



Universidade de Brasília

João Pedro Lino de Souza

**A HISTÓRICA E CONTRADITÓRIA RELAÇÃO
MULHER/ASSISTÊNCIA SOCIAL:**

BRASÍLIA-DF

2017

João Pedro Lino de Souza

A HISTÓRICA E CONTRADITÓRIA RELAÇÃO MULHER/ASSISTÊNCIA SOCIAL:

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Universidade de Brasília,
como pré-requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Professora Dra. Kênia
Augusta Figueiredo

BRASÍLIA-DF

2017

JOÃO PEDRO LINO DE SOUZA

A HISTÓRICA E CONTRADITÓRIA RELAÇÃO MULHER/ASSISTÊNCIA SOCIAL:

Trabalho de conclusão de curso, apresentado a Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Brasília, ___ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Kênia Augusta Figueiredo
Orientadora

Profa. Ms. Valdenízia Bento Peixoto

Profa. Ms (Andréia Alves)
Afiliações

AGRADECIMENTOS

Aos esforços incondicionais de meus pais, que possibilitaram a obtenção deste título e o vislumbramento de um futuro promissor.

Ao corpo Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília pelos ensinamentos.

A minha Orientadora Valdenízia Peixoto, pelo direcionamento correto dado a pesquisa e todo o conhecimento empenhado no apoio para a elaboração do projeto deste estudo.

A minha segunda orientadora Kênia Figueiredo pelo empenho na contribuição da realização deste estudo

Ao Centro Acadêmico de Serviço Social (CASESO) pelos anos de movimento estudantil e luta por uma sociedade mais justa e livre de preconceitos.

Aos amigos Vitor Ferreira Gomes, Renato Soares Duarte, Raphael Bezerra, Vitor do Vale Marques e Felipe Augusto Xavier pelos anos de convívio e vivenciamento de experiências inesquecíveis dentro do curso de Serviço Social.

A Rayanne Moreira pelo compartilhamento e compreensão das problemáticas que envolvem a conclusão do curso.

A minha companheira Bárbara pela compreensão e colaboração moral.

A todos e todas que de forma direta ou indiretamente contribuíram para minha formação, o meu muito obrigado.

A minha mãe, que como todas as mulheres que inspiraram neste estudo, sofrem com o patriarcado e suas consequências. Você, mãe, é, sempre foi e sempre será o meu espelho pra vida.

Resumo

Este estudo analisa historicamente a relação entre as categorias gênero e a política de assistência social, por meio de uma revisão bibliográfica. Buscou-se identificar que tanto o feminino como a assistência foram subalternizadas por seus pares/coirmãos ao longo da história, de modo que foram consideradas secundárias dentro das prioridades de uma sociedade. Fazendo com que a mulher ocupasse grande destaque dentro política de assistência, seja no seu quadro de pessoal, seja no seu quadro usuários.

Palavras Chave: Gênero, Política de Assistência Social.

Abstract

This study examines historically the relationship between the categories gender and the social assistance policy, by means of a bibliographic review. We sought to identify both the feminine as assistance were abash by their peers/confrères throughout history, so what were considered secondary within the priorities of a society. Causing the woman had great importance in aid policy, both in its staff, either on its frame users.

Key words: Gender, Social Assistance Policy.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABC – Municípios paulistas de Santo André, São Bernardo e São Caetano

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

CAD-Único – Cadastro Único

CASESO – Centro Acadêmico de Serviço Social

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CUT - Central única dos Trabalhadores

ENESSO – Executiva Nacional de Serviço Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Aplicada

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MESS – Movimento Estudantil de Serviço Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome

NOB/Suas- Normas Operacionais Básicas do Suas

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSDB - Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNE – União Nacional dos Estudantes

Sumário

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
A questão de Gênero no Brasil moderno e suas imbricações para a identificação do feminino com a caridade e a assistência.....	13
I. 1- Conceituando gênero.....	13
I. 2 - A Questão de Gênero e a Mulher Brasileira no Século XX.....	16
CAPÍTULO II	
A relação entre Política de Assistência Social e gênero no Brasil	21
II. 1 - A história da Assistência Social, um breve resumo.....	21
II. 2 - A Assistência social no Brasil até 1988 e sua relação como o gênero Feminino.....	24
CAPÍTULO III	
Da LOAS a implantação do SUAS, e os dias atuais.....	32
III. 1- A Constituição de 88 e as mudanças na Assistência.....	32
III. 2 – O SUAS - Matricialidade Sócio-familiar, PAIF, Programa Bolsa Família e a Responsabilização da Mulher.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

Introdução

Antes de partir para a parte mais densa do trabalho, é necessário entender alguns porquês da escrita que se segue. No ano de 2012/2013 tive uma rica experiência de estágio no Centro de Referência em Assistência Social da Samambaia/Expansão-DF, onde dentre inúmeras situações cotidianas, uma me chamava atenção diariamente, a falta de participação direta dos usuários homens na política de assistência social (com recorte para a proteção básica – CRAS), principalmente durante os atendimentos individualizados e em grupo, onde sempre, os acompanhei na presença de mulheres, seja enquanto usuária seja enquanto executora. Desde um primeiro momento em que o estágio era apenas uma observação do funcionamento do Centro de Referência em Assistência social, passando pelas primeiras intervenções em atendimentos, até a implantação e execução do projeto de intervenção eram apenas mulheres que cruzavam o caminho nessa trajetória de assistente social em formação numa experiência de estágio.

Durante toda a formação acadêmica sempre foi claro que a Política de Assistência e mais especificamente os centros de referência, foram sempre a porta de entrada para as demais políticas, principalmente para aqueles menos favorecidos economicamente na nossa sociedade. Perguntas eram frequentes nas indagações contidas no diário de campo. Se a assistência é a porta de entrada para quase todos os outros direitos, porque aqui temos uma esmagadora maioria feminina? Porque os homens se omitem ou super-responsabilizam as mulheres quando o assunto é necessidade de buscar assistência? Quantas dessas famílias assistidas são chefiadas apenas por mulheres? A responsabilização feminina da gestão dos benefícios e cumprimento das normas sejam elas na esfera escolar, econômica, na área de saúde e entre outras é algo intrínseco a uma sociedade patriarcal ou existe algo de positivo nessa tendência? Todas essas perguntas foram motivadoras para a construção deste manuscrito, no entanto durante a produção alguns questionamentos se tornam chave na tentativa de desvendar os assuntos propostos, como por exemplo, a relação histórica das mulheres com a assistência social.

Na área de cobertura do CRAS Samambaia Expansão, assim como a realidade brasileira no geral, o perfil das mulheres que procuravam o Centro era bem parecido: Mães ou futuras mães, em sua maioria de cor negra, dona de casa ou trabalhadora informal. Filhos com envolvimento com o tráfico era frequente, mulheres agredidas também por seus companheiros também não eram raras.

Ao ser confrontado com essa situação, fui instigado a investigar esse reflexo da questão social, do qual nos aprofundaremos mais a frente, entretanto, entendo que para compreender a grande participação das mulheres, para além da observação empírica em campo de estágio, faz-se necessário desvendar a forte ligação do feminino com esse campo da política pública. Para isso, alguns aspectos precisam ser estudados. Faz-se necessário um mergulho preciso nas questões de gênero, desde o seu significado, passando pelas análises de autoras clássicas nesse campo como Saffioti, Mary Del Priori no que tange a análise da história das mulheres no século XX, chegando aos estudos de gênero no Brasil e a relação do feminino com a assistência e o mercado de trabalho.

Logo a revisão bibliográfica é a estrada pela qual o trabalho foi elaborado. A revisão da literatura aqui, se dá de forma narrativa, não utilizando critérios específicos e sistemáticos para a busca de uma análise mais completa o possível, no entanto a criticidade dos autores é algo comum entre as obras utilizadas para a análise, sem necessariamente esgotar as fontes de informações. Sem estratégias de buscas sofisticadas e exaustivas, porém, muito adequada para a fundamentação teórica do trabalho de conclusão de curso.

