarização das condições de trabalho. Os ajustes propostos pelo programa neoliberal tinham como pontos centrais: a emergência das privatizações, deixando o mercado livre ao jogo dos agentes privados, criando com a venda das empresas recursos preciosos ao equilíbrio das contas governamentais na fase dos ajustes estruturais; uma tributação mínima e retrógrada, assim como a abertura do País a importações e investimentos estrangeiros. Profundas mudanças na divisão social e técnica do trabalho ocorreram, atingindo além das políticas sociais, as políticas de emprego e salário e o mercado de trabalho.

O aspecto contraditório das políticas sociais no capitalismo fica mais visível quando observamos o campo da assistência social porque, ao mesmo tempo em que se tenta responder às demandas da questão social, questiona-se as condições que geram esta mesma demanda. Funciona como um círculo vicioso em que ao atender as necessidades das camadas mais pobres, contribui-se para a reprodução do próprio modelo capitalista que cria essa pobreza, estruturado na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.



No Brasil, pode-se afirmar que a tímida intervenção social do Estado acontece sob a forma da criação de programas e projetos que atendem à necessidades sociais de forma fragmentada e emergencial. Dessa forma o programa por si só não gera direito e não funciona como porta de entrada para outros serviços. Os programas sociais brasileiros já nascem restritos a ministérios. Embora a pobreza seja vista com um caráter multidimensional, as políticas públicas acabam desenhadas de maneira setorial.

Nas perspectivas vistas sobre a *Assistência no neoliberalismo*, um dos aspectos é o da declarada indisposição quanto à Assistência do Estado. A não ser quando ela permanece e é dirigida para uma população alvo bem específica, para contornar situações alarmantes, ou evitar a ameaça de subversão da ordem social, e para manter um ambiente saudável e seguro, protegendo os que se encontram na ordem. (SCHONS, 2003, p.182)

Nos últimos anos, presencia-se no cenário brasileiro, a propagação da ideia de solidariedade como remédio para os males sociais, políticos e econômicos. O Estado reduz suas intervenções no âmbito social, apela à solidariedade e delega para a sociedade as responsabilidades sociais que são suas. Na atual conjuntura, nota-se a opção por uma política que qual a cobertura e a extensão dos serviços à população vêm sendo minimizadas pelo Estado, contrapondo aos direitos e garantias constitucionais.

No Brasil, o governo Collor (1990/1992) inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF/88. (DAHMER, s/d)

As reformas ocorridas na década de 90, no esforço de ajustar o Estado Brasileiro aos princípios neoliberais, sob o monitoramento do Fundo Monetário

Internacional (FMI)/ Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) vêm acarretando operações fatais para as políticas sociais no país. Os acordos com o FMI exigiram reformas fiscais, que ocasionavam cortes orçamentários na área social.

A política de atuação do Estado no social não enfrenta o aprofundamento e a complexificação da questão social. Esta atuação no social não é realizada pelo Estado como responsabilidade fundamental e na perspectiva da inclusão dos excluídos dos mínimos sociais de cidadania. A perspectiva liberal e individualista aprova a desigualdade e as práticas discriminadoras do mercado, despolitiza as relações sociais e os programas de combate à pobreza. O estado se compromete com os ajustes econômicos delegando para a sociedade as tarefas de enfrentar as desigualdades sociais, limitando-se a ações irregulares e tímidas que procuram somente minimizar as causas negativas dos programas de ajuste estrutural.

Se economicamente, o neoliberalismo fracassou, pois não obteve o crescimento esperado (...) social e politicamente obteve os resultados almejados: sociedades mais desiguais, a exclusão de milhares de pessoas, a exarcebação do individualismo e a disseminação ideológica dos pressupostos (neo)liberais. No Brasil, os direitos de cidadania foram duramente abalados no pós-1990: os direitos sociais conquistados a partir da Carta Constitucional de 1988 foram, principalmente nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, cotidianamente desconstruídos através de decretos, medidas provisórias, retenção nos gastos sociais, o que resultou no desastroso percentual de 54% de pobres brasileiros e uma profunda desigualdade, de natureza regional e racial. (DAHMER, s/d, p. 19)

A assistência social foi a última área de Seguridade Social a ser regulamentada. Em dezembro de 1993, no governo Itamar Franco foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta foi conseguida a partir de um movimento de luta articulado nacionalmente, tendo como atores principais trabalhadores da área da assistência e organizações da sociedade civil.

A Lei nº 8.742/ 93 é bastante clara quanto a sua definição:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos

sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (BRASIL, 1993)

A LOAS foi uma conquista importante para o campo da assistência social, pois veio justamente para organizar a questão da assistência social, colocando o Estado como garantidor de direitos e a sociedade como co-participante dessas ações.

Para que o campo da assistência passe a ser considerado como direito social, a LOAS enumera condições na sua definição e nos seus objetivos, indica a responsabilidade do Estado e aponta a noção de solidariedade social, estabelecendo a população alvo de seus programas e citando a provisão dos mínimos sociais, mas sem defini-los. Essa tem sido uma competição conceitual importante, porque os teóricos que lutam pelo direito social entendem que esse conceito está preso sobre

o que vem a ser viver com dignidade e quais são os mínimos sociais necessários para se viver.

Quanto aos princípios e diretrizes, a LOAS é inovadora e aponta na lógica da preservação do direito social como:

Art. 4º - A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II- universalização dos direitos sociais, a fim de tomar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão

Art 5º- A organização da assistência social tem com base as seguintes diretrizes:

- I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo.
- II- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

A LOAS é o marco a ser buscado como referência por aqueles que estão comprometidos com a superação da exclusão social através dos direitos sociais e da expansão da cidadania para a classe trabalhadora no país. As diretrizes e os princípios estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social, contudo, aparecem em desacordo com a conjuntura dos anos 1990, onde temos a adoção das medidas neoliberais que pregavam ao Estado a redução dos gastos nas áreas sociais.

## Segundo Couto (2006):

(...) tanto os princípios como as diretrizes fazem parte do empenho de construir um sistema onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela política de assistência social. É preciso ter claro que princípios como o enunciado no artigo 4, item I, são inovadores para o sistema de proteção social criado no Brasil. Desvincular da contribuição a prestação de serviços e ainda fazê-lo na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica é bastante ousado e não encontra precedente nem na legislação social, nem nos projetos políticos explicitados no Brasil. (COUTO, 2006, p.174)

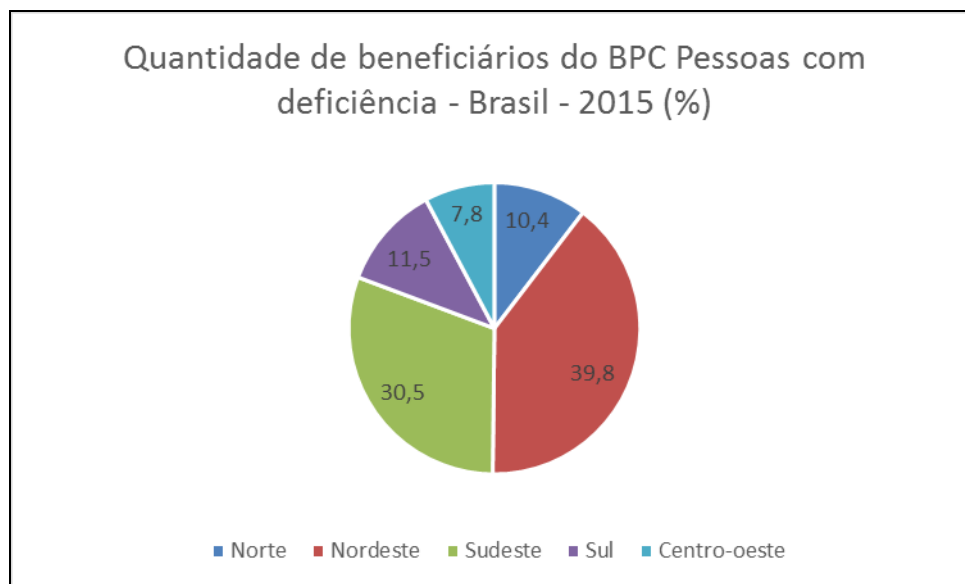
Houve alguns aspectos inovadores como: desvinculação da contribuição da prestação de serviços e ainda fazê-lo na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica; um sistema compartilhado de gerenciamento entre Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política e o controle social, apesar de parte da população ainda encontrar dificuldade de ser representada (classe subalterna).

