



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IHD
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

REBEKA RODRIGUES BRITO HOLLANDA DE REZENDE

**FAMILISMO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A
PNAS E O SUAS**

BRASÍLIA - DF
2017

REBEKA RODRIGUES BRITO HOLLANDA DE REZENDE

**FAMILISMO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A
PNAS E O SUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada para banca de defesa como
requisito para conclusão da graduação
em Serviço Social pela Universidade de
Brasília

Orientadora: Prof^ª. Ma. Michelly
Ferreira Monteiro Elias.

**BRASÍLIA - DF
2017**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IHD
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

REBEKA RODRIGUES BRITO HOLLANDA DE REZENDE

**FAMILISMO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A
PNAS E O SUAS**

Discente: Rebeka Rodrigues Brito Hollanda de Rezende

Docente: Prof^ª. Ma. Michelly Ferreira Monteiro Elias.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Ma. Michelly Ferreira Monteiro Elias.

Prof^ª. Dr^ª. Kênia Augusta Figueiredo

Prof^ª. Ma. Maria Elaene Rodrigues Alves

BRASÍLIA - DF
2017

EPÍGRAFE

“- Eh, padre! Palavras são apenas palavras! Perdão! Veja, hoje ele chegaria em casa bêbado se não tivesse sido atropelado, com a mesma camisa de sempre, toda surrada, e maltrapilho, cairia na cama; eu ficaria até o amanhecer enxaguando, lavando as meias dele e das crianças, depois as secaria lá fora, e tão logo o dia amanhece eu me sentaria para coser – eis a minha noite!... Por que cargas-d’água ainda fala de perdão? Já havia perdoado mesmo!”

Catierina Ivánovna em Crime e Castigo de F. Dostoiévski.

AGRADECIMENTOS

Ao Thiago, porque é meu companheiro de todos os momentos, não fosse ele esta jornada não teria se finalizado, nem começado

Minha mãe, porque me ampara só por existir

Ao Eurico e a Sofia (tão serenos), que ao meu lado SEMPRE estão

À Gabriela, por sua amizade verdadeira e acolhedora

Valéria, por me ouvir, simplesmente

À minha orientadora, Michelly, pela disposição e paciência

Às professoras, Elaene e Kênia, por participarem da banca.

RESUMO

Este trabalho objetivou discutir e compreender o aspecto que conforma a assistência social no Brasil, o *familismo*. É uma pesquisa que se insere na área da Assistência Social, sendo o objeto de estudo a centralidade da família na política de assistência social no Brasil. A compreensão destas questões exigiu percorrer um breve histórico sobre a proteção social no Brasil, bem como, abranger diferentes concepções de família desenvolvidas por diversos autores. A composição e objetivos presentes na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, seguida da análise que o papel da família possui nestas duas legislações, foram pontos essenciais para a apreensão do objeto de estudo. Por fim, foi analisada a relação entre a matricialidade sociofamiliar e familismo no âmbito da política de Assistência Social. Portanto, conclui-se que a família é instância fundamentalmente vinculada ao desenvolvimento da política social, chamada seja para complementar e potencializar o apoio necessário ao usuário da rede de assistência social, seja para servir de meio de desresponsabilização estatal pela proteção social.

SUMÁRIO

Introdução	8
Capítulo 1 - Questão social, familismo e as diferentes concepções de família	11
<i>1.1 - Questão social e familismo</i>	11
<i>1.2 - Diferentes concepções de família</i>	21
Capítulo 2: Políticas Sociais e família no Brasil	30
<i>2.1 – Breve histórico sobre a proteção social no Brasil</i>	30
<i>2.2 - Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social</i>	44
Capítulo 3 – A centralidade da família na política de Assistência Social	49
<i>3.1. A Família na PNAS e no SUAS</i>	49
<i>3.2. Matricialidade familiar e familismo na política de Assistência Social</i>	56
Considerações finais	63
Referências	65

Introdução

A Constituição Federal de 1988 define como fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro “*os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*” (BRASIL, 1988). Assim, reconhecendo o caráter capitalista de nossa sociedade, a Constituição define o primado do trabalho como um dos elementos fundamentais da organização e instituição do Estado brasileiro. É sob essa perspectiva que a Assistência Social ganha um caráter duplamente subsidiário já no próprio texto constitucional.

Em primeiro lugar, a assistência social é subsidiária ao trabalho, embora seja prestada independente de contribuição e quem dela necessitar, seus objetivos de proteção à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e às pessoas deficientes são relacionados com o objetivo de “promoção da integração ao mercado de trabalho” (BRASIL, 1988), conforme define o art. 203, inciso III. Ou seja, a assistência social é prestada a quem dela necessitar, mas na perspectiva de que o seja na perspectiva de direcioná-lo ao mercado do trabalho quando possível, onde cabe ao próprio indivíduo buscar os meios de satisfação de suas necessidades sociais.