Delimitar o universo de questões a ser abordado é algo importante para a pesquisa, uma vez que o tema abrange categorias de alta complexidade e sem um consenso no mundo acadêmico. Logo, o objetivo é abordar a categoria gênero como central nesse processo, seja a sua conceituação (ou pelo menos nas suas tentativas), seja a sua evolução histórica no Brasil e como esse conjunto é enxergado e absolvido dentro das políticas sociais brasileiras, mais especificamente a de assistência social, fazendo um recorte de classe e enxergando como centro das análises o feminino e a assistência social, como sua relação evolui ao longo dos períodos históricos.

CAPÍTULO 1

A questão de Gênero no Brasil moderno e suas imbricações para a identificação do feminino com a caridade e a assistência

APRESENTAÇÃO

Esse primeiro capítulo tem por objetivo apresentar diversas visões sobre a conceituação da categoria gênero e a mudança do seu significado de acordo com seu tempo histórico. É apresentado ainda, como esta se desenvolve no Brasil ao longo do século XX e o porquê da ligação feminina com a assistência social.

I.1 Conceituando gênero

Sendo gênero uma das palavras-chave deste estudo é importante conceitua-lo nas visões das diversas especialistas na área, para assim, podermos fazer uma análise que realmente abarque as questões envolvendo a mulher nos diversos espaços da vida em sociedade e mais especificamente no que tange ao acesso a política de assistência. Segundo o dicionário Aurélio (2003), gênero é: Propriedade de algumas classes de palavras, notadamente substantivos e adjetivos, que apresentam contrastes de masculino, feminino e por vezes neutro, que podem corresponder a distinções baseadas nas diferenças de sexo.

Tal definição trata de um conjunto de significados que não são necessariamente sobre o que será trabalhado neste estudo, para tal é necessário buscar em estudos que analisam gênero enquanto relação masculino x feminino dentro de uma sociedade capitalista, que necessariamente necessita da produção e reprodução de preconceitos como o machismo para sua própria manutenção,

porém, tal relação pode limitar a problematização Homem x mulher as questões biológicas, portanto

“O gênero não deve ser meramente concebido como a inscrição cultural de significado num sexo previamente dado”, “[...] tem de designar também o aparato mesmo de produção mediante o qual os próprios sexos são estabelecidos” Butler (2010, p. 25).

Judith Butler, umas das maiores estudiosas da área, afirma que o desejo sexual de cada pessoa não é determinado necessariamente pelo tipo de órgão sexual com o qual se nasce. Para ela, a construção do gênero é uma questão performativa, onde esta se inscreve através da cultura, de gestos, signos e significados que reforçados repetidamente podem se tornar oposições binárias entre Homem x mulher, pênis x vagina e masculino x feminino. No entanto o conceito de gênero está longe de ser um consenso, a Antropóloga Estadunidense Gayle Rubin, uma das pioneiras no assunto, relaciona a palavra diretamente com sexo, sendo estas, indissociáveis umas das outras, no sentido de que:

“O sistema sexo/gênero é um conjunto de arranjos através dos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, e na qual estas necessidades sexuais transformadas são satisfeitas” (RUBIN, 1975).

Apesar de ainda incompleto a afirmação de Rubin serve para propor inicialmente uma desnaturalização das desigualdades entre homens e mulheres. A socióloga brasileira Heleieth Saffioti, em sua obra “*Gênero, patriarcado e violência*” (2004) nos traz outra compreensão da questão, voltada mais para a questão dominação de um sexo sobre o outro, e em conjunto com outros nomes com Joan Scott, estabelece que as relações de gênero estão intrinsecamente associadas a relações de poder, no que se refere a questão da hierarquização entre homens e mulheres ao longo de toda a história, logo, tais autoras reivindicam a centralidade do debate no patriarcado, pois afirmam que o conceito de gênero não toca na questão central exploração/dominação, apenas a alimenta.

“Assim, se gênero é um conceito útil, rico e vasto, sua ambiguidade deveria ser entendida como uma ferramenta para maquiagem exatamente aquilo que interessa ao feminismo: o patriarcado, como um fato inegável

para o qual não cabem as imensas críticas que surgiram. Tratar esta realidade exclusivamente em termos de gênero distrai a atenção do poder do patriarca, em especial como homem/marido, 'neutralizando' a exploração-dominação masculina" (SAFFIOTI, 2004, p. 136).

Tal contribuição se torna central na discussão de gênero voltada para a área da assistência, pois sob uma perspectiva mais ampla e através da dialética marxista, é impossível dissociar o debate das questões macro de dominação, apropriadas e aprimoradas dentro do atual modelo de sociabilidade, uma vez que, este estudo também passa pela divisão sexual do trabalho e o fenômeno da responsabilização das mulheres sobre suas famílias, com relação principalmente na gestão de auxílios da política de assistência, como o Bolsa Família, e é dessa visão que utilizo na análise da situação feminina dentro do sistema de proteção básica do Sistema Único de Assistência (SUAS). É preciso necessariamente fazer um recorte de classe, uma vez que as mulheres que são usuárias dessa política pública, sofrem com o preconceito e a questão de gênero diferentemente da mulher burguesa, que não deixa de sofrer com o machismo, porém, está de certa forma livre do preconceito de classe, como afirma Toledo:

O gênero é tudo aquilo que une as mulheres, tudo o que lhes é comum e próprio do gênero feminino. Mas. Infelizmente (...) a verdade é que as mulheres estão irremediavelmente divididas dentro do sistema capitalista. Não porque queiramos, mas por que vivemos vidas diferentes. A mulher burguesa não tem nada a ver com a mulher pobre das periferias das grandes cidades, das favelas e do campo. A cada dia se aprofunda o abismo entre elas, e isso porque suas condições materiais de vida ficam cada vez mais diferenciadas. O que as leva a vivenciar o que é próprio do gênero feminino (aquilo que as une) de maneira diferente. Ser mulher para umas é bem diferente de ser mulher para outras. A mulher burguesa por mais oprimida que seja como mulher, não tem dupla jornada, não passa o dia trabalhando, não tem de lutar por sua sobrevivência. Ela não é explorada. Pelo contrário. Explora outras mulheres e homens. Nunca ouvimos falar de uma mulher burguesa que tivesse sangrado até a morte por um aborto clandestino. Nunca vimos uma mulher burguesa passar por uma revista íntima na porta de uma fábrica. Nunca vimos uma madame gritando na porta de uma escola para conseguir vaga para seu filho. Nunca soubemos de uma Socialite que deixasse seu filho pequeno com uma vizinha por falta

de creche no local de trabalho, e nem tampouco que precisasse de auxílio-maternidade. (2001, p.9-10).

Não podemos velar que todas as mulheres sofrem opressão de gênero, porém, a depender de sua classe, sua cor e orientação sexual, esta se dá de diferentes formas em diferentes áreas, sendo mais acentuada se analisarmos o local onde reside; onde trabalha e com quem se relaciona. E para identificarmos a mulher que é mãe, solteira, chefe de família e usuária da assistência, é preciso diferenciar o tipo de opressão e super-exploração aos quais estas estão submetidas umas das outras. Para isso também é preciso uma breve análise histórica do lugar da mulher na divisão sexual do trabalho, e os motivos pelos quais tornaram a mulher a grande beneficiária das políticas públicas de assistência.

I.2 A Questão de Gênero e a Mulher Brasileira no Século XX

No período compreendido pelo século XIX o Brasil começa a sofrer algumas transformações principalmente com a consolidação do sistema capitalista no país e a ascensão burguesa, que introduz uma nova mentalidade, que dentre outras coisas complexifica as relações familiares e domésticas e principalmente delimita o que serão consideradas atividades femininas. Ou seja, é aí que o fato de ser mulher se junta mais profundamente com a maternidade e a vida íntima doméstica. Isso, com um país ainda essencialmente rural e escravocrata. Contudo, alguns marcos, como a abolição da escravatura; o início do século XX; o incentivo ao processo de imigração (numa tentativa de embranquecimento da população brasileira) e o processo de modernização das cidades (ainda concentrada no eixo Rio de Janeiro/ São Paulo) traz uma ideia de civilidade eurocêntrica. Porém, tal processo começa a afastar a população menos favorecida dos grandes centros urbanos, onde eram promovidas campanhas de retiradas dos pobres dos centros, pobres esses que mais tarde passaram a formar as grandes periferias e favelas. Assim a cidade passa a ser vista como um espaço público e a casa como um ambiente sagrado e privado, como nesta

análise de Maria Ângela D'Incao em a História das Mulheres no Brasil de Mary Del Priori:

O desenvolvimento das cidades e da vida burguesa no fim do século XIX influenciou na disposição do espaço interior da residência, tornando-a mais aconchegante; deixou ainda mais claro os limites do convívio e as distâncias sociais entre a nova classe e o povo, permitindo um processo de privatização da família marcada pela valorização da intimidade. (2000, p.228).