Um benefício individual, não-vitalício e intransferível é garantido na LOAS, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que dá o direito de um salário mínimo ao idoso e ao portador de deficiência e que a renda familiar per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente, foi definido assim:

Art. 20- O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.(BRASIL, 1993)

Como observado, o beneficiário deve comprovar que não possui meios de garantir o próprio sustento, ou tê-lo provido por sua família (grifo nosso). O papel da família nesta forma de organização da Assistência Social pode ser exemplificado nesta responsabilidade considerada 'natural' da família na proteção dos seus membros mais fragilizados, uma vez que é o BPC *antes de ser um direito do individuo* (idoso sem renda ou pessoa com deficiência incapazes para o trabalho), só

é alcançado quando esgota-se o papel 'protetor' da família. Atualmente são 4,1 milhões de brasileiros (dados de 2015) beneficiários do BPC em todo o Brasil. A divisão deste total entre beneficiários idosos e deficientes esta demonstrada nos seguintes gráficos:



Fonte: MDS, DataSUAS

Gráfico 1: Quantidade de beneficiários do BPC com deficiência – Brasil/2015

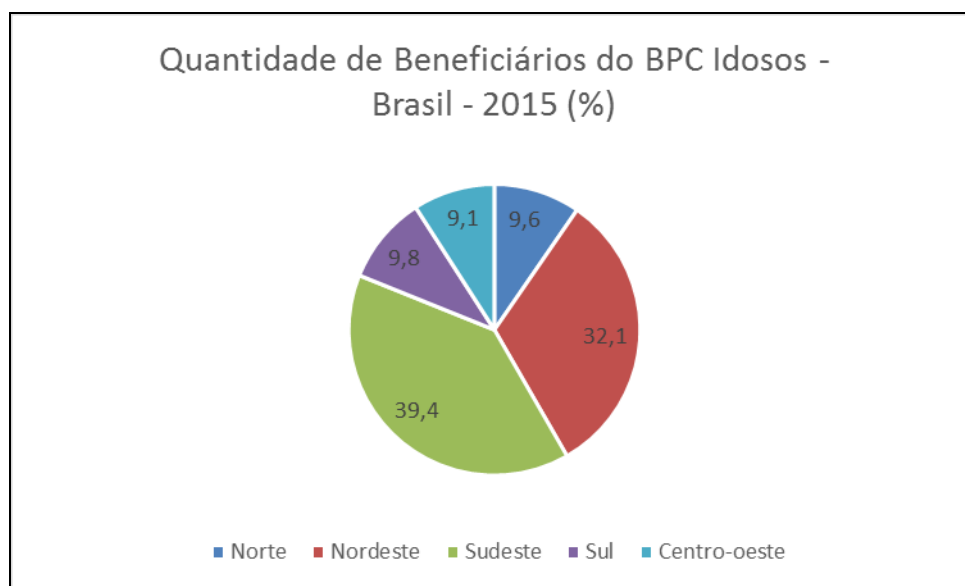


Gráfico 2: Quantidade de beneficiários do BPC idosos – Brasil/2015

Fonte: Fonte: MDS, DataSUAS

Pelo artigo 22 da LOAS, temos a definição dos chamados benefícios eventuais como sendo os que visam “ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo”. (BRASIL, 1993)

O controle social previsto na Constituição Federal de 1988 para todas as políticas sociais no campo da Seguridade Social- Assistência Social, Saúde e Previdência Social - foi um avanço, mas teve dificuldades no seu direcionamento. O Estado brasileiro já tem a característica de ser resistente ao controle público e popular às suas ações, sendo que na área da assistência social o público é a classe vulnerabilizada e essa população tem dificuldade de ser representada e quando consegue é posta de forma subalterna, de forma inferior aos “olhos” do Estado.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propôs o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania. (YASBEK, 2002, p. 9)

Ao ser caracterizada como ajuda, complementação, excepcionalidade, a Assistência Social não atinge o perfil de uma política no campo da reprodução social, ocorrendo com suas propostas a não resolução dos problemas e sim a amenização; não há uma preocupação com as demandas já que negam suas responsabilidades com a questão social, assumindo assim, o caráter de complementação e não escolhem a perspectiva coletiva em face da necessidade social já que se destinam a eventuais portadores de uma carência, de situações excepcionais preservando o perfil de ações ocasionais.

Quando a Loas diz que cabe a Assistência Social tornar os cidadãos alcançáveis pelas demais políticas sociais, isto pode não significar que a assistência social deva fazer de tudo um pouco para os mais pobres como se fosse o “gueto da pobreza”. Ela deve, sim, buscar, por meio da tensão de inter-setorialidade, que as políticas sociais saiam de padrões excludentes e incluam as condições efetivas da realidade de vida e de destituição de grande parcela da população. (SPOSATI, 2001, p.65)

O corte assistencialista presente nas ações sociais sob a égide do neoliberalismo, encontra-se presente na maneira como vem sendo sistematizados os benefícios previstos na LOAS, à medida que elegem seletivamente os mais pobres entre os pobres. De acordo com Yasbek (2002, p.6) o que temos “são ações tímidas, incapazes de interferir no cenário de exclusão e de enfrentar as causas da desigualdade entre os brasileiros”.

Lutar pelo ser social exige transformações profundas que inicia pela garantia do exercício da cidadania no seu conceito mais primário, garantia dos direitos constitucionais que asseguram a Assistência como uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

É necessário iniciar uma nova era para a Assistência Social brasileira, trocando-se a visão centrada no “favor”, na “benesse” pela visão do “direito” e da “cidadania”. A Assistência Social, porém, deve se fortalecer como política pública, assumindo seu comprometimento com a construção da inclusão social, universalização dos direitos, propondo a retaguarda de uma sociedade organizada capaz de assegurar a efetividade de seus direitos sociais através dos respectivos planos, programas e projetos.

Sabe-se que, no Brasil, historicamente, o financiamento da assistência social pode ser definido como insuficiente e perverso. Insuficiente porque os recursos assegurados sempre estiveram aquém do necessário para a garantia de uma política assistencial sistemática, contínua e que respondesse às demandas sociais, além de não contar com fontes seguras e definidas. E perverso porque o financiamento da assistência social sempre teve uma natureza regressiva, ou seja, não assumiu uma função de redistribuição de renda. As fontes de recurso conhecidas tinham suas bases nas contribuições dos próprios usuários, onerando assim os trabalhadores em detrimento do capital. Soma-se a isto a histórica inexistência de critérios claros e transparentes de distribuição de recursos, que se constituía como estratégia de fortalecimento do clientelismo político. (FERREIRA, p. 5)

A política de assistência social no Brasil terá ainda de enfrentar inúmeros desafios, que requerem maior comprometimento do Estado e controle democrático por parte da sociedade para que a desigualdade social torne-se não só uma preocupação circunstancial de governos locais, mas de fato uma prioridade pública.



Nesse sentido, parece evidente que a Assistência Social como política de seguridade social e nesta, de provisão de necessidades básicas, constitui-se como política estratégica no enfrentamento da exclusão social.

Discutido o contexto econômico, social e político em que surge a Assistência como integrante da política de Seguridade Social no Brasil, incursionaremos no próximo capítulo na criação e implantação do Sistema Único de Assistência Social e seu modelo sistêmico de organização das ações desta política por nível de complexidade de atenção referenciada.

## **4. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.**

### **4.1 Política Nacional de Assistência Social / 2004**

A promulgação da Constituição de 88, configurando a assistência social como uma política pública integrante da Seguridade Social e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 não asseguraram de fato a efetividade da Política de Assistência Social como um direito de Cidadania. Como afirma Martins (2003): “O grande desafio da Assistência Social é constituir-se como política e realizar-se como pública. Este é um processo de construção contraditório com passos e contrapassos”.

Apesar dos avanços constitucionais, dentre eles a política de Assistência Social, visualiza-se no final da década de 80 um quadro caótico na economia, devido a diminuição de gastos do Estado com as políticas sociais, o grande empobrecimento da população e a continuidade na área social, de políticas assistencialistas e clientelistas.

De acordo com Costa (2004):

Em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington. (COSTA, 2004, p. 144)

No campo social, o período caracterizou-se por mecanismos que incidiram no sistema de proteção social, desmontando-o, principalmente em relação à Seguridade Social.

Contudo, a preocupação com a efetivação da assistência enquanto política pública de Seguridade Social por parte de camadas comprometidas com a área social não deixaram esquecer a verdadeira intencionalidade da assistência social

prescrita na Carta Magna, mesmo num cenário político e econômico adverso à universalização dos direitos sociais. Em dezembro de 2003, acontece na cidade de Brasília/DF a IV Conferência Nacional de Assistência Social, esta contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil e com a militância de profissionais envolvidos com a área social. Após vários debates e encaminhamentos sobre a política de Assistência Social a plenária final da Conferência apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social pelo presidente Lula, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política e começou a particularizar esse novo tempo e a recondicionar as expectativas contidas. Dentre as muitas deliberações ali consagradas, uma define a trajetória sobre a qual esse governo deveria começar a reescrever essa história (...): a decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as idéias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de *ser de direitos*. (LOPES, 2006, pág. 79/80)

Em 2004, foi aprovada pelo Ministro Patrus Ananias de Souza, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 com a perspectiva de implantar em todo o território nacional o Sistema Único de Assistência Social- SUAS. Criada como decisão do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a PNAS/2004 traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que ora expressa a materialidade da Assistência Social como uma das bases do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

Pela Política Nacional de Assistência Social/2004 fica definido como princípios da Assistência Social Pública:

I- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (PNAS, 2004, p. 33)

Como exposto, os princípios da Política Nacional de Assistência Social se configuram pela via democrática do direito social excluindo desta maneira, qualquer forma de discriminação e estabelecendo nova diretriz para o atendimento sob a ótica da universalização.

Um fator importante que perpassa toda a PNAS e que deve ser ressaltado é a necessidade da Política Pública de Assistência Social ser operacionalizada de maneira integrada com as demais políticas setoriais, considerando as particularidades territoriais e garantindo os mínimos sociais para atender as contingências sociais pela ótica de universalização dos direitos sociais. Mesmo que a intersetorialidade ainda não tenha sido efetivada de todo, o fato do SUAS operar sob essa perspectiva já é um avanço para que a política de Assistência Social.