Já para quem não pode ser plenamente integrado ao mercado de trabalho, como idosos ou deficientes, vem o segundo aspecto da subsidiariedade da assistência social. No inciso V do art. 203 da Constituição é instituída “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” (BRASIL, 1988)¹. Portanto, não podendo a pessoa prover sua própria manutenção, cabe à família essa responsabilidade. Assim, temos os dois aspectos que determinam o caráter da assistência social na estrutura estatal brasileira, o trabalho e a *família*.

O presente trabalho pretende discutir e compreender esse segundo aspecto que conforma a assistência social no Brasil, a centralidade da família para a Política de Assistência Social, o *familismo*. Tendo em vista que o primeiro princípio fundamental para o exercício profissional em serviço social é o “reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais” (BRASIL, 2011, p. 23), é importante entender o

¹ Na redação presente no art. 2º, inciso I, alínea e, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): “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” (BRASIL, 1993).

que é a família e quais as consequências de sua centralidade na política de assistência social para o exercício profissional que pretenda defender e promover a autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais.

De acordo com Campos (2015), “a associação entre Política Social e família é tema que ganha, hoje, mais força, na medida em que é reclamada a participação familiar ativa dentro do sistema de proteção social, com cobertura institucional extremamente favorável” (p. 21). A família é, assim, instância fundamentalmente vinculada ao desenvolvimento da política social, chamada seja para complementar e potencializar o apoio necessário ao usuário da rede de assistência social, seja para servir de meio de desresponsabilização estatal pela proteção social.

Nossa pesquisa partiu da nossa percepção da centralidade da família na experiência adquirida no campo de estágio, onde percebemos como as relações familiares podem comportar aspectos de acolhimento mas também de rejeição e abuso. É muito difícil ter de lidar com circunstâncias em que a relação da família com o usuário da rede de assistência social é complexa e por vezes ambígua, combinando desafios sob o aspecto objetivo e o subjetivo. Portanto, é uma pesquisa que se insere na área da Assistência Social, sendo nosso objeto de estudo a centralidade da família na política de assistência social no Brasil.

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa documental e revisão bibliográfica, essencialmente qualitativa, onde buscamos discutir conceitos na literatura acadêmica, sua constituição histórica e sua relação com os marcos legais para o exercício profissional em serviço social. Tentamos abordar o tema sob uma perspectiva crítica, partindo de pressupostos materialistas e de uma análise que entendem ser basilar para a conformação da questão social a estrutura de classes básica do modo de produção capitalista.

A nossa apresentação se estrutura, além desta introdução, em três capítulos e a conclusão. No primeiro capítulo são analisados e apresentados aspectos entre a questão social e o familismo, além de apresentar esse conceito. Além disso, são abordadas diferentes concepções de família, explicitando seu caráter histórico e social. No segundo capítulo, é revisitado o processo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil até a contemporaneidade, quando se tornam nervais para a configuração da proteção social a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Assim, no terceiro capítulo é abordada a centralidade da família na PNAS e no SUAS, além disso, são feitas reflexões sobre as implicações da

matricialidade familiar para a política de assistência social, especialmente no contexto de contrarreforma neoliberal.

Capítulo 1 - Questão social, familismo e as diferentes concepções de família

1.1 - Questão social e familismo

A produção e reprodução capitalistas devem sempre colocar e recolocar em movimento o processo de acumulação, no qual a exploração do trabalho é central, bem como a oposição entre capital e trabalho. Essa oposição pode assumir um caráter mais personalizado na forma do capitalista com nome, sobrenome e endereço, ou mais institucional e abstrata, na forma das sociedades por ações. Não importa essa distinção, de um lado nós temos capital, do outro, trabalhadores, os quais devem ser bem sucedidos no processo de venda de sua força de trabalho pra que possam sobreviver, sustentar os seus e garantir alguma condição material de vida para quando não puder mais trabalhar. Isso decorre da diferença específica da produção capitalista, segundo Marx (2013, p. 695):

A força de trabalho é comprada, aqui, não para satisfazer, mediante seu serviço ou produto, às necessidades pessoais do comprador. O objetivo perseguido por este último é a valorização de seu capital, a produção de mercadorias que contêm mais trabalho do que o que ele paga, ou seja, que contêm uma parcela de valor que nada custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias. A produção de mais-valor, ou criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável na medida em que conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e fornece uma fonte de capital adicional em trabalho não pago. Portanto, as condições de sua venda, sejam elas favoráveis ao trabalhador em maior ou menor medida, incluem a necessidade de sua contínua revenda e a constante reprodução ampliada da riqueza como capital.

Esse processo coloca a condição de vida do trabalhador sempre depende do ritmo, da dimensão e do momento da economia capitalista num dado lugar. A incerteza que para o capitalista existe quanto à concretização ou não de seu lucro esperado, para o trabalhador existe na não certeza da manutenção do seu padrão de vida ou até da sua subsistência. Marx (2013) também demonstra como o desenvolvimento capitalista tende a concentrar capitais e evoluir sua composição técnica e orgânica, com a formação progressiva de uma superpopulação relativa, ou exército industrial de reserva, tendo em vista o crescimento do capital social total em escalas cada vez mais ampliadas.