Neste período pós-escravocrata a visão de “mãe” torna-se aquela na qual conhecemos hoje em dia. A mulher esposa passa a ser diretamente responsável pela primeira educação e cuidados dos seus filhos, não mais como antigamente, onde as crianças eram entregues a amas de leite e escravas negras para receberem a primeira atenção, isso mostra que agora as mulheres têm uma imagem que está intimamente ligada a figura da mãe dedicada e atenciosa, figura esta que só pode ser consolidada com o desenvolvimento da família burguesa.

Com o desenvolvimento urbano industrial do país e com a ideia de trabalho livre, onde os trabalhadores podem vender sua força de trabalho “livremente”, recaía sobre as mulheres das camadas mais populares um importantíssimo papel para a manutenção da nova sociabilidade, o trabalho doméstico. Uma vez que inicialmente os homens saíam para trabalhar em longas jornadas, o trabalho feminino doméstico era e ainda é, essencial para a manutenção do esposo em condições de vender sua força de trabalho e cuidar de seus filhos, tal trabalho, é de grande valia, por que dada a sua importância, não exige do Capital nenhuma remuneração, ou seja, se agora o trabalhador produzia grandes lucros aos patrões com baixa remuneração, as mulheres que davam tal suporte doméstico, não recebiam nada além de terem a sua imagem como mulher respeitável preservada perante aos valores burgueses. Aqui cabe observar que essa necessidade de trabalhar sempre esteve presente nas mulheres negras, independente do período histórico que vive o país.

É a partir daí que surgem estudos que tentavam provar a racionalidade desta nova sociabilidade subjugando a mulher perante o homem de forma científica, como lembra Soihet (2000):

As imposições da nova ordem tinham o respaldo da ciência, o paradigma do momento, a medicina social assegurava como características femininas, por razões biológicas: a fragilidade, o recato, o predomínio das faculdades afetivas sobre as intelectuais, a subordinação da sexualidade a vocação maternal. Em oposição, o homem conjugava a sua força física uma natureza autoritária, empreendedora, racional e uma sexualidade sem freios. As características atribuídas às mulheres eram suficientes para justificar que se exigisse delas uma atitude de submissão, um comportamento que não maculasse sua honra. Estavam impedidas de exercerem sua sexualidade antes do casamento. Cesare Lombroso, médico italiano e nome conceituado da criminologia do século XIX, com base nesses pressupostos, argumentava que as leis contra o adultério, só deveria atingir a mulher não predisposta pela natureza para esse tipo de comportamento. Aquelas dotadas de erotismo intenso e forte inteligência seriam despidas do sentimento de maternidade, (característica inata da mulher normal), e consideradas extremamente perigosas. Constituíam-se nas criminosas natas, nas prostitutas e nas loucas que deveriam ser afastadas do convívio social.

A partir desse início de século XX com a introdução desses novos valores, as famílias das camadas menos abastardas começam a tomar uma multiplicidade de formas, passando a ter algumas chefiadas por mulheres, fato que se devia principalmente as dificuldades econômicas e ainda, o resquício da herança de uma cultura própria a classe trabalhadora, que para a consolidação de um modelo burguês via-se a necessidade da mudança desses valores, no sentido de que a reprodução do trabalho era calculado considerando a contribuição invisível e não remunerada feminina no trabalho doméstico.

Apesar do casamento nesses novos moldes ainda ser um bom negócio para as famílias burguesas, nas camadas mais populares, o matrimônio não vingava, entre os fatores estão a dificuldade de o homem pobre manter uma família nos moldes tradicionais, somado a pretensão das mulheres de garantir a sua autonomia. Talvez, isso explique em parte o crescimento da violência contra a mulher, pois, o homem da classe trabalhadora por ter condições de vida extremamente inseguras, que não lhe dava a condição de mantenedor da família nos moldes da ideologia burguesa, e por não possuir poder e autoridade em espaços públicos, no trabalho e em outras áreas, assegurava o exercício do seu

poder em seu ambiente privado com sua família, quando sua autoridade em casa era questionada ou desobedecida, esse a exerce de forma repressora, principalmente com sua companheira, por vezes violentada física e moralmente, no entanto, seria radical e injusto afirmar com propriedade que este argumento é determinante para o aumento da violência, já que o fato do homem pertencer a uma classe menos abastada não lhe confere a ele o rotulo de tal responsabilidade, generalizando a problemática.

Antes de adentrarmos em outra discussão, é preciso esclarecer que essas mulheres pertencem a classe média baixa, vivendo vidas cercadas de inseguranças familiares e financeiras, se vendo obrigadas a complementar a renda de seus conjugues e em muitos casos ocupando papel central no provimento familiar, tornando o trabalho externo uma questão de sobrevivência acima de qualquer coisa.

É neste contexto do século XX que as mulheres começam a ingressar num primeiro momento ao mercado de trabalho, ainda cercada de uma moralidade que destoava de sua realidade, onde aquela que se arriscava em um trabalho assalariado público sofria com o assédio sexual e moral, correndo o risco de ter sua reputação manchada pelos valores burgueses. Esses valores afirmavam a mulher como uma trabalhadora doméstica, responsável pela casa e filhos, enquanto o homem buscava o sustento trabalhando na rua, o que se mostrou longe da realidade das camadas mais pobres, onde mulheres e crianças formavam grande parte do corpo de trabalhadores das indústrias que surgiam com o processo de modernização do país desde a década de 20, afinal, a mão-de-obra destes segmentos custavam bem menos do que a do homem. Outro fato importante a se destacar é que apesar da mulher trabalhar também fora de casa e compor grande parte da renda da família, ainda assim esta era considerada uma ajuda suplementar ao trabalho masculino.

Por fim, é importante fazer um apanhado geral da situação feminina e seu desenvolvimento no século XX. Vejamos que no início da implantação dos valores burgueses a mulher assume o seu papel de cuidadora como nunca antes havia acontecido na história, retraindo-se mais aos afazeres domésticos e a educação de seus filhos, onde o marido é responsável pelo sustento financeiro da

família, isso quando analisamos as classes mais altas e a classe média, por que quando se trata das mulheres da classe trabalhadora este fato já foi desmentido aqui, quando analisamos as reais condições de vida dessas camadas mais populares, onde devido a insegurança do trabalho masculino e seus alto índice de desemprego, as mulheres e também por vezes as crianças, compunham grande parte da renda familiar, ainda que esta não fosse reconhecida perante a sociedade.

Entre estes segmentos marginalizados, as famílias sempre foram bastante instáveis, entre outros motivos, pela falta de estabilidade econômica masculina e desejo de autonomia das mulheres, que por muitas vezes viam-se abandonadas por companheiros tendo filhos e casa para dar conta, sendo obrigada a se inserir de qualquer maneira no mercado de trabalho, exercendo jornada dupla, afinal, os afazeres domésticos nunca foram desvinculados das características femininas. Logo, é cada vez mais crescente o número de famílias chefiadas por mulheres e também é crescente, a necessidade dessas famílias por políticas públicas de complemento de renda, de creches para abrigar os filhos e de uma assistência de forma geral, que consiga auxiliar a sobrevivência mínima dessas mulheres perante as suas condições de vida.