A Assistência Social a partir da PNAS/2004 passa a ser gerida a partir de um Sistema Único e, nessa perspectiva, tem como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que dele necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários de proteção social básica e, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, pág. 34)

Neste sentido a Política Pública de Assistência Social marca a sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas a todo cidadão brasileiro.

Em relação aos usuários fica assegurada a centralidade de ação na família com vistas à superação da focalização de forma a garantir a sua convivência familiar e comunitária. Por família, nos termos da PNAS entende-se o grupo de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade. Ficam, desta forma, definidos como usuários da política de Assistência Social:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termo étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, pág. 34)

Em relação às proteções sociais aprofundadas no âmbito da política de Assistência Social, a PNAS/2004 estabelece dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

Na Proteção Social Básica, o foco são os serviços, projetos, programas, que potencializam a família como unidade de referência, “fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros (...)” (PNAS, 2004, pág. 37).

A Proteção Social Básica realiza-se sob coordenação do gestor municipal de Assistência Social através de um mapeamento das áreas de risco e vulnerabilidade sociais a que os cidadãos dos municípios estão expostos e desta forma são organizadas as redes de proteção sócio-assistenciais com o objetivo de promover a inserção das famílias nos serviços de assistência social.

Os serviços de proteção básica devem ser garantidos para todas as famílias e indivíduos de um determinado território. Nesse caso, ele se dirige a todos de determinado território, com o objetivo de prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários, bem como apoio a indivíduos. Esses serviços têm como objetivo maior, portanto, a prevenção, entendendo que a maior e mais bem sucedida estratégia de superação da exposição a situações de risco é garantir a convivência familiar e comunitária, com o fortalecimento dos processos de socialização primária, de expansão das possibilidades de autonomia e do protagonismo como cidadãos (...) as condições de gênero, étnicas, dos ciclos de vida (...), da condição física e mental. Quanto aos serviços compostos em base local, corresponderiam todos os serviços de convivência, socialização, atendimento e orientação para as famílias. (LOPES, 2006, pág. 87/88)

Enquanto a Proteção Social Básica trabalha com núcleos familiares visando seu protagonismo social, na Proteção Social Especial a intervenção se dá quando existe uma situação de violação de direitos. Nesse caso, as medidas requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção mais especializada, além de individualizada.

A Proteção Social Especial caracteriza-se pelo grau de risco social em que seus usuários se inserem:

A proteção social especial é modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, pág. 39)

A Proteção Social Especial<sup>6</sup> se subdivide em média e alta complexidade. A média complexidade se refere aos serviços prestados às famílias e aos indivíduos

---

<sup>6</sup> No que se refere (...) à proteção social especial é notório o avanço dos serviços de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de trabalho e as vitimadas pela violência, abuso e exploração sexual. (...) Nesse campo, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social, os CREAS, que funcionam nos municípios e por consórcios intermunicipais, são equipamentos que articulam uma importante rede de organismos e entidades integradas e interagindo para combater essa gravíssima situação. (LOPES, 2006, 88/89)

que tiveram direitos violados, mas que não perderam o vínculo familiar e comunitário. E a alta complexidade garante a proteção integral - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - a indivíduos que se encontram sem referência familiar/comunitária e, ou em situação de ameaça. São serviços que necessitam de maior flexibilidade e de acompanhamento individual nas soluções protetivas. A Proteção Social Especial corresponde aos

(...) desdobramentos dos serviços de orientação sociofamiliar, dedicado ao atendimento a indivíduos e às famílias também, para provimento de benefícios, serviços, programas e projetos, mas com um grau de complexidade muito maior. (...) Nos serviços de base especializada priorizam-se o atendimento a famílias com problemas de subsistência, os cuidados no domicílio e de abrigo para idoso e para pessoa portadora de deficiência, além dos serviços de abordagem de rua para adultos, crianças e adolescentes, organizando, ademais, a cobertura das situações que requerem proteção integral do Estado. Assim, estruturam-se os abrigos para famílias, repúblicas, abrigos para crianças e moradias temporárias. (LOPES, 2006, pág. 88)

Fica definida, de forma inédita na Assistência Social brasileira, a instituição de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como responsáveis pela execução dos serviços de proteção social básica; e de Centros Especializados de Referência de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP) como responsáveis pelos serviços de proteção social especializada<sup>7</sup>.

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, fundado em áreas de vulnerabilidade social abrangendo até 1.000 famílias/ano. Funciona como uma competência local da política nacional, e como tal, fica responsável pela organização e coordenação da rede de serviços sócio-assistenciais locais. Desde 2007, quando foi realizado o primeiro Censo SUAS, até 2013 pode-se perceber um significativo aumento na implantação desses equipamentos, que passaram de 4.195 para 7.883 unidades distribuídos nas regiões do Brasil conforme o gráfico:

---

<sup>7</sup>O equipamentos públicos – CRAS, CREAS e Centros POP - continuam a expandir-se em todos os estados, já sendo presentes em mais de 95% dos municípios. (CENSO SUAS/ 2012)

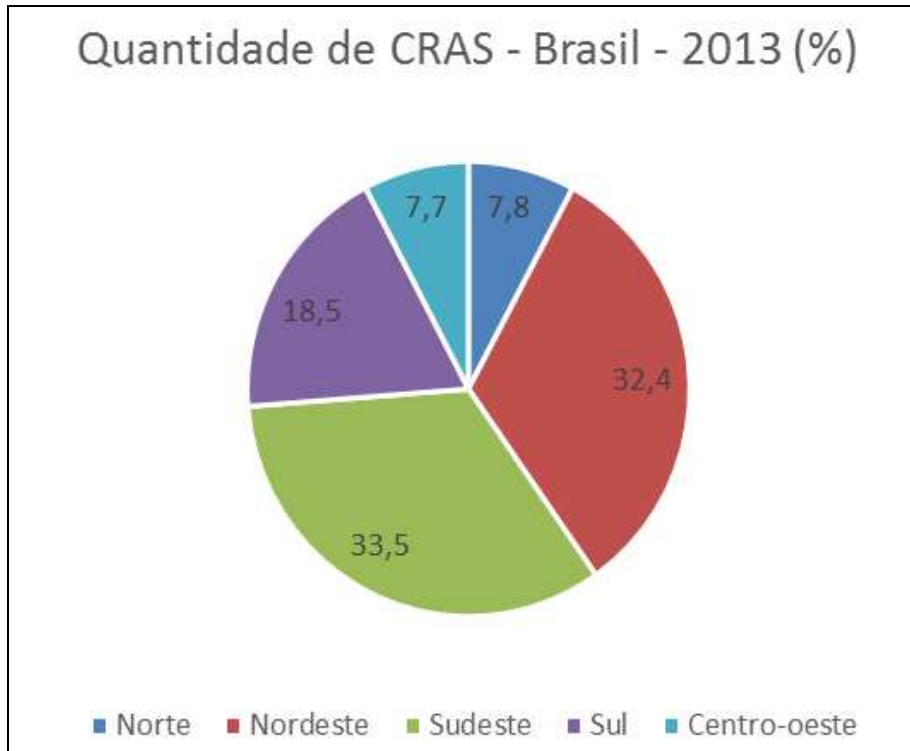


Gráfico 3: Quantidade de CRAS – Brasil/ 2013

Fonte: MDS, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representa um novo modelo de gestão da política de Assistência Social para todo o território nacional a ser implementado pelas três esferas de governo de forma descentralizada e participativa, conforme previsto na Loas (Lei nº 8.742/93). Este foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em julho de 2005 através da Norma Operacional Básica NOB/SUAS-2005:

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instancias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma de gestão



financeira, que considera os mecanismos de transferência; os critérios de partilha e de transferência de recursos. (NOB/SUAS, 2005, pág. 84)

A elaboração da Norma Operacional Básica, enfim, “costura” a Assistência Social Pública como uma prática de cunho político inserida na esfera dos direitos sociais, com regras a serem observadas e não mais como uma prática assistemática.

A NOB/SUAS-2005 indica como prerrogativas para a efetiva construção do SUAS: a gestão compartilhada entre os três entes federativos; divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social ; fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada (âmbitos municipal, estadual e federal); respeita e reconhece as diferenças e desigualdades regionais; e articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS.

Segundo Lopes (2006):

O Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objetos da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Essa justa “retrovisão ” assessora o enfrentamento dos desafios colossais que envolvem o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003. (Lopes, 2006, p.77)

Dentre as características mais importantes, destaca-se que o SUAS representa um sistema público não-contributivo, cuja função é gerir a política de Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão. (SPOSATI, 2006, p.111/112)

O processo de gestão do SUAS tem como eixos estruturantes: a Matricialidade Sociofamiliar; a Descentralização político-administrativa e Territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; o Financiamento; o Controle Social; a participação popular/ cidadão usuário; a Política de Recursos Humanos; a Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

**Matricialidade Sociofamiliar-** A centralidade da família é garantida na medida em que a Assistência Social, com base nas necessidades familiares, desenvolve-se numa política universalista e que valorize a convivência familiar e comunitária.