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa

superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p. 707).

Esse material humano excedente é essencial para a satisfação das necessidades de acumulação capitalista, já que esse modo de produção tem por base a exploração da força de trabalho. Esse exército industrial de reserva tem sua forma de existência exposta nas estatísticas de desempregos, as quais pressionam para baixo os salários dos trabalhadores empregados para baixo, ou ainda, ao aceite de condições e formas de contrato não vantajosas tendo em vista o receio que cada trabalhador tem de ficar desempregado. A tendência geral do modo de produção capitalista, em sua forma mais pura, a partir do movimento de suas categorias abstratas, é o de desenvolver ao lado do crescimento da riqueza social produzida um contínuo processo de pauperização.

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 2013, pp. 719-20).

A polarização entre riqueza e pobreza demonstrada teoricamente por Marx é comprovada na realidade, especialmente pelo engendramento do debate sobre a chamada questão social.

Segundo Netto e Braz (2011), esse debate surge na terceira década do século XIX na Europa, quando a acumulação capitalista se afirmava de maneira cada vez mais acentuada, gerando ao mesmo tempo consequências sociais manifestas na pauperização evidente e nos conflitos sociais gerados a partir da oposição entre riqueza e pobreza.

[...] é no século XIX, no contexto da Revolução Industrial, do desdobramento da grande indústria e da organização da classe trabalhadora (em sindicatos e partidos operários), que lutava por melhores condições de vida e trabalho, que é colocada a “questão social” propriamente dita, vinculada à emergência

do pauperismo e do perigo que ele significava para a ordem burguesa (PASTORINI, 2010, p. 114).

A questão social, portanto, está manifesta tanto nas gravosas consequências dos processos de pauperização absoluta e relativa, quanto nas lutas sociais geradas a partir do antagonismo de classes posto pelo modo de produção capitalista. Logo, “[...] a política e a luta de classes são elementos internos à lei do valor e à compreensão da questão social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 53). Segundo Iamamoto e Carvalho (2014, pp. 83-4):

A questão social não é senão as pressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.

As políticas sociais e a proteção social pelo estado surgem como consequências à questão social dado esse seu duplo caráter de expressão do pauperismo e das lutas de classes. O estado não vai se limitar ao estabelecimento da legislação e regulação das relações de trabalho, mas também vai organizar e prestar serviços públicos para o enfrentamento da questão social. Pastorini (2010) ainda destaca o caráter essencial do estado para a reprodução do capitalismo.

O estado não apenas garante a propriedade privada, pela lei, justiça e polícia, ou seja, o monopólio da violência, mas também pode organizar o consenso, de modo que os explorados aceitem a organização da sociedade sobre a exploração. Assim, “[...] as ações estatais, como as políticas sociais, têm como meta primordial o enfrentamento daquelas situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa” (PASTORINI, 2010, p. 113). Um conjunto de alianças e negociações entre diferentes setores e camadas sociais possibilitou um modo de atuação eclética do estado em relação à questão social.

Segundo Boschetti (2016), a intervenção estatal na regulação das relações capitalistas de produção sofreu importante mudança a partir da crise de 1929, “[...] quando o Estado passa a ser um ativo indutor das políticas keynesiano-fordistas” (p. 24). Essa intervenção se caracteriza por ser essencialmente ativa, diferente do que ocorria no modelo clássico de estado liberal, que atuava apenas garantindo a primazia do mercado na solução dos conflitos e necessidades da acumulação capitalista. Dada a proporção da crise, que chegou a colocar em xeque a própria ordem capitalista, foi

necessário que o estado passasse a atuar de modo mais efetivo na economia, com políticas anticíclicas de indução de investimentos e garantindo a demanda, buscando alcançar o pleno emprego.

Nos países capitalistas da Europa ocidental, a intervenção estatal passou a ser crucial na definição de normas e regras e na garantia de fundo público necessários ao surgimento e desenvolvimento de amplas políticas sociais, que passaram a constituir novos sistemas de proteção social, antes inexistentes sob essa forma e designação (BOSCHETTI, 2016, p. 24).

A ampliação do escopo de atuação estatal, tanto em termos de amplitude quanto de forma e conteúdo dessa atuação, dependeu e depende das diferentes realidades concretas de cada país, especialmente da relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas, do papel do estado e do grau das lutas de classes. “Considera-se, portanto, que as condições nacionais atribuem aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem sem, contudo, suprimir sua morfologia estruturalmente capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

De modo geral, os sistemas de proteção social desenvolveram-se largamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, estruturados para a garantia de oferta de serviços e demanda efetiva de consumo². As políticas sociais e os sistemas de proteção social sempre tiveram profunda relação com o primado do trabalho. Por um lado, foram instituídas para garantir direitos e vantagens aos trabalhadores assalariados, como é o caso das caixas e fundos de pensões e aposentadorias. Por outro lado, surgem para garantir as condições de existências dos incapazes para o trabalho.