Portanto, faz-se necessário analisar através destes fatores históricos, o porquê de as mulheres ocuparem os cargos inferiores e de baixa remuneração perante aos homens, e que tipo de trabalhos são esses que foram historicamente vinculados a condição feminina de cuidadora e quais as suas implicações para colocar a mulher como principal usuária da política de assistência.

Capítulo II

A relação Histórica entre Política de Assistência Social e gênero no Brasil

Apresentação

Neste segundo momento, a finalidade do capítulo é trazer um pouco da história da assistência social, discorrendo desde o momento em que ainda era apenas ações esporádicas e isoladas de combate a questão social, até a sua transformação em uma política social de fato. Buscando uma correspondência com o perfil do profissional e (assistente social) sua identificação com o gênero feminino, desde a sua fundação no Brasil até meados da promulgação da Constituição Federal de 1988.

II.1 A história da Assistência Social, um breve resumo.

Inicialmente nas sociedades primitivas as relações sociais se baseavam num sistema de interdependência, logo a assistência não significava algo relativo ao caráter dos indivíduos, até mesmo porque não se tinha a noção de caridade, então ela era prestada como algo inerente ao papel de todos os indivíduos dentro de um sistema de cooperação mútua. Porém, o primeiro tipo de proteção simples, contudo, que surtiu algum efeito, ocorre durante o período do feudalismo, onde ocorriam relações de fidelidade com o Senhor, que os oferecia proteção e moradia (num tempo em que invasões eram muito frequentes e era difícil ser totalmente independente), contanto que o servisse com parte de tudo que era produzido, o que historicamente ficou conhecido como relação de suserania e vassalagem.

Durante esse período a Igreja cristã expandiu-se assustadoramente se tornando dona de cerca de um terço das terras da Europa, como o desenvolvimento do cristianismo, noções de amor ao próximo e de servidão foram disseminadas, logo, relacionando-se ao amor de Jesus Cristo, surge a noção de caridade, de ajuda aos pobres, tornando os mais necessitados como aqueles que são fiéis a Deus e não se prendiam as riquezas mundanas. A igreja então passa a desenvolver dentro das suas repartições setores que cuidassem desse lado social, como congregações e ordens que fossem destinadas aqueles mais necessitados, que na época eram viúvas, velhos, doentes, crianças abandonadas.

Com a expansão marítima e comercial e o surgimento de grandes centros urbanos ocorreu um grande processo migratório, em que a população que era expulsa do campo devido a apropriação privada das terras pelos burgueses, se dirigiam para as primeiras fábricas nas cidades (principalmente na Inglaterra) que exploravam principalmente a mão-de-obra feminina e infantil, formando assim uma grande população de miseráveis que não tinham moradia, saúde, educação e emprego estável, fazendo surgir cada vez mais a necessidade de uma política social que os dessem condições de permanência nesses grandes centros, porém, a igreja ainda era a principal responsável pela prestação da assistência a essa parte da população, mesmo com seu poder ameaçado pela reforma protestante. Na Inglaterra então surgiu as *Poor Laws* ou lei dos pobres, a mais contundente delas em 1834, no entanto estas leis são bem mais antigas como afirma Pereira (2008: 61/62):

De modo geral, as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias.

A *Poor Law Amendment de 1834* veio para diminuir o poder do Estado em relação a sua proteção aos pobres, fazendo avançar a agenda liberal de intensificação da exploração e proclamando a autorregulação do mercado. Dentre as principais medidas que a lei introduzia estavam:

- a) Abolição do abono salarial parcial previsto pelo sistema *Speenhamland*;
- b) internação nas *workhouses* de todos os solicitantes de assistência que fossem capazes de trabalhar;
- c) prestação de assistência externa apenas aos incapacitados para o trabalho: enfermos, idosos, inválidos e viúvas com filhos pequenos;
- d) centralização administrativa das atividades assistenciais das várias paróquias, transformando-as em Unidade da Lei dos Pobres;
- e) aplicação do princípio da menor elegibilidade, que consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraentes e confortáveis do que as condições de vida dos trabalhadores pior remunerados;
- f) estabelecimento de uma Comissão Central de controle da Lei dos Pobres. (Pereira. 2008, p 76)

Nas décadas finais do século XIX, a “Questão Social” surge como grande preocupação ao Capital, nesse período a massificação da pobreza se contradizia com o crescente aumento dos lucros da burguesia, assim podemos afirmar que a “questão social” é/são diversas expressões de desigualdade dentro da sociedade, evidenciada pela relação de exploração Capital x trabalho, podendo ser intensificada nas relações de gênero, raciais e étnicas. O surgimento de uma classe operária com certa consciência política começava a ameaçar o desenvolvimento da produção industrial. Em face dessa generalização da miséria provocada pela exploração da mão-de-obra e em vistas a uma tomada de consciência por parte dos trabalhadores, fazia-se necessário uma resposta que acalma-se os ânimos, a “questão social” exigia política sociais.

Tornava-se imperioso criar novas formas de assistência, capazes de ganhar aceitação da classe trabalhadora. Era preciso criar a ilusão de que havia um paternal interesse da classe dominante e do próprio Estado burguês pela classe trabalhadora, ocultando-lhe as reais intenções da prática assistencial que lhe era dirigida: consolidar o modo de produção capitalista e garantir a expansão do capital. Eram objetivos importantes para a burguesia nesta reta final do século XIX e início do século XX, quando ela se sentia ameaçada pela “questão social”, que de forma contundente se expressava através de duas faces: política, representada pelo avanço do movimento dos trabalhadores; e social

representada pela acumulação da pobreza, pela generalização da miséria. (MARTINEELI, 2009, P. 84)

Apesar de em 1869 a Inglaterra já ter demonstrado preocupação em organizar algum tipo de assistência por meio de legislação, a primeira grande ideia de uma política social surge na Alemanha de Otto Von Bismarck¹ por volta de 1881, em forma de seguro social, que era prestada aos trabalhadores formais para eventualidades de desemprego, velhice e invalidez. No entanto foi no século XX com a questão social no centro das atenções e uma classe trabalhadora bem organizada sindical e politicamente na Inglaterra, com o Plano Beveridge, criado pelo economista reformista William Beveridge no período da segunda guerra mundial. O plano era uma proposta concreta de reforma no sistema de seguridade social que abrangesse o máximo de pessoas, logo, com caráter universalista. Assim não visava apenas os mais necessitados, ajustando os benefícios a garantir um mínimo de condições básicas de sobrevivência dos indivíduos de toda a população. As principais propostas eram: Saúde gratuita e de qualidade, reabilitação profissional e manutenção do emprego, porém, compreendia ainda preocupações com, natalidade e mortalidade, assistência á infância, á maternidade, á doentes e incapacitados, reforma da previdência, ao aluguel, á viuvez e a morte. O plano listou ainda as cinco principais questões que Inglaterra deveria combater, intitulado “os cinco gigantes”: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (BEVERIDGE, 1942).

II.2 A Assistência social no Brasil até 1988 e sua relação como o gênero Feminino

No Brasil, inicialmente na República Velha, o Estado praticamente se ausentou de ações sociais, foi um período marcado pelo latifúndio e o patrimonialismo, onde se confundiam público e privado. Neste período, a questão social de um lado era tratada pelo Estado como caso de Polícia, por

¹Conhecido como o "Chanceler de ferro" responsável pela unificação dos estados Germânicos na formação da Alemanha.

meio da repressão policial e por outro lado era assumida como responsabilidade dos organismos de solidariedade social para o atendimento aos mais necessitados não aptos para o trabalho, como: Viúvas, crianças órfãs, portadores de deficiência entre outros. Assim a de Assistência Social era constituída de práticas descontinuadas, desarticuladas, fragmentadas, voluntaristas, benevolentes e de cunho caridoso, realizadas basicamente por instituições católico-religiosas. Podemos notar que, embora com métodos diferentes, a questão social, era tratada por apenas duas instituições distintas: a igreja e a polícia.