(...) a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social- PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Neste sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (Política Nacional de Assistência Social, 2004, pág. 35)

**Descentralização político-administrativa e Territorialização-** A Política Nacional de Assistência Social distinguirá os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Na administração

pública, medidas territoriais ajudam a definir áreas prioritárias para execução de programas e redefine as ações das áreas de intervenção. Além das carências do lugar, o conhecimento do território permite também visualizar as potencialidades que podem ser fortalecidas.

As políticas territorializadas, tendo em vista padrões locais, não representariam a quebra da universalidade: pelo contrário, seriam fundamentais para se estabelecer, de fato, políticas universais que garantam ao mesmo tempo igualdade e equidade. Nesse caso, os padrões locais de cidadania seriam os elementos fundantes para se pensar, repensar, avaliar, restabelecer padrões regionais ou nacionais. (Koga, 2006, pág. 39)

**Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil-** Fica estabelecida a criação de redes de proteção social, tendo o Estado como referência global. Somente o Estado dispõe de mecanismos “fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade.” (PNAS, 2004, pág. 51) O Estado assume a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo, a Sociedade Civil participa exercendo o controle social.

Nesse contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (PNAS, 2004, pág. 51/52)

**Financiamento-** A proposta é de respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições que afetam o financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios do Sistema Único de Assistência Social, rompendo com o financiamento da política de assistência social marcada por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas.

Na sistematização da NOB-SUAS, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo.

(...) o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos beneficiários e o financiamento da rede socioassistencial do SUAS se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo. Isto quer dizer repasse automático do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal para financiar os serviços- além do repasse de recursos específicos em cada esfera de governo para projetos considerados relevantes. Ou seja, a rede de serviços socioassistenciais deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da co-responsabilidade estabelecida para a proteção social brasileira. (www.desenvolvimentosocial.gov.br, 15/10/13, 18:30h.)

**Controle Social-** É o mecanismo de participação popular no processo de gestão político-administrativa e foi previsto na Constituição Federal de 1988. Com o SUAS, o controle social terá como espaço privilegiado a participação da sociedade civil através dos conselhos e das conferências.

**A participação popular/ cidadão usuário-** É importante no sentido de permitir maior controle social por parte dos usuários, das entidades e de organizações de Assistência Social e dos trabalhadores do setor, que estão representados nos Conselhos e são eleitos em fóruns próprios. A construção e a implementação do SUAS se fará com a participação popular. “Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.” (PNAS, 2004, pág.58)

**A Política de Recursos Humanos-** A elaboração de uma política de recursos humanos surge a fim de capacitar de forma sistemática, continuada, nacionalizada, os trabalhadores públicos e privados e conselheiros.

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público (...) (PNAS, 2004, pág. 61)

**A Informação, o Monitoramento e a Avaliação-** Responde à criação de um sistema de informação em assistência social envolvendo os três entes da federação. Decorre disso a deliberação de políticas articuladas através de sistemas de

informação, monitoramento e avaliação, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. É a estruturação dessa política de forma democratizada permitindo a integração entre as diferentes esferas de atuação.

A fruição de alguns serviços e programas sociais do Sistema Único de Assistência Social se dá através de um cadastramento pela equipe de referenciamento local, com geração de um Número de Inscrição Social (NIS). O Cadastro Único (CADÚnico) é um banco de dados que foi criado para o Governo Federal saber melhor quem são e como vivem as famílias brasileiras mais pobres. É por meio dele que o governo consegue entender quais são as principais dificuldades que a sua família enfrenta e como pode ajudar a melhorar as suas condições de vida.

No CadÚnico são registrados dados sobre renda, tipo de moradia, escolaridade, idade, e outros; que ajudam a conhecer as condições mais gerais sobre a vida dos usuários dos serviços. É através do NIS que serão beneficiados por programas como o Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Telefone Popular, entre outros. Mas estar inscrito no CadÚnico não significa a entrada automática nestes programas sociais, pois cada um deles tem suas regras específicas.

O cadastro deve ser atualizado a cada dois anos ou sempre que houver uma mudança na situação da família usuária do programa. Podem ser cadastradas as famílias de baixa renda que ganham até meio salário mínimo mensal por pessoa; ou que ganham até 3 salários mínimos de renda total por mês. Os dados atuais sobre inscritos no CADÚnico são:

## 2015

Localidade	Quantidade total de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)
BRASIL	80.725.085
NORTE	9.109.000
NORDESTE	33.625.376
SUDESTE	24.275.693
SUL	8.095.708
CENTRO-OESTE	5.619.308

Tabela 1:

Fonte: CAIXA, Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO)

Apesar dos inegáveis avanços trazidos com a implantação do SUAS sabemos que a política pública de assistência social ainda apresenta inúmeros desafios a serem superados, e que requerem maior comprometimento do Estado e controle democrático por parte da sociedade para que a desigualdade social torne-se não só uma preocupação circunstancial de governos, mas de fato uma prioridade pública de política de Estado.

Considerando que 91,6%, a maior parcela da distribuição de recursos do Ministério de Desenvolvimento Social (dados de 2010) foram destinados à programas de transferência de renda, e que essa priorização reitera o compromisso do Estado em operar segundo a lógica de mercado. Portanto, na vida real, e não no plano ideológico, do discurso, por mais que a Política se afirme nos direitos sociais, na cidadania, estes se encontram extremamente limitados, dada a perpetuação do direcionamento neoliberal à política econômica, com o conseqüente resultado de se produzir uma política social pobre para os pobres.

Neste contexto, ressalta-se a necessidade dos diversos sujeitos coletivos captarem a Política Pública em sua totalidade, o que significa analisar a política social intimamente articulada à política econômica. A proposta do SUAS, portanto, representa avanços, mas também desafios, dentre eles, a real efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência social, conforme definido na LOAS.

## 5. A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PROBLEMATIZANDO A *MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR*

### 5.1 A família revisitada: configurações e realidade social

Mioto (2013) refere-se à relação entre Família e Assistência Social pendendo sob dois projetos de incorporação da família na política social: Assistência Social intervindo como *ajuda pública* ou como *direito de cidadania*. Enquanto ajuda pública, a família se estabelece como principal instância de proteção social e a Política de Assistência Social presente somente no momento em que a família ‘fracassa’ na provisão do bem-estar de seus membros.

“Ter essa compreensão sobre a divisão de responsabilidade da proteção social significa conceber a relação entre assistência social e família mediada pela idéia de falência. Esta, geralmente, é medida pela sua incapacidade em buscar, gerir e otimizar recursos, que implica em grande medida a sua relação com a esfera do Trabalho. Incapacidade também em desenvolver adequadas estratégias de sobrevivência e convivência, em alterar comportamentos e estilos de vida, além de não articularem em redes de solidariedade. Nesse contexto se estabelece a premissa que a assistência social deve ocorrer sob a forma de compensação e ter um caráter temporário.” (MIOTO, 2013, p. 5)

Enquanto direito de cidadania, o Estado se constitui como principal instância de provisão de bem-estar, e “a cidadania é atingida quando os direitos sociais, na política e na legalidade, se tornam invioláveis e universais”. Para Mioto:

Isso ocorre quando há a desmercadorização do indivíduo e de sua família em relação ao mercado. Ou seja, quando a prestação de um serviço é concebida como direito ou quando o indivíduo pode manter-se sem depender do mercado.(...) a cidadania social não pode estar apenas vinculada ao processo de desmercadorização, mas também a um processo de desfamíliação. Ou seja, da necessidade de haver um abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social. (2013, p. 6)

Ao analisar a prevalência de políticas sociais ‘familistas’ na América Latina, Sunkel (2006) chama a atenção ainda sobre as transformações que as famílias vêm passando nas últimas décadas. Dentre as transformações elenca a alteração no modelo tradicional e homem provedor e mulher dona-de-casa e ainda a tendência

crescente das famílias chefiadas por mulheres. Enfatiza que este modelo de proteção “familista”, sobrecarrega a mulher, pois insiste no modelo tradicional de família- “hombre provedor- mujer cuidadora”.(2006,p.5)

O mesmo autor nos aponta que além das mudanças na estrutura familiar, novas demandas sociais emergem, tais como: a longevidade; a gravidez na adolescência e uma permanência mais prolongada dos filhos adultos na família. Demandas sociais que criam novas responsabilidades para a proteção do grupo familiar e que sobrecarregam as famílias, à medida que o Estado não garante um suporte para elas. Sunkel (2006, p.5).

Em seu trabalho *O Nascimento da Clínica* (2000), Foucault discute que o controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. De acordo com esta perspectiva, foi no biológico, no somático e no corporal que, antes de tudo, a sociedade capitalista investiu. Para esse autor, o corpo é uma realidade biopolítica.

A tecnologia social heteronormativa (esse conjunto de instituições tanto lingüísticas como médicas ou domésticas que produzem constantemente corpos-homem e corpos-mulher) pode ser caracterizada como uma máquina de produção ontológica que funciona mediante a invocação performativa do sujeito como corpo sexuado. (...) O gênero é, antes de tudo, prostético, ou seja, não se dá senão na materialidade dos corpos. É puramente construído e ao mesmo tempo orgânico. Foge das falsas dicotomias metafísicas entre corpo e alma, a forma e a matéria. O gênero se parece com o dildo. Ambos, afinal, vão além da imitação. Sua plasticidade carnal desestabiliza a distinção entre imitado e o imitador, entre verdade e a representação da verdade, entre referencia e o referente, entre natureza e o artifício, entre os órgãos sexuais e as praticas do sexo. O gênero poderia resultar em uma tecnologia sofisticada que fabrica corpos sexuais.” (PRECIADO, p. 28-9)

Podemos perceber que decorre de um processo de poder o ato de forjar e manipular as identidades segundo interesses alheios ao indivíduo, segundo a afirmação que Teresa de Lauretis (1989) faz segundo a qual o gênero não é um simples derivado do sexo anatômico ou biológico. Para a autora, o gênero é antes o produto de diferentes tecnologias sociais, ou seja, o efeito cruzado de representações e modos de vida produzidos por diferentes dispositivos institucionais: como a educação, a família, a medicina e a religião; mas também,



pelos meios de comunicação (internet, cinema, jornais, rádio, televisão, arte e literatura).