Tal processo de expansão sofre importante inflexão nos anos 1970, quando o exaurimento do receituário keynesiano provoca novas crises e o tamanho do estado e o grau de sua intervenção passam a ser questionados e, posteriormente, combatidos por forças conservadoras e neoliberais. Nesse contexto, as políticas sociais passam a ter sua amplitude reduzida, com o compartilhamento da responsabilidade do estado com a “sociedade civil”. O mercado volta a ser defendido como o lócus ideal para lidar com a questão social. Tal movimento tem como base a necessidade de redução do poder de barganha dos trabalhadores, com a redução do custo da mão de obra e tentativa de

² “[...] as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social, ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e de luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63).

reversão da tendência de queda da taxa geral de lucro.

Esta nova fase da acumulação capitalista também ficou conhecida como reestruturação produtiva, já que tratou-se de um processo que alterou as relações de produção estabelecidas durante os anos de vigência do pacto fordista-keynesiano. Por esta reestruturação as relações de trabalho são flexibilizadas e a produção é descentralizada fazendo-se valer do avanço dos sistemas de transporte e comunicações. Como consequência, os trabalhadores passam a concorrer com trabalhadores dos mais remotos lugares, o que dificulta e fragiliza a sua organização em sindicatos e associações. Como consequência, as políticas sociais são reconfiguradas. “O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 133). Por essa razão, as políticas sociais passam a ser condicionadas pela ausência ou renda muito baixa dos seus usuários, sendo primordial o mercado no atendimento das necessidades sociais.

No Brasil esse desenvolvimento se deu de modo particularmente tardio, por ser uma economia capitalista de inserção subordinada e dependente na divisão internacional do trabalho. Inicialmente uma colônia destinada ao atendimento das necessidades de acumulação externa, com o fornecimento de gêneros tropicais e matéria-prima para a metrópole, se desenvolve de forma subordinada a interesses externos mesmo após o processo de independência de 1822. Segundo Caio Prado Júnior (2008), as contradições do capitalismo assumem nos países de economia colonial ou semicolonial um máximo de intensidade. Isso porque a exploração do trabalho aqui tem de atender ao interesse da elite local e da metrópole ou, posteriormente, dos países capitalistas desenvolvidos que impõem seus interesses sobre a economia mais frágil e menos desenvolvida. Sem condições de concorrer com as grandes economias capitalistas na produção de artigos manufaturados, o Brasil mantém sua condição subordinada e organicamente dependente do conjunto internacional que participa.

Isto é muito importante, porque neste processo não é apenas a classe trabalhadora que se desfalca, mas o país em conjunto que vê escoar-se para fora de suas fronteiras a melhor parcela de suas riquezas e recursos. As contradições da exploração capitalista tomam assim caráter muito mais agudo e extremo. Entre outros efeitos bem patentes estão a deficiência e morosidade da acumulação capitalista brasileira, essencialmente débil (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 280).

O caráter débil dessa acumulação também se manifesta na ausência de participação popular nas decisões políticas do país. “Assim, os interesses externos e internos convergiam e alimentavam uma dimensão autocrática do exercício do poder político” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 78). Dentre as várias consequências deletérias dessa condição histórica particular, está o fato de que as políticas sociais e os sistemas de proteção social se desenvolveram de modo precário e residual no Brasil.

Segundo Behring e Boschetti (2011), o surgimento das políticas sociais no Brasil não acompanhou o mesmo tempo histórico dos países capitalistas centrais. É a apenas no início do século XX que a questão social se colocou como uma questão política, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas a essas relações. Esse conjunto de iniciativas foi o início da positivação de direitos sociais no Brasil, os quais representaram, por um lado, a pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora e, por outro lado, a busca de legitimação das classes dominantes em um ambiente de restrição de direitos políticos e civis. Até a década de 1930 as medidas de proteção social foram esparsas e frágeis, além de coexistir uma distância entre a definição dos direitos em lei e sua real implementação. É apenas a partir do advento da crise de 1929 que o estado brasileiro passa a atuar de modo mais articulado e amplo no campo social, contudo mantendo sempre o primado do trabalho como vinculante para o acesso aos serviços sociais.

O que destacamos até aqui é relação entre a proteção social e o mercado de trabalho, a relação entre as políticas sociais e a regulação estatal das relações de trabalho, o estado enquanto importante mecanismo de reprodução da força de trabalho, seja na sua manutenção física, seja na administração dos conflitos de classes. O estado atua de modo combinado com o trabalho e com um terceiro fator não menos importante da proteção social dos indivíduos: a família.