A partir da crise de 1929, o início da era Vargas e o crescimento da indústria nacional, desenvolve-se uma classe trabalhadora extremamente pauperizada, no entanto, após um processo de organização e conscientização de classe, tais trabalhadores passam a ingressar no cenário político do país, evidenciando a questão social que estava se desenvolvendo e ameaçando a manutenção do Capital através de manifestações e luta por ampliação dos direitos trabalhistas, colocando em evidência a contradição do desenvolvimento industrial e super-exploração da mão de obra trabalhadora.

Logo, o Estado percebe a necessidade de tratar a questão social não apenas de forma policialesca, uma vez que a organização dos trabalhadores já dava seus primeiros sinais de autonomia, o método coercitivo então é substituído, ainda que de forma parcial e precária, por uma política legal de enfrentamento da questão social, o que vai se configurar na Assistência Social como política de Estado, dentro do governo de Getúlio Vargas.

Contudo, a política de Assistência do governo de Getúlio, como todo o seu projeto de governabilidade foi marcada pelo paternalismo, o clientelismo e o apadrinhamento, entre outros métodos populistas, que não excluem a repressão dentre as práticas de enfrentamento da pobreza. Aqui faz-se necessário abrir um parêntese para o clientelismo, cultura que perdura até os dias de hoje e pode ser vista na elaboração de políticas públicas recentes. De acordo com Neves (2008), no Brasil a cultura política é híbrida, ambivalente e tem no clientelismo um limite para a construção da democracia no país, uma vez que este se dá por meio de: i) relações assimétricas, ou seja, um detendo o poder sobre o outro; ii) se funda no favor; iii) e na troca ou apoio pela ajuda

recebida da parte do patrão. O clientelismo pode ser caracterizado na relação entre duas pessoas, constituindo uma díade, e se sustenta no clientelismo tradicional “que busca a troca de favores entre duas pessoas, favorecendo os interesses pessoais e privados, típico das sociedades rurais” (Neves, 2008, p. 39).

O conceito de clientelismo é basicamente o ato que “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). Tal prática atravessa toda a história do Brasil sendo mais intensa em regiões mais pobres, se reinventando de tempos em tempos, mas nunca chegou a desaparecer, podemos dizer que seu auge é no período da república velha, no entanto é fácil de encontrar essa prática na era Vargas.

É neste contexto que surge o Serviço Social, como profissão que mediará os conflitos de classe, trabalhando na reeducação do trabalhador e de sua família dentro da lógica produtivista do Capital e da moral cristã, atendendo por meio de ações sociais, as demandas das camadas subalternizadas. Para instrumentalizar a Assistência Social, o Estado Varguista vai buscar uma figura secularmente presente na igreja católica como cuidadora, caridosa e que sensibilize a sociedade em torno das mazelas geradas nestes conflitos de classe: A mulher.

A primeira grande instituição a ser implementada foi Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, com a entrada do país na segunda guerra mundial pouco antes, o objetivo inicial era

O de ‘prover as necessidades das famílias cujo chefes haviam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra a partir da iniciativa de particulares logo acampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações nacionais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade. (Iamamoto; Carvalho, 1982).

No entanto, em um segundo momento a instituição se expandiu e passou a atuar em praticamente todas as áreas da assistência. Na realidade, com

a criação da LBA, a figura marcante com relação à assistência é da primeira-dama, vista como benevolente, e não a assistência vista como direito aos cidadãos, (Neves, 1994).

Importante ressaltar que a primeira presidente da LBA foi Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, dando início ao que chamamos dentro do Serviço Social de “primeiro-damismo”. A presença de Darcy no comando da Assistência Social brasileira inaugura uma prática combatida até os dias atuais não só pelo Serviço Social como por várias outras áreas do conhecimento, o Damismo ou Primeiro-Damismo. Esse conceito surge ligado às damas de caridade, que eram mulheres de alto poder aquisitivo que se dedicavam a ajudar os mais necessitados, em sua grande maioria, via igreja católica. Mais do que uma espécie de prática de se nomear a primeira dama ao cargo máximo da área de assistência social, o primeiro-damismo significa vincular a imagem feminina a da “mulher de família” como exemplo de conduta e moral, dotá-la de um significado materno, caridoso, cristão, daquela preocupada com o sofrimento dos mais pobres.

Nota-se que em seu estatuto, a instituição garantia o cargo máximo de presidente às esposas dos chefes de Estado brasileiro. Percebe-se que desde a sua gênese a assistência social está intimamente ligada a “questão de gênero”. Isto se dá por que dentro de um sistema patriarcal as mulheres são destinadas as atividades de cuidado, acolhimento, educação e bem-estar, não apenas no âmbito familiar como também da sociedade. Uma vez que foram atribuídas historicamente pela igreja católica características como a benevolência, sacrifício, acolhimento e bondade, as mulheres logo se tornam as mais capacitadas para a realização de atividades que envolvam a mediação dos conflitos gerados pela super-exploração do trabalho, assim

A assistência social foi se constituindo como um espaço de atuação feminina, inclusive como alternativa a vida doméstica/familiar, ao passo que se abria a possibilidade da profissionalização para as mulheres, por ser considerada uma extensão de seus papéis domésticos – ainda que também se constituísse como uma alternativa apenas a vida doméstica – e um cumprimento de seu papel a sociedade. Nesse sentido, a assistência social é construída como um espaço ocupacional essencialmente feminino, absolutamente associada aos papéis

conservadores de gênero cobrados da mulher, sendo, portanto, parte estruturante da divisão sexual do trabalho na sociedade patriarcal capitalista. (Iamamoto e Carvalho, 1982).

Ao analisarmos historicamente as profissões que lidam diretamente com a questão social, veremos que em sua maioria teremos as mulheres como protagonistas destas categorias, exemplo: serviço social, enfermagem, pedagogia. Seja no trato direto, ou na disseminação ideológica dos valores burgueses, podemos identificar que as mulheres são responsabilizadas pela reprodução social dentro da divisão sexual do trabalho da sociabilidade do capitalista. A mulher dentro do sistema capitalista é subordinada de tal forma que as características ou habilidades intituladas femininas são apropriadas para a intensificação da exploração da força de trabalho, sob a alegação de serem considerados dons próprios do gênero feminino, logo, quando a atividade é “feminilizada” está passa a ser considerada de menor importância e complexidade, gerando desprestígio e desvalorização na forma de baixos salários (quando remuneradas) e falta de proteção pelas leis trabalhistas.

Logo, a divisão sexual do trabalho é um ponto crucial para a reprodução da exploração capital x trabalho, ao dividir-se o trabalho masculino do feminino e impor uma hierarquização, subalternizando aquilo que se considera natural das mulheres, resultado de um sistema patriarcal que submete as mulheres a trabalhos que gozam de pouco prestígio perante a sociedade e também são precarizados. Isso explica por que o Serviço Social é uma profissão mais acessível às mulheres, uma vez que a ideologia do patriarcado educa homens e mulheres para que entendam que possuem uma pré-disposição para determinados trabalhos.

“...sendo o Serviço Social uma profissão constituída em sua maioria por mulheres, não está isento da forma particular de apropriação do trabalho feminino pelo Capital. Ter consciência disso e das condições de vida das mulheres na sociedade como um todo é, pois, um pressuposto para o avanço da profissão. Por isso, entender a divisão sexual do trabalho na sociedade capitalista é fundamental para a compreensão do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho. (Cisne, 2012, pág.110)

Em 1949, das 15 escolas de Serviço Social existentes no país, 13 eram exclusivamente para o sexo feminino e duas para o sexo masculino (Iamamoto e Carvalho 1982, p.190). Tal constatação já revelava qual o caminho à profissão seguiria, e esse estaria intimamente vinculado a questão de gênero. Este é um dentre outros fatores que nos ajuda a identificar a forma como foi instrumentalizada essa feminização da profissão, promovendo a maciça participação das mulheres dentro da política de Assistência Social, principalmente nos reflexos de seus quadros profissionais.

Todavia, apesar de a LBA e os serviços socioassistenciais serem considerados marginais, numa escala de importância de atividades, e serem vistos também como uma extensão das atividades domésticas, é através dela que as mulheres passam a ser reconhecidas socialmente, superando o âmbito privado e se inserindo no espaço público, configurando-se como uma conquista contraditória.