Assim, o gênero não é propriedade dos corpos nem algo que prescindia os seres humanos ditos masculinos e femininos, mas sim um conjunto de efeitos que produz uma ficção reguladora. Na mesma esteira desse pensamento está Judith Butler, para quem a construção histórica e social das sexualidades pode ser compreendida como um processo de materialização estabilizado ao longo do tempo para produzir efeito de naturalização, em que se definiriam os limites e fronteiras

O gênero só existe na prática, na experiência e sua realização se dá mediante reiteraões, cujos conteúdos são interpretações sobre o masculino e o feminino, e um jogo, muitas vezes contraditório, escorregadio, estabelecido com as normas de gênero. O ato de pôr uma roupa, escolher uma cor, acessório, o corte de cabelo, a forma de andar, enfim, a estética e a estilística corporal, atos que fazem o gênero visibilizam e estabilizam os corpos na ordem dicotomizada dos gêneros. Também os/as mulheres biológicas se fazem na repetição de atos que se supõe sejam naturais. A partir da citacionalidade e uma suposta origem, transexuais e não-transexuais igualam-se. (BENTO, 2006, p. 228)

É nesse sentido, do controle das experiências de ser homem e ser mulher na esfera de uma política pública de reconhecimento de direitos que queremos chamar atenção para as 'amarras de gênero'. Conforme visto a ótica familista prevalente na atual configuração da PNAS não supera o modelo normativo do homem provedor/mulher dona-de-casa, pelo contrário, o reforça. Não considera que as famílias e a própria sociedade tem passado por transformações sociais recentes que impactam diretamente nas hierarquias de gênero.

Podemos exemplificar isto analisando que no Programa Bolsa Família, as mulheres tem prioridade como detentora dos cartões de pagamento do benefício. Em contrapartida, as condicionalidades do PBF se referem à responder pelo cuidado dos filhos com pesagem e presença escolar. Se há algum problema com os beneficiários com falta na escola ou com baixo peso, o detentor do cartão de pagamento é chamado a responder podendo chegar a ter o benefício cortado. Assim, ao mesmo passo que potencializa a mulher, o programa 'amarras' suas vivências no espaço do cuidado do privado, do doméstico e por consequência, desabona o homem dessa responsabilidade.

Assim, a discussão trazida por Miotto (2009) nos traz que as políticas familiares, de caráter familista, tendem também a reforçar os papéis tradicionais de homens e mulheres na esfera doméstica e também condicionar a posição de homens e mulheres no mercado de trabalho. “Isso se traduz numa presença ‘secundária’ da mulher nesse mercado, quer seja pela forma (tipo de atividade, salário) como se inserem ou ainda pela dupla jornada de trabalho que as penalizam com o alto custo emocional.” (Miotto, 2009,p.140). Sem dúvida, essas considerações são importantes para entender as implicações acerca da centralidade na família na política de assistência social, para a família e especialmente para a mulher.

A incorporação da família como referência na política social brasileira reavivou o debate em torno do trabalho com famílias. Presente como categoria de análise de vastos estudos (GIDDENS, 1993; VITALE, 2002; SILVA, 2006; SARTI, 2011; MIOTTO, 2008, 2009), ela sempre aparece como um espaço altamente complexo, construído e reconstruído histórica e cotidianamente, através das relações e negociações que se estabelece entre os indivíduos, a família e as outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado. Assim, entender a família na sua dimensão simbólica subsidia a nossa compreensão sobre o lugar que é atribuído à família na configuração da proteção social direcionada à parcela da população entendida como pobre.

O universo simbólico dos pobres reflete e devolve a imagem da sociedade onde vivem. Não se trata, assim, de um universo específico dos pobres, mas dos elementos socialmente dados que são por eles mobilizados e articulados para viverem e atribuírem um sentido à vida, num mundo onde precisamente se localizam como pobres. Seguindo as trilhas sugeridas por Camara Cascudo, de que nada do existente, culturalmente, é contemporâneo, as raízes dessa mentalidade popular devem ser buscadas na maneira como se constituiu o espaço público no Brasil. (SARTI, 2011, p. 141)

Objeto de estudo de todos os interessados em analisar o universo social, a Família aparece desde Morgan (1976), para quem cada fase do desenvolvimento da sociedade corresponde a um modelo de família, até, mais recentemente, à teórica feminista J. Mitchel (1976) que amplia as possibilidades para analisar as famílias através de categorias chaves específicas, tais como a produção e reprodução social/sexual.

Na Europa, é no século XVIII que ocorre a efetivação do modo de produção capitalista. Este repercutiu diretamente sobre a organização da família, através da separação entre a casa e a rua; a divisão entre as tarefas da mulher (casa) e do homem (trabalho); e a instauração de um salário individual. Ocorreu, assim, uma divisão de papéis, onde o 'macho' foi posto como o que mantém a família, assumindo o homem como responsável moral pela provisão familiar; e a mulher como responsável pelo cuidado, na busca da manutenção do corpo para o trabalho e da primazia pela preservação das reservas familiares. No capitalismo, a família se constitui, então, como o espaço privado (SECCOMBE, 1997 *apud*MIOTO, 2008).

Em período recente, a família contemporânea no Ocidente passou por marcantes transformações históricas, em especial, a partir da segunda metade do século XX. Podemos citar, como exemplo, o aumento da expectativa de vida dos indivíduos que repercute no maior convívio entre gerações; a progressiva inserção da mulher no mercado de trabalho, a popularização de práticas contraceptivas; a multiplicação das famílias monoparentais; o aumento de divórcios/separações e recasamentos, só pra indicar algumas das alterações pelas quais tem passado a vida familiar. Segundo Giddens (1993), as novas representações construídas sobre os papéis feminino e masculino redimensionaram significativamente os acordos, estruturas de poder, as formas de expressão da sexualidade e dos afetos na família.

Ressaltamos que estas negociações não se fazem entre sujeitos iguais, uma vez que a desigualdade atravessa as relações tanto no interior da família, como as relações dela com as outras esferas da sociedade. Estas desigualdades vinculam-se principalmente a três eixos fundamentais: classe, gênero e etnia. Identificamos na literatura forte influência da percepção destas desigualdades pelo Estado, inferindo uma dinâmica de intervenção que tem reforçado a perpetuação dos estigmas enredados nos três eixos supracitados.

Si se consideran las políticas sociales en su doble aspecto: como configuradoras de las relaciones sociales y, a su vez, como estructuradas a partir de dichas relaciones (Adelantado y Noguera, 1998: 126), se tiene que considerar que éstas deberían combatir la desigualdad (de clase, de género, de etnia) y orientarse hacia la búsqueda de la justicia social. Las políticas sociales pueden influir tanto en la estructura e intensidad de las desigualdades como en el surgimiento de actores colectivos (ADELANTADO Y NOGUERA, 1998, p. 141)

No Brasil, historiadores e cientistas sociais<sup>8</sup> evidenciam que é na passagem do Brasil Colônia para o Brasil República que a sociedade brasileira vai incorporar o modelo de família nuclear monogâmica com contornos mais nítidos, inscrevendo a conjugalidade, a afinidade, a coabitação e os papéis de gênero e geração bem definidos. O projeto de construção de uma Nação, necessário para aquele momento de afirmação da ruptura de um sistema de governo para outro, pactuou com este modelo familiar e o fez em aliança com os campos disciplinares do Direito, da Medicina e da Religião.

O lugar da família assistida pelas políticas sociais é necessário pelo fato de que a sua eventual situação de pobreza está diretamente ligada a má distribuição de renda, em que o modo de produção capitalista não garante pleno emprego, ficando as famílias em situação de vulnerabilidade. Sobre esta problemática, a antropóloga Cynthia Sarti ao estudar a 'moral dos pobres' afirma que o mundo da produção, o trabalho, concebido como eixo de definição dos sujeitos, constituiu a principal categoria através da qual foram pensados os pobres nas ciências sociais brasileiras, sendo associativo relacionar pobreza com carência material. Mas que quando se constata na realidade do país, a partir dos anos 50 com um crescimento urbano no qual a expansão do emprego se mostrava insuficiente para absorver a população passa-se a considerar a pobreza enquanto um fenômeno de natureza estrutural que escapa da esfera individual.

Diante das transformações sociais pré-enunciadas a Política Nacional de Assistência Social compreende o surgimento de novas configurações de família, definindo-a como um grupo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um período de tempo e que se acham unidas seja por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade" (BRASIL, 2003). Fica evidenciada e registrada a necessidade do Estado dar conta de propiciar ao núcleo familiar as condições básicas para que este assuma seu papel descrito na Constituição Federal e em outras legislações tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto do Idoso, visto que, tais legislações deixam bem clara a responsabilidade da família diante da infância e juventude e da terceira idade.