De acordo com Miotto (2013), “a família, na história da humanidade, sempre foi uma instância importante de proteção social, mesmo quando se viveu em muitos países a época de ouro do Estado de Bem-Estar Social” (p. 4). Assim, nos países capitalistas centrais, durante o período de ampliação das políticas sociais, a família, especialmente por meio do trabalho não pago da mulher, constituiu-se em um dos pilares que estruturam o bem-estar social. Alencar (2013) também destaca que a família, como realidade histórica, ocupa um papel central na reprodução social, participando da reprodução da força de trabalho, tanto do ponto de vista material quanto do ideológico. Segundo Amazonas et al (2003, p. 11), “a família é o principal agente da socialização e

reproduz padrões culturais no indivíduo”, sendo também responsável por inculcar modos de pensar e atuar que se transformam em hábitos.

A proteção social prestada pelo estado capitalista passa, historicamente, pela mediação da família. No caso brasileiro, Iamamoto e Carvalho (2014) destacam a origem da institucionalização da assistência social vinculada às atividades caritativas da igreja católica, a qual tinha como objeto a *família* operária.

Mioto (2013) identifica duas grandes tendências gerais ou concepções subjacentes à compreensão da relação entre família e assistência social, as quais interferem diretamente nas formas de encaminhamento da política de assistência social.

A primeira concepção ou tendência entende a assistência social como ajuda pública. Segundo essa concepção, a família é a principal instância de proteção social. Desse modo, a assistência social só é demandada no momento em que a família fracassa na provisão de bem-estar aos seus membros, “[...] a família e o mercado são entendidos como canais naturais de provisão de bem-estar. Somente quando esses canais falham é que ocorre a intervenção pública” (MIOTO, 2013, p. 5).

Por conseguinte, vige nessa perspectiva o princípio da subsidiariedade. Tal princípio é constituinte da Doutrina Social da Igreja e consiste na centralidade que as menores instâncias, como as famílias, as comunidades e as associações, têm na provisão de bem-estar. Por essa concepção, o nascimento e o seio familiar tornam-se determinantes na trajetória de vida dos indivíduos. “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).

A ideia de falência é mediadora na relação entre assistência social e família, uma vez que é avaliado em que grau a família consegue buscar, gerir e otimizar recursos, o que invoca a sua relação primordial com o primado do trabalho. De acordo com Mioto (2013), a concepção da assistência social como ajuda pública foi delineada com o desenvolvimento e afirmação capitalista e com o liberalismo econômico, durante os séculos XVIII e XIX, quando, com a separação entre casa e empresa, foi conformada a moderna forma da *família nuclear burguesa*. É no seio da família que devem ser resolvidos os problemas decorrentes dos conflitos na esfera de produção capitalista. À família caberia a responsabilidade pela reprodução social.

Além da reprodução da força de trabalho, por meio da socialização e educação dos futuros trabalhadores, Alencar (2013) destaca o papel da família como unidade de renda e consumo, “[...] lugar onde se articulam, a partir de interesses coletivos, as

possibilidades de auferir renda, definem-se formas de trabalho e se definem possibilidades de consumo” (p. 135). Sendo a sociedade capitalista aquela em que a conexão social entre os indivíduos é expressa no valor de troca, no dinheiro, o poder que cada indivíduo exerce sobre a atividade dos outros ou sobre as riquezas sociais vai existir nele como propriedade de dinheiro, de valor de troca, “seu poder social, assim como seu nexo com a sociedade, [o indivíduo] traz consigo no bolso” (MARX, 2011, p. 105). Com o firmamento da família nuclear burguesa, o nexos do indivíduo com os demais é mediado pelo bolso familiar, pelas possibilidades de consumo e inserção dos membros da família na divisão social do trabalho.

A segunda concepção já assume a assistência social como direito de cidadania, operando no campo da relação entre família, direitos sociais e cidadania social. Tal concepção só se desenvolve quando o estado se constitui na principal instância de provisão de bem-estar. “Isso porque somente quando o Estado se torna elemento ativo no ordenamento das relações sociais é que se torna possível a autonomia dos indivíduos” (MIOTO, 2013, p. 6). Há um processo de desmercadorização do indivíduo e sua família em relação ao mercado, com a ideia de que o indivíduo pode manter-se sem depender do mercado, e a prestação de serviço pelo estado é entendida como um direito. Há, assim, uma ruptura com a ideia de que a assistência social só deve ocorrer quando a família é incapaz de prover o bem-estar de seus membros, ou seja, com a ideia de falência e com o princípio da subsidiariedade.

De acordo com Miotto (2013), a cidadania social passa a estar vinculada ao processo não só de desmercadorização, mas também de desfamiliarização, que é o abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social. Nessa visão, “[...] a presença do Estado na garantia dos direitos sociais torna possível a autonomia dos indivíduos em relação à autoridade familiar e da família em relação à parentela e à comunidade” (p. 7). Segundo Zola (2015, p. 59), “nos sistemas de proteção social de orientação socialdemocrata, a centralidade da ação pública não é na família e sim nos direitos dos indivíduos, sendo responsabilidade do Estado a universalização dos serviços”. Portanto, concebida a assistência social como direito de cidadania, há um reconhecimento do direito do indivíduo à vida e à busca de uma vida feliz de acordo com o desenvolvimento de sua individualidade, que muitas vezes pode se chocar com os valores e interesses do seu núcleo familiar.