A partir do golpe de 1964 e introdução forçada de um governo militar apoiado pelos setores dominantes brasileiros e a forte política externa dos Estados Unidos da América que pregava um discurso de afastamento dos países latino-americanos como o comunismo ou até mesmo de idéias progressistas, rompe-se bruscamente com os avanços no campo dos direitos humanos, o conservadorismo inicialmente ganha força dentro da área de assistência social apesar da crescente institucionalização da política a nível federal, concomitantemente a luta feminina pelo reconhecimento de igualdade se leva em um contexto de repressão, conjugando a luta pela democracia e o “direito ao corpo” com o movimento feminista. A Assistência social é utilizada pelos militares para aumentar a sua base de apoio e governabilidade, criando benefícios assistenciais com forte apelo popular, favorecendo práticas como o clientelismo e o paternalismo. Porém, no período, havia exigência de inserção no mercado informal de trabalho para o acesso a maioria dos direitos sociais (CARVALHO,2008).

Importante notar que foi durante um governo militar que tivemos algumas mudanças nas políticas sociais, o que não necessariamente se configurou como um avanço, principalmente com a criação do Fundo de Garantia

do Trabalhador Assalariado (FGTS), a união das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) e Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) e a expansão da previdência para trabalhadores rurais, no entanto, se justifica:

Três são os motivos que encontramos para esta tendência: a) os governos autoritários procuram “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, anunciada como revolucionária; b) encobrir a dureza do regime de exceção c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder. Pereira (2008).

O milagre econômico² brasileiro durante esse período aumentou ainda mais a desigualdade social no país, havia mais dinheiro, porém, a concentração da riqueza também era crescente. A industrialização agravava a questão social, e a forma como a ditadura a tratava, suprimia o debate a respeito de uma política mais universal.

“perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. O período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular” (Couto,2004)

A ditadura militar se mostrou um período extremamente contraditório, ao mesmo tempo em que a liberdade era cerceada, pessoas eram arrancadas de suas casas, torturadas e desapareciam pra nunca mais, existe um aumento significativo da inserção da força de trabalho feminina no mercado, movimento que, aliás, se deu a nível global, obviamente a quantidade de homens empregados ainda era muito superior a delas. Tal fato se dá por conta de um grande processo de industrialização como coloca Duque-Arrazola (2010):

No caso particular do Brasil, esse aumento da inserção feminina começou a ocorrer a partir da década de 1970, em plena ditadura militar, quando se consolida o crescimento da indústria nacional. Contudo, o

² Abertura do país ao capital externo, com o objetivo de desenvolvimento. O país cresceu em média 12% ao ano, porém, os salários ficaram baixos, a mortalidade infantil e a miséria da população aumentaram.

crescimento do emprego feminino se deveu principalmente ao emprego no setor informal da economia...

A repressão, por outro lado, também não conseguia impedir por completo a organização dessa nova classe trabalhadora que surgia, principalmente no grande ABC paulista (Santo André, São Bernardo, São Caetano), com lideranças como Luís Inácio (o Lula) e o Partido dos Trabalhadores (PT) dando vida a luta sindical de massa. Aliado a isso, o grande descontentamento de inúmeros setores da sociedade e de movimentos sociais dos mais diversos com os militares e sua política de forma geral (inclusive do movimento feminista, ganhando mais atenção para o seu debate). Iniciava-se ali um grande processo de redemocratização do país, de forma lenta e gradual que se intensifica à medida que avançávamos na década de 1980, sob forte pressão popular. O governo militar tem seu fim no ano de 1985, e o Brasil passa por uma transição sob o comando de José Sarney.

Uma nova perspectiva se iniciara para as mulheres e a política de Assistência Social, o debate será elevado a outro nível, todavia, longe de se dissociar a imagem destas uma da outra.

Capítulo III

Da LOAS a implantação do SUAS, e os dias atuais

Apresentação

Neste último capítulo, o objetivo é discorrer sobre as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 para assistência social brasileira e os marcos legais dessa política. É Apresentado também a materialização dessa nova política no SUAS e seus principais programas projetos e benefícios aos usuários, o que muda na relação da assistência e da profissão para com a questão de gênero e também resquícios de práticas antigas que ainda perduram.

III.1 A Constituição de 88, LOAS e as mudanças na Assistência

No ano de 1987 instala-se no país a Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de elaborar a nova constituição brasileira. Apesar de grande resistência, os movimentos sociais conseguiram imprimir algumas de suas propostas nos textos constitucionais, principalmente no que se refere à questão dos direitos fundamentais como: saúde, educação, moradia e trabalho. Também por isso ficou conhecida como a Constituição Cidadã.

Até o ano de 1988 as Constituições brasileiras não previam a Assistência social como um direito. Durante o período militar as tentativas de prestação deste serviço eram de cunho assistencialista e demasiadamente seletivo, basicamente os indigentes, desvalidos ou crianças que viviam na extrema pobreza recebiam algum tipo de atenção do Estado, basta olhar com um pouco de atenção e veremos que destes citados acima nenhum tinham condições de trabalho, logo, as medidas vinham no sentido de reinserir o máximo de pessoas no mercado de trabalho. Os direitos sociais em sua ampla maioria durante o período militar eram vinculados ao trabalho, principalmente o acesso à saúde e a previdência, deixando a assistência como algo distante e complementar a essas políticas.

No entanto, a partir da década de 80, e inserida nesse contexto de mobilização social em torno da redemocratização do país, ganhava força à ideia

de inclusão da Assistência Social como política integrante de um sistema de seguridade social, ao lado da Previdência Social e da Saúde.

Múltiplas articulações e debates foram sendo realizadas país afora. O Serviço Social dá sua contribuição colocando sua força em campo para fortalecer o nascimento dessa política no campo democrático dos direitos sociais (Sposati, 2007, p. 35).

Um dos fortes argumentos para a inclusão desta política no tripé era que, o Brasil era um país extremamente desigual, a população vivendo na miséria, logo, grande parte das pessoas seriam candidatas à usuária da política, uma vez que era necessária uma melhor distribuição de renda e cobertura do Estado para com os mais necessitados.

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Preâmbulo).

Tendo a cidadania como direito fundamental, a constituição de 88 se notabiliza ainda por ter como objetivos prioritários a busca por uma sociedade livre e justa e a erradicação da pobreza entre outros. Foi passo importante para que após a sua promulgação tivéssemos resultados de melhoras gradativas em várias áreas da vida social, como a quantidade de mulheres no mercado de trabalho e a aproximação de seus níveis de salários aos dos homens, ainda que de forma progressivamente lenta.

A promulgação da carta-mor em 1988 é o marco legal para compreender as mudanças históricas que ocorreriam na política a Assistência Social. A partir daí ganhando a devida importância, como parte integrante do tripé da Seguridade brasileira o lado de Saúde e Previdência. A assistência entra no rol dos direitos sociais, fato que causará profundas mudanças na estrutura das políticas sociais do país, como se vê no .

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

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

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

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A constituição dedica ainda outros artigos referentes exclusivamente a assistência social, localizada na seção IV onde se definem

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.

Todavia, estes eram apenas alguns direcionamentos fundamentais a serem seguidos, a política só começa a ganhar cara no ano de 1991, quando surge a comissão pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) dentro do 1º Seminário Nacional de Assistência Social. Foram dois anos de intensos debates e lutas, sofrendo algumas interferências, até ser sancionada pelo então presidente Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993 e publicada no dia seguinte.

A LOAS chega na tentativa de romper com a cultura da assistência como caridade e as mazelas que vem a reboque disso, como o clientelismo e a forma antiga de se fazer política. Já que o Brasil vinha de mais de vinte anos de um crescimento acelerado da desigualdade social devido aos planos econômicos do governo militar, ela foca sua atenção no atendimento à parcela da população mais empobrecida e vulnerável. Configura-se assim como um tipo inédito de política pública que pode assumir duas formas, seja com foco nos menos favorecidos, seja de uma forma mais ampla, funcionando como porta de entrada para diversas outras áreas.