---

<sup>8</sup>Cf. MAIA, 2011; COSTA, 1979; DONZELOT, 1986.

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 (Norma Operacional Básica, p. 05 e. 17). Vale lembrar que, família esta sendo considerada como aquela rede social que propicia o bem-estar de seus componentes, desempenha um papel decisivo na educação formal e informal, e é em seu espaço que são absorvidos valores éticos e humanitários e onde se aprofundam laços de solidariedade. É também em seu interior que se constroem as marcas entre as gerações e são observados os valores culturais.

## **5.2 A centralidade da família no Sistema Único de Assistência Social - da categoria realizada e o objeto de intervenção estatal**

Historicamente, a Assistência Social sempre encontrou resistências por parte do Estado para se efetivar como Política Pública. Apesar da Constituição Federal de 1988 a instituir como integrante do tripé da Seguridade Social (Assistência Social, Previdência Social e Saúde), foi somente em dezembro de 1993, no governo Itamar Franco, que se aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A Assistência foi a última área de Seguridade Social a ser regulamentada: uma regulamentação conquistada a partir de um movimento de luta articulado nacionalmente, tendo como atores principais trabalhadores da área da assistência e organizações da sociedade civil. (COUTO, 2006)

Data do ano de 2004 a proposta de a Política Nacional de Assistência Social ser orientada por um sistema Único (nos moldes do Sistema Único de Saúde), respeitando-se as diversidades locais e tendo como princípios o envolvimento efetivo das “instâncias de deliberação e pactuação e o controle social por todos os setores da sociedade brasileira. O principal resultado é um sistema mais ágil, participativo e transparente na partilha de recursos, gestão e prestação de contas”. (LOPES, 2006, p. 89). Uma real proposta de politização da Assistência Social Pública. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), o SUAS deve trabalhar a Proteção Social e Atendimento Integral à Família,

articulando-se em níveis de complexidade, tais como a Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e a Proteção e Atendimento Especializado Integral a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O princípio organizativo da Assistência Social baseado num modelo sistêmico, a partir do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência e de ações fragmentadas. Respalda a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil.

O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade do Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão. (SPOSATI, 2006, p.111/112)

Quando o Sistema Único de Assistência Social assume como eixo estruturante das suas ações a Matricialidade Sociofamiliar, prevê o direcionamento da Política de Assistência Social Pública de forma universalista e que valorize a convivência familiar e comunitária. A centralidade da família é garantida na medida em que a Política de Assistência Social busca afiançar a Proteção Social, desenvolvendo as potencialidades das famílias diante das suas necessidades.

(...) a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social- PNAS. Esta ênfase esta ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Neste sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (PNAS, 2004, pág. 35)

A leitura do texto da PNAS/2004 permite perceber ambiguidades, pois ao tempo em que há reconhecimento da influência dos processos socioeconômicos, político e cultural que fragilizam as famílias brasileiras, tornando-as vulneráveis, o

que justifica a sua centralidade nas ações da política de assistência social, por outro lado, reconhece que isso se dá porque a família constitui “espaço privilegiado e insubstituível de proteção social e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, PNAS/2004, p. 41). Ora, a contradição entre cuidar e proteger a família ou fornecer meios para que ela cuide dos seus membros está colocada. Assim, há sempre o reforço das funções da família; ajudá-las a cuidar de seus membros é a tônica do texto; é o que é esperado, independente de seus formatos ou modelos, de sua condição de vulnerabilidade ou risco, das condições materiais e subjetivas de vida, a função de cuidadora/ socializadora.

Portanto, conceitualmente, não se tem centralidade na família para tornar os indivíduos e a família independentes de papéis tradicionais, criando, em função disso, uma rede de serviços públicos que geram autonomização de seus membros, da vizinhança, da parentela, inclusive com serviços domiciliares de cuidados e socialização de crianças, adolescentes, jovens e idosos – membros que requerem maior atenção dos familiares e demandam mais cuidados – para diminuir a carga horária de trabalho doméstico das mulheres, por exemplo. Antes, e ao contrário, fornecem-se serviços para reforçar as tradicionais funções da família, de proteção social, aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidades e serviços, como condição para poder ter acesso a algum benefício ou serviço público; responsabilidades que, geralmente, recaem sobre as mulheres.

Assim, estabelece a PNAS (p. 41): “A centralidade na família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal”. O que para essa política significa que sua formulação é pautada nas necessidades das famílias e dos indivíduos. Sem dúvida, há uma perspectiva de avanço nessa inserção das famílias na política de assistência social, uma vez que não há apenas uma responsabilização, mas se oferece uma contrapartida pública em programas, projetos, benefícios e serviços que visam fornecer os meios necessários, inclusive renda e serviços socioeducativos e assistenciais, para que haja, efetivamente, um

retorno positivo. Contudo, parte-se sempre do pressuposto de um papel ideal e universal da família, aquele protetivo (das funções especializadas na formação de personalidade, educação e socialização), que a caracteriza e que deve ser desempenhado independentemente dos seus formatos, das condições de vida e acesso aos serviços sociais.

Não se pode dizer também que a política cria funções de reprodução social para a família, já que esta sempre as desempenhou, bem ou mal, com conflitos ou em cooperação. Mas, sem dúvida, as naturaliza, perpetua e incentiva sua permanência no âmbito doméstico, privado. Mesmo reconhecendo que a família é um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e desigualdades sociais, no entanto, a atribuição de mediadora das relações público e privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida, e o papel de inclusão social de seus membros são razões suficientes para apostar e incentivar na sua capacidade protetiva. (MIOTO, 2009)

Em suas contribuições críticas sobre a interpretação da Família como instância privada de proteção social, Campos & Miotto (2003) e Campos & Lima (2006), ao analisarem o sistema de Proteção Social no Brasil, afirmam que as políticas sociais brasileiras se orientam pela lógica do Estado familista, em que “a política pública considera (...) que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros” (ESPING-ANDERSEN apud MIOTO, 2009), correspondendo a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado. A característica ‘familista’ do Estado brasileiro pode ser observada nas definições legais e operacionais das Políticas Sociais, evidenciando uma transferência da responsabilidade do Estado para a família em prover o Bem-Estar social.

A atuação do serviço sócio-assistencial com foco na garantia das seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social e na promoção do acesso das famílias aos seus direitos deve sempre visar o fortalecimento da capacidade protetiva da família, a partir das respostas do Estado para a sua proteção social. O objetivo da política social em relação à família não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e capacidades, mas o de oferecer alternativas realistas de participação cidadã. Para isso, o Estado precisa se



mostrar participativo na garantia de direitos, papel que só ele tem legitimidade para realizar. (MIOTO, 2008a) A família, assim como a comunidade, precisa de apoios direcionados ao maior e melhor usufruto de bens e serviços imprescindíveis à alteração na qualidade de vida e da situação de exclusão em que estão inseridos. Num sentido das micro-políticas de âmbito municipal de atenção à família, o sucesso da atenção à saúde e à educação depende da conjugação de ações e apoios das demais políticas públicas, numa rede de contribuição que envolva a família e a comunidade no usufruto destas atenções básicas. (MIOTO, 2010)

A proteção e a promoção da família pressupõem, então, macro políticas que somente ao Estado cabe implementar, num esforço pela erradicação da pobreza e pela exclusão a que está submetida grande parcela da população. As famílias possuem sim uma rede de solidariedade informal, mas isso não exclui a responsabilidade do Estado de cuidar e prover o mínimo de capacidade para a promoção de seu bem-estar e desenvolvimento.

Falar de família na Política Nacional de Assistência Social é falar, implicitamente, de mulher<sup>9</sup>. Embora seja esta uma afirmação forte e incisiva é também notável o esforço que os programas e projetos sociais tem investido na configuração de uma estrutura familiar específica. Não é casual que a Assistência Social tenha como público principal as mulheres e que sejam também elas a serem demandadas a arcar com responsabilidades ou suprir necessidades sociais básicas, que são responsabilidade da sociedade e dos poderes públicos. Isso tem a ver com uma construção social das relações sociais de gênero, conservadoras e patriarcais, extremamente arraigadas na sociedade brasileira e que se revelam de modo bastante claro na divisão sexual do trabalho. Neste sentido, interessa-nos falar desses conceitos em disputa que ora reforçam, ora dialogam com a autonomia e a individualidade dos sujeitos.

Bourdieu (1993) já nos dava sinais da característica emblemática da intervenção estatal quando nos afirma que ele, o Estado, reitera a divisão dos

---

<sup>9</sup> Cf. “*A centralidade na família e a política de assistência social: limites à autonomia das mulheres*”, pesquisa coordenada por Cássia Maria Carloto, iniciada em 2006 com término em 2008, no Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. “*Feminismo, Estado e proteção social: a cidadania das mulheres pobres*”, pesquisa desenvolvida por Silvana Aparecida Mariano em Londrina, no período de 2006 a 2007, para elaboração de tese de doutorado em Sociologia defendida na Unicamp.

gêneros ao reproduzir em todas as instituições as prescrições e proscricções do patriarcado privado. Segundo ele, “os estados modernos inscreveram no direito de família, especialmente nas regras que definem o estado civil dos cidadãos, todos os princípios fundamentais da visão andocêntrica.”