É partir do choque dessas duas grandes tendências que se coloca o debate sobre a relação entre família e assistência social, na medida em que, como vimos, com o

processo de reestruturação produtiva, o Estado Social tem regredido sua participação na provisão de bem-estar aos cidadãos, com a focalização nos seguimentos mais pauperizados e retorno da família como a provedora do bem-estar de seus membros de modo prioritário. No caso brasileiro, como veremos, tal perspectiva se encontra positivada na centralidade da família no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal lógica é o que dá substância ao conceito de *familismo*.

De acordo com Miotto e Dal Prá (2015), o familismo é entendido como a perspectiva em que a política pública considera que as unidades familiares devem assumir a responsabilidade pelos seus membros incapazes de auto prover suas necessidades individuais. De acordo com as autoras vive-se um processo de intensificação da responsabilidade da família na gestão do cuidado de seus membros com o avanço dos processos de privatização e desresponsabilização do Estado que começam a ocorrer no período de ofensiva neoliberal.

O familismo é uma expressão que vem ganhando força no contexto do debate da política social, particularmente, a partir dos anos de 1990, e caracteriza-se pela máxima designação de obrigações à unidade familiar. A constituição e a oferta de recursos e serviços pressupõem a responsabilidade primeira e máxima às famílias na organização do bem-estar de seus membros em correlação com a falta de provisão de bem-estar estatal (ALVES; MIOTTO, 2015, p. 209).

O familismo se ligaria, portanto, à atual tendência de gestão estatal dos direitos sociais baseada na terceirização, na filantropia, no voluntariado e no familismo. A redução da oferta de serviços pelo estado devolve às famílias a responsabilidade principal pelo bem-estar social.

Entretanto, a vinculação da família às políticas sociais não é propriamente uma novidade e muito menos uma consequência do neoliberalismo, apesar de ser muito utilizado por esse último e representar um elemento central no processo de refluxo do estado de bem-estar social.

Segundo Campos (2015) ainda na passagem do século XIX para o século XX, ocorreu o primeiro casamento da família com a política social, no caso, com a criação do *seguro social* na Prússia, o qual consistiu numa “[...] proposta coletiva para solucionar a contradição entre interesses e demandas próprias do desenvolvimento acelerado do sistema capitalista em sua forma na época” (p. 23). Esse seguro, que se tornaria base para forma inicial de instituição do sistema previdenciário brasileiro, consistia numa política de natureza contributiva, “[...] com aportes de patrões e

trabalhadores, que tem o Estado como fiador político e suporte financeiro da gestão da institucionalidade necessária, destinada à proteção contra eventuais necessidades futuras relacionadas aos principais riscos sociais” (pp. 24-5). Tais riscos sociais seriam os originados pela incapacidade para o trabalho, para a venda da força de trabalho, assim, eram os principais o desemprego, a morte, a doença, o envelhecimento e outras formas de invalidez associadas ou não ao exercício laboral. Um princípio que a autora destaca ser basilar no sistema previdenciário é o das trocas intergeracionais, o qual oferece um lugar importante para as famílias: “enquanto os adultos trabalham, mantêm os mais novos e contribuem com parte de seus salários para gerar um fundo de recursos de caráter público, que provê aposentadorias e pensões para a geração anterior” (p. 25).

Assim, em sua origem, o sistema do seguro social enquanto começava a garantir alguns direitos sociais contra as incertezas e intempéries da economia capitalistas aos trabalhadores de alguns setores econômicos e sob determinadas formas de vínculos empregatícios, além das contradições relativas ao seu papel arrefecedor das lutas sociais, a política social também reafirmava determinados papéis de gênero e a estrutura de dominação patriarcal, uma vez que se confirmava o caráter do homem trabalhador, provedor, e da mulher-mãe, reforçando a desigualdade do tratamento de gênero interno à família.

Fica bastante evidente, a partir dessa inclusão teórica da questão de gênero, a relação do sistema de proteção social com o mercado de trabalho e o próprio desenvolvimento econômico: à mulher é reservado um papel subsidiário; seu regime e ritmo de trabalho estão na dependência rigorosa das estratégias familiares e das conveniências do sistema produtivo, de forma bem menos vantajosa do que a do homem (CAMPOS, 2015, p. 31).

A lógica familista é, destarte, reprodutora das relações de desigualdade entre homem e mulher, as quais são bem utilizadas pelo capitalismo, embora não se originem nele. Segundo Zola (2015), o familismo reitera as funções protetoras femininas e a naturalização da família como instância responsável pela reprodução social, dada à prevalência feminina nos cuidados domésticos, algo construído historicamente mas que, justamente por isso, toma a aparência de naturalidade, de função biológica. Dado que o familismo para a se impor como tendência contemporânea de orientação das políticas sociais, é necessário compreender qual é a concepção de família que subjaz essa centralidade da família.