A lei de 1993, que em 2011 seria aditivada, foi dividida em seis partes ou capítulos:

- I- Definições e objetivos
- II- Princípios e diretrizes
- III- Organização e Gestão

- IV- Benefícios, Serviços, Programas e Projetos
- V- Financiamento
- VI- Disposições Gerais

A LOAS, em seu formato inicial, prega a descentralização das ações e garante a participação popular nos processos decisórios através dos conselhos, assim como as outras políticas. Destaca-se também o Benefício de Prestação Continuada, destinado aos idosos com mais de 65 anos que não tem direito a previdência social e aos portadores de deficiência que comprove não conseguir meios para prover o próprio sustento. Nos dois casos a renda per capita familiar não deve exceder $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o valor do benefício será igual ao do salário mínimo. Importante salientar aqui, que após o golpe que colocou o PMDB no governo, esse benefício está ameaçado, tanto no sentido de sua desvinculação ao valor do salário mínimo, a idade que do idoso precisa alcançar para obter o direito ao acesso, e as regras de acesso aos portadores de deficiência.

Em 1995, após assumir o governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso extingue a histórica Legião Brasileira de Assistência. Boa parte de sua estrutura pode ser aproveitada pela nova política, uma vez que tinha presença em muitos municípios.

Um marco dos mais importantes refere-se à aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no ano de 1998, atrelado a isso as Normas Operacionais Básicas (NOB), contudo, o texto final e publicação só ocorreriam seis anos depois, em 2004, e a NOB/SUAS em 2005 seguida pela NOB/RH no ano subsequente. A PNAS buscou identificar as demandas do que seria a responsabilidade da política e incorpora-las, organizando-se em três níveis: federal, estadual e municipal. A NOB nada mais é do que a forma de se operacionalizar esta política, materializado na forma Sistema Único de Assistência Social no (SUAS) que foi

construído nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), com ações voltadas para o fortalecimento da família³.

Mais um marco legal, foi criação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em Novembro de 2009, organizando a prestação de serviços em três níveis: baixa, média e alta complexidade. Destaca-se pelo seu nível de abrangência o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a família (PAIF) ofertado pelo CRAS.

III.2 O SUAS, Matricialidade Sócio-familiar e a Responsabilização da mulher frente aos benefícios.

O Sistema Único de Assistência Social propõe um modelo de gestão descentralizada e participativa, não contributiva. A proposta de modelo de gestão descentralizada significa, no regime federativo, a partilha de responsabilidades entre os entes da federação. Nessa compreensão o SUAS vai estabelecer o que compete a cada ente federado a fim de instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social, na perspectiva do dever do Estado e direito do cidadão. (SIMÕES, 2011). O SUAS Constitui-se na regulação e organização das ações socioassistenciais, como foco na família e nos indivíduos, tendo o território como base de organização.

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (PNAS, 2004, p.33)

Os seus eixos estruturantes são: Matricialidade sociofamiliar; Descentralização Político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação 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. Tendo os seus serviços

³ podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de sujeitos unidos por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade (PNAS,2004)

socioassistenciais organizados em: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A LOAS afirma que para garantir a proteção social para seu público alvo deve haver uma ação conjunta entre Estado e Sociedade civil, tendo o governo a responsabilidade de conduzir a política nas suas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) e a sociedade como parceira na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, além de exercer o controle social sobre a política, outro item importante.

O financiamento, para além daquele previsto para toda a seguridade social no art. 195 da Constituição Federal, é representado pelo Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo. Sendo os recursos repassados fundo a fundo de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade. O controle social é exercido através de conselhos, conferências entre outros, com o objetivo de deliberar e fiscalizar a execução e o financiamento da política.

Mesmo tendo uma política participativa, descentralizada e com controle social, algumas práticas não estão em consonância com a nova legislação, vê-se o esforço dos Conselhos Federais e Regionais de Serviço Social (Conjunto CFESS/CRESS) em denunciar antigas práticas, como por exemplo: o primeiro-damismo, que permanece vivo na política brasileira. Segundo consta na pesquisa do Perfil dos Municípios brasileiros – munic., do IBGE de 2009, na parte de suplemento da assistência social, dos mais de 5.000 municípios que possuem órgão gestor da assistência, 24,3% (1.352 municípios) informam que a política é conduzida por primeiras–damas. Nota-se que se observado os dados por região, tal fenômeno ganha números alarmantes em determinadas áreas do país, e surpreendentemente a região centro-oeste supera a norte e nordeste neste quesito, onde mais da metade das secretarias de assistência possuem uma primeira-dama no comando.

Quadro 1 – Municípios com infraestrutura de assistência social com gestão conduzida por primeira dama por região

Região	Total de municípios	% Municípios com primeira dama na condução dos órgãos da assistência social
Norte	449	39,86%
Nordeste	466	25,98%
Sudeste	1.666	12,72%
Sul	1.187	21,31%
Centro-oeste	466	51,93%

Fonte: IBGE/Munic2009/Suplemento da Assistência Social

O quadro nos mostra que o paternalismo ainda está presente na política de assistência social, agora, usa-se o poder de concessão de benefícios e transferência de renda para a obtenção de vantagem política. O Damismo, legalmente pode se configurar como nepotismo, ferindo o princípio da impessoalidade no serviço público. Cabe ressaltar também o retrocesso que a continuidade da prática da primeira dama causa a política de assistência, uma vez que esta tenta desvincular sua imagem da benesse, da caridade e ser encarada como um direito do cidadão e dever do Estado.

Hoje o primeiro Damismo volta a tona na figura de Marcela Temer, esposa do presidente golpista Michel Temer, com o lançamento de seu programa Criança Feliz. Marcela se encaixa perfeitamente nos padrões do Capital para exercer tal função, é branca, demonstra qualidades de cuidado e preocupações na área social, ou como define as mídias burguesas “bela, recatada e do lar”. No entanto, em governos anteriores tivemos Ruth Cardoso no período presidencial de Fernando Henrique Cardoso, apesar de possuir outro perfil, ocupou a posição e exerceu fortes influencias na política de assistência social.

Com inúmeras mudanças na esfera pública no que se refere à questão de avanços no campo dos direitos e com as ofensivas neoliberais nos períodos de crise econômica e resignificaram o papel das famílias e mudaram principalmente suas composições, transformando a vida privada.

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso. (PNAS, 2004)

A Matricialidade sócio familiar nada mais é que uma diretriz da PNAS que coloca a centralidade da família como o foco no atendimento socioassistencial, e um princípio do SUAS na implementação de benefícios, serviços, programas e projetos. Esta medida se configura como um avanço, visto que anterior à publicação da política e implantação do sistema único, o atendimento era direcionado para o indivíduo, de forma isolada, prejudicando a análise e o enfrentamento dos problemas.

Essa centralidade da família também pode ser justificada de duas formas: a primeira é que, independente de sua composição, ela é a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente, os deslocamentos entre o público e o privado e primeira instância de proteção social; secundariamente é a difícil missão de delimitar o que é família, uma vez que a forma heteronormativa quadrada de família já não dá conta das transformações contemporâneas. Dessa forma a PNAS (2004) define “nesta perspectiva, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços sanguíneos, afetivos, e, ou, de solidariedade”.

Uma das formas que o princípio da Matricialidade sócio familiar se materializa dentro do SUAS é através do Serviço de Proteção e Atendimento

Integral à Família. O PAIF “Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O serviço PAIF integra o nível de proteção social básica do SUAS. (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais)”. É o principal serviço ofertado pelo CRAS.

Outro serviço de grande importância oferecido dentro do sistema de proteção básica do SUAS é o Programa Bolsa Família, lançado em 2003 pelo governo petista com o objetivo de alcançar a população mais subalternizada. É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza, promovendo também o acesso a as políticas de saúde e educação como condicionalidade para recebimento do benefício, e outras ações complementares que desenvolvam e potencializem a família saída da miséria.