Como assinala Di Marco (2005), no cotidiano, as diferentes dinâmicas familiares se revelam simultaneamente espaços de afeto, acolhida, enfrentamento, dominação e disputa de poder. Levar em consideração a desigualdade vivida pelas mulheres diante dos homens, e incorporar o enfoque de gênero no estudo da Assistência Social são decisivos no âmbito da política social. É uma estratégia que torna possível demarcar a discriminação tanto pública como familiar, identificando-se a relação de poder e a distribuição desigual de recursos entre mulheres e homens nas duas esferas e desenvolvendo estratégias para seu enfrentamento.

Assim, concorda-se com Carloto (2010):

Ao incorporar a tradição do cuidado feminino de modo acrítico, a assistência social organiza grupos socioeducativos que se reúnem mensalmente, com a presença quase exclusiva de mulheres. Supõe-se que esses grupos tenham caráter multiplicador e as mulheres transmitiriam para sua família e comunidade as informações e os conhecimentos adquiridos com a assistente social. Novamente, podemos inferir que há, implicitamente, um modelo de família no qual a mulher é o suporte e o esteio, a potencializadora de vínculos e iniciativas para melhoria das condições de vida, mulher esta que tem uma família que está disposta a ouvi-la, ávida por compartilhar seus novos conhecimentos, com facilidade de relação com companheiros e filhos, ou seja, o modelo idealizado de família conjugal nuclear sem conflitos geracionais e de gênero, em que os membros têm interesses em comum ou, do contrário, a mulher será capaz de articular esses interesses e promover a harmonia familiar, a “autonomia” e a “emancipação”.

As teorias sobre família quase sempre enfatizam a dicotomia da relação entre público e privado. De certa forma, o Estado aparece como instituição que tanto pode reforçar as desigualdades sociais como pode reduzi-las. Assim, é necessário decodificar as situações dentro da família, pois conforme discutido, nesse espaço de coabitação, as pessoas mantêm relações assimétricas, em que prevalece o sistema de autoridade.

Sarti exemplifica que para os pobres de sua pesquisa etnográfica, o trabalho aparece como afirmação da individualidade tanto para o homem quanto para a

mulher. De tal forma que “o individuo emerge, mas não ‘individualizado’ e sim dependente da rede que o sustenta e legitima seu processo de individuação. (...) O individuo constitui-se, então, na mesma medida em que reafirma as hierarquias.” (SARTI, 2011, p. 142)

Quando o Sistema Único de Assistência Social coloca a família como centro das suas ações, emerge ainda o desafio que atravessa a Assistência Social, o desafio de emancipar, dar autonomia, tornar a família e seus membros protagonistas das suas histórias. Marques & Maia põem em voga uma questão muito recorrente na teoria democrática, que é a tensão existente entre a autonomia, os direitos assistenciais e o assistencialismo. A partir da análise de Olson (1998), elas nos apontam:

Os cidadãos precisam estar bem alimentados, bem instalados e educados para serem capazes de uma igual participação. Eles precisam ter acesso suficiente aos meios de comunicação de modo a influenciar a formação da opinião pública, e precisam ainda ter o necessário status e respeito para serem seriamente considerados em processos de deliberação pública. (apud Marques & Maia, 2007, p. 60)

Para as autoras supracitadas, a formação da autonomia depende da existência de condições materiais básicas para que os cidadãos excluídos da sociedade possam fazer escolhas embasadas, de forma a construir e administrar seus próprios projetos de vida (2008, p.60). Assim, elas trazem fundamentações acerca de autonomia individual e autonomia política. Referindo-se a primeira às habilidades da pessoa relativas à reflexão, decisão, elaboração de objetivos acerca de suas necessidades e desejos, incluindo-se a sustentação pública dos mesmos. Já a segunda está atrelada aos processos de formulação dos direitos e das políticas sociais, seria a “capacidade de produzir julgamentos coletivos e dar razões para sustentar compromissos recíprocos”. As autoras fecham este entendimento citando Warren:

A autonomia individual requer a autonomia política, mas, do mesmo modo, a autonomia política depende completamente da proteção dos indivíduos como pessoas privadas, permitindo, assim, a independência necessária para que eles se engajem como iguais no processo de julgamento público. (2001, apud Marques & Maia, 2007, p. 63-64)

Para que a centralidade da família na Política de Assistência se concretize numa perspectiva emancipatória dos seus indivíduos é necessária uma abordagem cidadã com vista ao desenvolvimento do protagonismo, entender as famílias

(...) como produto e produtor de seu meio, da sua própria história, mas sem supervalorizar a realidade como limitadora dos avanços da população em seus territórios, nas relações familiares, na mudança de valores, na reflexão sobre suas vidas (...) não se superestimar o desejo de mudança, a vontade política, o processo reflexivo em detrimento da realidade. Nessa perspectiva, acredita-se na possibilidade de alterações à realidade de vida dessa população a partir do trabalho (...) entendendo as famílias como sujeitos ativos na construção de seus caminhos e de sua história. Ao mesmo tempo, reconhece-se as marcas dessas famílias, resultantes da história e realidade vividas, bem como, em muitos momentos, a necessidade de transformações objetivas e concretas que permitam outras mudanças substanciais na vida dessa população. (CARDOSO, 2005, p. 20)

Desta forma, ilustramos nossa reflexão com a afirmação de Yasbek et al (2008, p. 218), que lembra que os Programas de Transferência de Renda só terão êxito na proposta emancipatória quando se articularem a uma política econômica que vise a superação do modelo posto de concentração de renda, o que significa instituir-se uma “Política Nacional que deixe de ser de uma renda mínima para se transformar numa renda de cidadania, para inclusão de todos em condições de dignidade”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação que atualmente referencia e organiza a Assistência Social no Brasil representa importantes avanços legais por meio dos quais direitos conquistados constitucionalmente ganham maior respaldo para serem cobrados pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Contudo, é necessário não perder de vista que o processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social e a materialização da Política Nacional de Assistência Social esbarram em alguns desafios problematizados no correr dessa pesquisa.

No que tange à estrutura organizativa do SUAS, o primeiro grande desafio se relaciona com a manutenção da política econômica de corte neoliberal (que resulta em políticas sociais também neoliberais), onde fica claro o paradoxo entre a definição de uma nova ordem das gestões da assistência social como política pública (PNAS) e a condução contemporânea das políticas sociais seguindo lógica de mercado. Dados sobre a distribuição de recursos do Ministério de Desenvolvimento Social em 2010 indicam que a maior parte do recurso (91,6%) foi destinado a programas de transferência de renda (52% para o BPC, 35% para o Bolsa Família e 4,6% Renda Mensal Vitalícia<sup>10</sup>), enquanto somente 2,3% do

---

<sup>10</sup> A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criada por meio da Lei n. 6.179/74 como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades remuneradas e não auferiram rendimentos superiores a 60% do valor do salário mínimo vigente. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou definido no artigo 203, inciso V, a garantia de um benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso, independente de contribuição à Previdência Social. Assim, enquanto o artigo 203 (fundamento legal do Benefício de Prestação Continuada) não era regulamentado, continuava em vigência a Lei n. 6.179/74. Em 24 de junho de 1991 foi publicada a Lei n. 8.213, dispondo sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Esta lei trazia, em seu art. 139, disposição no sentido de que a RMV continuaria integrando o elenco de benefícios da Previdência Social, até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da Constituição Federal, o que ocorreu em 07 de dezembro de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que originou o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Assim, a Renda Mensal Vitalícia, criada no âmbito da previdência social, foi extinta a partir de 01 de janeiro de 1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. A Renda Mensal Vitalícia é um benefício em extinção, mantido apenas para aqueles que já eram beneficiários, com base no pressuposto do direito adquirido. A partir da Lei Orçamentária Anual de 2004, os recursos para pagamento da RMV e despesas operacionais foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social. (<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/renda-mensal-vitalicia-rmv/> Acesso em 16/04/2015)

montante de recursos destina-se às ações e co-financiamento da Proteção Social Básica e Especial (CRAS, CREAS e Centro POP), 0,9% foi destinado ao Projovem, 0,7% ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, 0,1% ao combate à violência sexual e 4,4% a outras ações do ministério. Essa distribuição compactua com o compromisso assumido pela manutenção do processo de acumulação do capital em detrimento dos atendimentos das necessidades humanas.

Nesse sentido, a política de transferência de renda tem representado hoje a grande estratégia de combate à pobreza, que gera impactos imediatos na vida da população usuária, mas que pouco avança no efetivo combate à pobreza, porque materializa interesses estratégicos de desenvolvimento refletindo a mesma lógica desigual que resulta na pobreza. Partindo do raciocínio de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, sua superação não se dará pelas vias de ação de apenas um ministério, e implica o fortalecimento de um sistema unificado com participação ativa de outros ministérios governamentais (como os de saúde, previdência e educação).

Outro desafio está na superação do formato residual adquirido pela Política de Assistência Social. A tônica do SUAS aponta para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários como central, o que coloca em destaque ações voltadas para a chamada 'inclusão social'. Tanto o debate sobre exclusão social como o de inclusão social se direcionam no indivíduo, ou seja, busca-se a inclusão do indivíduo. Essa focalização dissociada das políticas macroeconômicas tendem a propor estratégias individuais como um caminho para a superação da pobreza. A dimensão do coletivo, da sociedade, das políticas públicas, dos diferentes interesses de classes sociais, o espaço público, a política, todos esses condicionantes são suprimidos desse discurso.