1.2 - Diferentes concepções de família

Do ponto de vista jurídico, conforme está na Constituição Federal, a família é a base da sociedade, sendo reconhecida como “a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento” (BRASIL, 1988). Além da união estável entre homem e mulher, o texto constitucional também reconhece como entidade familiar “a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Por essa razão, em proteção a essa concepção de família, o casamento é civil e gratuita a celebração, além do casamento religioso ter efeito civil. Destarte, são reconhecidos o casamento e a união estável como processos capazes de ensejar a entidade familiar, além da monoparentalidade.

Na mesma esteira dessa concepção, o Livro IV do Código Civil brasileiro, referente ao Direito de Família, começa a disposição sobre o tema pelo Casamento, o qual “(...) se realiza no momento em que o homem e a mulher manifestam, perante o juiz, a sua vontade de estabelecer vínculo conjugal, e o juiz os declara casados” (BRASIL, 2002), conforme o Art. 1.514. Segundo o Código Civil, são capazes para o casamento o homem e a mulher com dezesseis anos ou mais, sendo exigida a autorização de ambos os pais ou representantes legais enquanto não atingida a maioridade civil.

Por meio do casamento civil é formada a sociedade conjugal, cuja direção é exercida, em colaboração, pelo marido e pela mulher, sempre no interesse do casal e dos filhos, segundo o art. 1.567, do Código Civil. “Pelo casamento, homem e mulher assumem mutuamente a condição de consortes, companheiros e responsáveis pelos encargos da família” (BRASIL, 2002). Ainda segundo a legislação familiar brasileira, são deveres de ambos os cônjuges a fidelidade recíproca; vida em comum, no domicílio conjugal; mútua assistência; sustento, guarda e educação dos filhos; respeito e consideração mútuos.

O Código Civil também reconhece como entidade familiar “a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família” (BRASIL, 2002), seguindo a previsão constitucional.

Temos, portanto, a centralidade da comunhão voluntária entre homem e mulher como elemento fundante e determinante da instituição da entidade familiar na base legal e constitucional brasileira. A união estável entre homem e mulher é o elemento base que

determina as características, condições e deveres da família, também entendida como sociedade conjugal. Além disso, há uma forte presença do caráter biológico, especialmente no que tange à relação dos pais com os filhos, porém, há uma evolução em relação ao Código Civil de 1916³ e a Constituições anteriores, dado o reconhecimento do elemento de afeto e convivência além do assentamento da família apenas no matrimônio.

O legislador constituinte, no caput do artigo 226 da Constituição Federal, normatizou o que já representava a realidade de milhares de famílias brasileiras, reconhecendo que a família é um fato natural, e o casamento uma solenidade, adaptando, por esta forma, o direito aos anseios e necessidades da sociedade, passando a receber proteção estatal não somente a família oriunda do casamento, bem como qualquer outra manifestação afetiva, como a união estável e a família monoparental, formada esta na comunidade de qualquer dos pais e seus descendentes, no eloquente exemplo da mãe solteira (RODRIGUES, 2009, s/n.).

Há, portanto, um reconhecimento da família como um fato natural, ou seja, que assim como a morte ou nascimento ocorre independentemente da formalização dos laços familiares pelo casamento, além do reconhecimento das formas familiares monoparentais. Ou seja, um fato que independe de positividade em lei que crie ou retire direitos, a família acontece, independente da solenidade do casamento. A esfera jurídica e legal tende, ainda que tardiamente, a reconhecer as transformações sociais. Segundo Freire Júnior e Silva (2017), a constante transformação da sociedade importa em modificações importantes na esfera jurídica e no direito. Tais mudanças decorrem da evolução histórica e da reformulação de alguns conceitos a partir da alteração de valores que são estabelecidos socialmente.

É nesse esteio que foi reconhecida a união estável para casais do mesmo sexo pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2011, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132.

Esse reconhecimento não ocorreu por uma mera meditação dos operadores do direito sobre as transformações sociais, mas foi resultado especialmente da organização e das contínuas reivindicações e lutas do movimento LGBT. Segundo Soares (2012, p. 46), trata-se da maior luta desse movimento, “[...] pois ao tentar reconhecer às uniões

³ “O Código Civil de 1916 somente reconhecia o casamento como entidade familiar, sequer admitindo a existência de uniões extramatrimonializadas. Naquela ambientação, o casamento era a única forma de constituição da chamada família legítima, sendo, portanto, ilegítima toda e qualquer outra forma familiar, ainda que marcada pelo afeto” (RODRIGUES, 2009, s/n.).

civis entre homossexuais o estatuto jurídico de entidade familiar poderia ser atribuído ao casal ou par LGBT”. Segundo Freire Júnior e Silva (2012, s/n.):

O reconhecimento desse novo modelo familiar permitiu alcançar a igualdade entre os sexos, a liberdade, a intimidade e a pluralidade familiar, princípios importantes para conceder efeitos jurídicos às parcerias entre pessoas do mesmo sexo. [...] Todas essas mudanças tem o intuito de garantir total proteção jurídica ao diversos modelos familiares, visto que a família é a base da sociedade. O Estado, portanto, garante proteção à todo e qualquer tipo de entidade familiar.