Todos esses programas e serviços que elencamos aqui tem um fator em comum: A presença maciça da mulher. Assim como toda a política de assistência social, principalmente em sua proteção básica. Boa parte das famílias assistidas pela assistência tem sua composição dada de forma monoparental, ou seja, aquelas que possuem um único progenitor seja ele homem ou mulher, com filhos que não são ainda adultos. A monoparentalidade decorre de fatores como: divórcio, separação, mães solteiras e viuvez. No caso específico da assistência há grande quantidade de mulheres chefiando suas famílias.

É preciso não esquecer que as mulheres chefes de família costumam ser também, “mães-de-família”: acumulam uma dupla responsabilidade, ao assumir o cuidado da casa e das crianças juntamente com o sustento material de seus dependentes. Essa dupla jornada de trabalho geralmente vem acompanhada de uma dupla carga de culpa por suas insuficiências tanto no cuidado das crianças quanto na sua manutenção econômica. É verdade que essas insuficiências existem também em

outras famílias, e igualmente é verdade que ambas têm suas raízes nas condições geradas pela sociedade. Porém, esses fatores sociais são ocultados pela ideologia que coloca a culpa na vítima, e o problema se torna mais agudo quando as duas vítimas são encarnadas por uma só pessoa (BARROSO; BRUSCHINI, 1981, p.40 apud VITALE 2002, p. 47-48).

A questão da quantidade de mulheres participantes da política, não se dá nesse momento, apenas pela questão da identificação do feminino com a assistência, mas essencialmente com a pobreza, pela dupla jornada de trabalho e a dificuldade na conciliação dos cuidados com a família e o provimento econômico da mesma, configurando-se como uma espécie de *feminização da pobreza*. Não há ainda dentro da política nacional de assistência social, mesmo com todas as conquistas das últimas décadas, um programa ou benefício que olhe diretamente para esta questão, que interfira nesse processo, assim como existe o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto do idoso, para seus respectivos segmentos, “Por essas razões, reconhece-se a necessidade de uma política social que esteja atenta às situações em que a mulher está em situação de vulnerabilidade tanto por ser mulher quanto por ser chefe de família” (CARVALHO, p.34,1998).

A participação de famílias chefiadas no por mulheres no PAIF pode de certa forma significar uma maior culpabilização mãe, uma vez que a maioria das famílias que são acompanhadas neste programa descumpriram condicionalidades para recebimento do benefício, tornando-a muitas vezes culpada pelo fracasso na manutenção de sua família dentro dos critérios, também na forma de dificilmente conseguir deixar o programa por superação da situação da pobreza, tornando-a eterna dependente do Estado.

Contraditoriamente a esta constatação, o Programa Bolsa Família tem como prática colocar a mulher como responsável familiar pelo benefício, o que de certa forma pode minimizar a situação de desigualdade de gênero, uma vez que a mulher passa a ser a provedora do benefício e conseqüentemente, a provedora da família. Esta prática se justifica em evidências que mostram que as mulheres fazem melhor uso da pecúnia, tendendo a garantir melhor distribuição dos

recursos dentro do núcleo familiar. Outro fator positivo é que através do PBF, as mulheres têm passado a adquirir maior conhecimento a cerca de seus direitos, por serem obrigadas a cumprir condicionalidades em outras políticas públicas.

Considerações Finais

O estudo de gênero traz a discussão sobre as desigualdades presentes nas relações homem-mulher e suas manifestações na sociedade. Desde o momento em que o capitalismo se instaura, ele utiliza-se do patriarcado como base para manutenção de sua ordem de exploração. O trabalho feminino doméstico, na maior parte da história não foi considerado trabalho, sendo apropriada pelo capital como mão de obra não remunerada, maximizando seus lucros. Aquelas profissões consideradas femininas foram subalternizadas e super exploradas ao longo dos tempos, uma vez que em sua maioria as mulheres exercem dupla jornada de trabalho.

“A mulher trabalhadora em geral, realiza sua atividade de trabalho dentro e fora de casa, ou, se quisermos, dentro e fora da fábrica. E, ao fazê-lo, além da duplicidade do trabalho, ela é duplamente explorada pelo Capital, ao exercer no espaço público seu trabalho produtivo no âmbito fabril. Mas também no universo da vida privada, onde lhe é consumida horas decisivas no trabalho doméstico, possibilitando ao Capital, sua reprodução nessa esfera do trabalho não mercantil, criando-se as condições indispensáveis para a reprodução da força de trabalho de seus maridos, filhos/as e de si própria”. Antunes (1999, p. 108-109).

Essas manifestações ocorrem também no âmbito da assistência social, uma vez que ligada historicamente a igreja católica, a assistência é personificada na figura feminina, de forma que passa a ser secundarizada e subalternizada se comparada aos demais campos das políticas. O Serviço Social passou a ser uma das principais alternativas de trabalho para as mulheres, pois se adequava as “qualidades” femininas como: ser caridosa, grande capacidade de amar o próximo, sensibilidade pelas mazelas alheias e as injustiças sociais, boa educadora, entre outras características.

Com a evolução da política e do tempo histórico, algumas aspectos mudaram, hoje a figura do assistente social e da política de assistência social já se admite com diferentes configurações, graças aos avanços conquistados com a

constituição de 88 e os marcos legais da nova assistência. Apesar dos inúmeros avanços e rupturas que todos os marcos legais desde a LOAS até a implantação do SUAS e seus serviços trouxeram, como o corte de ações clientelistas e de benesse, ainda existem resquícios da velha política praticada antes da constituição federal de 1988, e a cada onda conservadora estas práticas abomináveis voltam a tona. A mulher continua sendo a principal usuária da política e também a principal prestadora de serviço dentro dela.

A Legião Brasileira de Assistência foi extinta no ano de 1995, esta, teria de ser comandada estatutariamente pela primeira dama, prática que deveria ter sido suprimida com o avanço da política, no entanto dados comprovam a força que o primeiro-damismo ainda exerce principalmente nos municípios brasileiros.

Tais avanços e retrocessos se configuram como fatos contraditórios, como toda a sociabilidade capitalista. Ao mesmo tempo em que as tendências de responsabilização da mulher dentro dos serviços do SUAS se configuram como um peso a mais para alguém já sobrecarregada, é também através dela a usuária pode tomar consciência de sua situação e de seus direitos, em que pode chefiar uma família tendo condições de prover o sustento econômico dos que compõem seu quadro familiar.

Referências Bibliográficas

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade* (2010).

CARVALHO, Graziela. F. *A assistência social no Brasil: da caridade ao direito*. 2008. Monografia apresentada no Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para obtenção do grau de bacharel em Direito.

CARVALHO, José Murilo. *Pontos e Bordados*. Escritos de História e Política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

CISNE, Mirla. *Gênero, Divisão Sexual do Trabalho e Serviço Social*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. *O sujeito feminino nas políticas de assistência social*. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*, Suplemento da Assistência Social. 2009

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço Social: Identidade e Alienação*. 6ª edição – São Paulo: Cortez, 2000.

NEVES, Ângela Vieira. “*A Assistência Social: do discurso à prática profissional – as representações dos Assistentes Sociais da Legião Brasileira da Assistência*”. Rio de Janeiro, 1994.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social "temas e questões"*. São Paulo: Cortez, 2008.

PRIORI, Mary Del. *A mulher e a família burguesa. A História das Mulheres no Brasil*. Contexto, São Paulo, 2000.

RUBIN, Gayle. *O Tráfico de Mulheres: Notas sobre a "Economia Política do Sexo"* (1975).

SAFFIOTTI, Heleieth. *Gênero, Patriarcado e violência* (2004).

SOIHET, Rachel. (1997). "História das Mulheres". In: CARDOSO, C. F; VAINFAS, R.(Org). *Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, p. 275-296.

TOLEDO, Cecília. *Mulheres: gênero nos une, a classe nos divide*. Cadernos Marxistas, São Paulo: Xamã, 2001.

VITALE, Maria Amália Faller. *Socialização e família: uma análise intergeracional*. In: VITALE, Maria Amália Faller. *Famílias monoparentais: indagações*. In: Revista Serviço Social e Sociedade: famílias. Ano XXIII, n 71. São Paulo: Cortez, 2002.

YANNOULAS, Silvia Cristina. *Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma Categoria*. Brasília, Temporális, 2011.