Mais uma vez é preciso reforçar que a assistência social como política pública integra um sistema mais amplo de proteção social, e não está imune à estrutural subordinação do social às relações econômicas e políticas que priorizam a rentabilidade do capital. Entretanto, o seu deslocamento do caráter de ajuda pública para efetivação no campo dos direitos, da focalização para a universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, supõe lutas coletivas e pactos consistentes na direção da priorização do social em detrimento do econômico.

Se o fenômeno da pobreza esta compreendido como multidimensional e de “natureza estrutural que escapa a esfera do individual” compreendemos que a Família não deve ficar relegada ao ônus de prover solitariamente o bem-estar dos seus membros como implícito na lei do Benefício de Prestação Continuada, donde idosos e deficientes com renda familiar inferior ao per capita de  $\frac{1}{4}$  possuiriam meios de manter-se pela responsabilidade família. Notamos aqui uma responsabilização da família sobre situações alheias a sua dinâmica, como as de possuir entre os seus membros, idosos e deficientes incapazes para o trabalho.

No que tange ao eixo estruturante ‘matricialidade sociofamiliar’ - concretizado no universo da vida cotidiana onde a cidadania pode, de fato, acontecer - o desafio se dá quando os processos de aplicação da política pública para atender à garantia de determinados direitos se vincula a (re)produção de subjetividades e possibilidades de modos de existência. Ou ainda, as verdades legitimadas pela regulamentação do SUAS nos indicam sobre a(s) forma(s) de ser homem, mulher, criança, idoso, adolescente e de que forma os operadores da política, e a política em si, devem abordar estes sujeitos (DIAS, 2009).

O conceito de família apresentado na NOB/SUAS/2005 ao considerar a solidariedade relacional entre seus membros; a rede de parentesco e a relação de gênero, reifica a reflexão de Miotto (2009, p.136-144) sobre o familismo e as consequências para a família e para a mulher. Aqui evidenciamos a tendência que a atual Política Nacional de Assistência Social em considerar a prestação do atendimento como compensatória e residual, quando houver esgotamento da capacidade ‘nata’ da família de proteger seus membros. Para receber os benefícios da assistência social, as contrapartidas exigidas para a composição familiar acessar esses benefícios cobram das famílias obrigações com as questões referentes à educação e saúde dos seus membros sob risco de perder o subsídio.

Entendemos que as subjetividades e modos de existência antecedem determinados papéis cultural e socialmente construídos, são frutos de negociação constante dos indivíduos/membros das famílias, como da família em si. Essa dinâmica acaba por afetar e ser afetada pelo discurso oficial das leis, por exemplo, quando identificamos que o SUAS reifica o gênero puramente no âmbito do binário,

delimitando as possibilidades de pensar em masculinidades e feminilidades sexo-diversas. Conforme postula Detoni & Goulart:

A manutenção do binarismo sexual como modelo operacional de pensar políticas públicas esconde agressões e dificuldades de acesso a políticas básicas por conta das populações LGBT (principalmente transexual), trabalhadores (as) do sexo, membros de comunidades tradicionais, sujeitos ligados a religiões de matriz africana, entre outros contextos também construídos dentro das relações de gênero. (DETONI & GOULART, 2013, p. 126)

Neste sentido, concordamos com a feminista pós-colonial Gayatri Spivak, quando esta afirma que o subalterno não pode falar não apenas porque não ouve sua voz no sistema capitalista, mas também porque ele ou ela não encontra palavras disponíveis para as formas de opressão em que se encontra. Ou seja, o silêncio e a invisibilidade em que se encontram muitas dessas subjetividades não será rompido apenas com a melhoria de suas condições econômicas, mas também quando os intelectuais, repensem seu papel quando normatiza conhecimento, com o cuidado de não reproduzir formas de pensar que releguem parcela da sociedade à subalternidade do inarticulado.

Por fim, a garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos, somente poderão ser contemplados enquanto parte de um verdadeiro sistema de proteção social público, quando este articular de forma permanente e profunda, assistência social, saúde e previdência, materializando efetivamente o tripé da seguridade social.



## REFERÊNCIAS

ADELANTADO José; NOGUERA, José et al. Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica, Revista Mexicana de Sociología, Año LX, núm. 3, jul-set, 1998.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2010.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº8742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

BAUER, M.W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: M. W. Bauer & G. Gaskell (Orgs.) Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático (Tradução de Pedrinho A. Guareschi). Petrópolis: Vozes, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. A Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003

BOURDIEU, Pierre. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. 6ª ed. Campinas: Papirus, 1996

\_\_\_\_\_. As duas faces do Estado. Revista Le Monde Brasil Diplomatique. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1080&PHPSESSID=daf07ed0a378ac61925403f73399d828> > 2005

CAMPOS, M. e MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. Ser social, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n 12, p. 165-190, janeiro a junho de 2003.

CARLOTO, Cássia Maria e MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. IN: Estudos Feministas, Florianópolis, 18(2): 352, maio-agosto/2010.

COSTA, Jurandir Freire. Ordem Médica e Norma Familiar, São Paulo, Graal, 1979.

- COUTINHO, C. N. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. Ensino em Serviço Social: pluralismo e formação profissional. Cadernos ABESS/nº4. São Paulo: Cortez /ABESS, 1991
- COUTO, B. R. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- DAHMER, Larissa. A proteção social como "necessidade mínima", o avanço dos preceitos (neo)liberais e a desconstrução da Seguridade Social brasileira na década de 1990. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Edição 39, 2005
- DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens. Trad. 2ª. Ed. Porto Alegre: Artmed e Bookman, 2006
- DI MARCO, Graciela. Relaciones de genero y de autoridad. In: DI MARCO, Graciela (coord.) et al. Democratizacion de las familias. Buenos Aires: UNICEF, 2005.
- DONZELOT, Jacques. A polícia das famílias. Rio de Janeiro: editora Graal, 1986.
- FLICK, Uwe. Qualidade na pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed e Bookman, 2009.
- FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade I: A vontade de saber. 7. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GIBBS, Graham. Análise de Dados Qualitativos. Porto Alegre: Artmed e Bookman, 2009.
- GIDDENS, Anthony. A transformação da intimidade: sexualidade, amor, erotismo nas sociedades modernas. São Paulo: Unesp, 1993
- GODOY, A . S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.
- LIMA, R. G. de. A implantação do Sistema Único de Serviço Social no município de Itaperuna/R.J.- avanços, perspectivas e desafios. Itaperuna, 2008. 54 p. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Faculdade Redentor, 2008.
- LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. In: Serviço Social e Sociedade, nº 78, São Paulo: Cortez, p. 76-95. 2006
- LOURO, Guacira Lopes (Org.). O corpo educado – pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autentica, 2010.
- MARTINS, G. de A. Manual para elaboração de monografias e dissertações. 2ed., São Paulo: Atlas, 2000.
- MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. Ivanete Boschettiet al. (orgs). 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. P 130-148.

\_\_\_\_\_. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. In: Serviço Social e Sociedade, nº 55. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. Novas Propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio familiar. In: Política Social, família e Juventude: uma questão de direitos. SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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

\_\_\_\_\_. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 55, p. 114-130, abr. 1997.

\_\_\_\_\_. 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, p. 43-59, 2008b

\_\_\_\_\_. Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. Revista Virtual textos e contextos. n 3, dez. 2004.

LEVI-STRAUSS, Claude. As estruturas elementares de parentesco. Petropolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. A família – origem e evolução. Rio Grande do Sul: Villa Martha, 1980

MITCHELL, Juliet. Modelos familiares. In: CANEVACCI, Massimo (Org.). Dialética da família: gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1976.

MORGAN, Lewis. A família antiga. In: CANEVACCI, Massimo (Org.). Dialética da família: gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1976.

NETTO, Jose Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis M. G.; RIZZOTO, Maria Lucia Frizzon. Estado e Políticas Sociais. Paraná: Edunioeste, 2003.

PEREIRA, Potyara A. Necessidades humanas: subsídios á crítica dos mínimos sociais. São Paulo : Cortez, 2000.

PRECIADO, Beatriz. Manifesto contrassexual. São Paulo: N-1 Edições, 2015.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

REIS, Daniel Aarão. Ditadura e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SUNKEL, Guillermo. El papel de La familia em La protección social em América Latina. Série CEPAL 120. Santiago de Chile, 2006.

SARTI, Cynthia Andersen. Contribuições da antropologia para o Estudo da Família. Psicologia USP, São Paulo, 3(1/2). P. 69-76, 1992.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como espelho – um estudo sobre a moral dos pobres. São Paulo : Cortez, 7ª Ed., 2011.

SCHONS, Selma Maria. Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 2a ed. São Paulo. Cortez, 2003.

SPOSATI, [et al.] Aldaíza de Oliveira. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 8a ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Serviço Social e Sociedade. nº 78, São Paulo: Cortez, jul/ 2004, p.96- 122

VANZETTO, Antonia Alves. O sistema Único de Assistência Social e a centralidade na família. Unioeste. 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil – Out. 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luis, UFMA, v.6, n.2, 2002.

\_\_\_\_\_. A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In Cadernos ABONG nº 11, 1995.

\_\_\_\_\_. As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo, Cortez Editora, 2004.