No plano formal, portanto, ocorreu nos anos recentes, especialmente após a Constituição de 1988, um avanço na ampliação do conceito de entidade familiar, com o reconhecimento das uniões estáveis entre homens e mulheres, da monoparentalidade e, posteriormente, entre pessoas do mesmo sexo através do reconhecimento pelo STF. Gelinski e Moser (2015) argumentam que a definição de família é um tema em construção, como evidenciam a multiplicidade de conceitos e critérios operacionais que definem famílias na análise de políticas públicas.

Essa ampliação da concepção de família mantém uma linha essencial que é o traço monogâmico da constituição da família pela união entre duas pessoas, seja pela decisão de viverem juntas ou pela decisão de se casarem. A família base do nosso ordenamento jurídico e legal é a família nuclear. Segundo esta concepção, “duas pessoas que se amam, reza a moral, devem constituir um núcleo familiar (por isso, família “nuclear”) separado da vida comunitária, comum. E a fidelidade mútua dos cônjuges é um elemento indispensável para a sobrevivência desse núcleo familiar” (LESSA, 2012, p. 8-9). O que essa concepção não questiona, segundo Lessa (2012), é porque nos organizamos em famílias nucleares. Segundo Kroth (2008), até 1988, era prevista na legislação brasileira a “família legítima”, a qual era estruturada pelo casamento e pela “filiação legítima”, constituída a partir da formalização da relação conjugal dos pais.

De acordo com Lessa (2012), historicamente a origem da família monogâmica está situada na transição para a sociedade de classes. Engels (1984), a partir dos estudos do antropólogo Lewis Henry Morgan, identificou o desenvolvimento da família paralelo ao progresso da humanidade no que tange à ampliação das fontes de existência. O estudo de formas de sociedade isoladas pelos antropólogos e das descobertas arqueológicas, permitem a identificação de “[...] uma série de formas de família que estão em contradição direta com as até agora admitidas como únicas válidas” (ENGELS, 1984, p. 31). Diferente da concepção tradicional que conhece apenas a

monogamia,

O estudo da história primitiva revela-nos, ao invés disso, um estado de coisas em que os homens praticam a poligamia e suas mulheres a poliandria, e em que, por consequência, os filhos de uns e outros tinham que ser considerados comuns. É esse estado de coisas, por seu lado, que, passando por uma série de transformações, resulta na monogamia. Essas modificações são de tal ordem que o círculo compreendido na união conjugal comum, e que era muito amplo em sua origem, se estreita pouco a pouco até que, por fim, abrange exclusivamente o casal isolado, que predomina hoje (ENGELS, 1984, p. 31).

O casal isolado, a entidade familiar fundada na união do par não é um elemento natural ou essencial da vida humana, mas uma forma de organização social historicamente constituída ao longo das transformações sociais decorrentes do desenvolvimento das relações sociais e de trabalho, especialmente após a constituição da sociedade sobre a base das classes sociais. Segundo Engels (1984, p. 70-71), “o primeiro antagonismo de classes que apareceu na história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre o homem e a mulher na monogamia; e a primeira opressão de classes, com a opressão do sexo feminino pelo masculino”. Trata-se de um traço geral, com variações mais ou menos graves no grau de opressão, mas que estão na essência da constituição da família nuclear. A monogamia da mulher, não tanto a do homem, tornou-se necessária pelo desejo de transmitir riquezas por herança, aos filhos de um homem, excluídos o de qualquer outro. Não por acaso, ao identificar essa base econômica da monogamia, Engels (1984) vislumbra que ao desaparecer a sociedade de classes também desaparecerá a monogamia e a prostituição.

[...] os membros da classe dominante perseguem as suas sobrevivências com o individualismo que caracteriza a propriedade privada; e, mesmo quando articulam ações conjuntas para a defesa de seus interesses de classe, cada um almeja apenas o enriquecimento pessoal. Ninguém quer pagar os custos da alimentação, da educação, da criação dos filhos dos outros. Por isso, quando a exploração do homem pelo homem se instaura e a concorrência passa a predominar na vida social, não mais é possível que a criação e a educação das crianças, que a preparação dos alimentos e da moradia, etc. permaneçam como atividades coletivas. Terão de ser, agora, atividades privadas, que se destacam da vida social (tal como o indivíduo, agora, também passa a ter uma vida privada que se destaca de sua vida coletiva). É assim que a família se descola do coletivo e se constitui em núcleo privado: essa nova forma de organização de família é a família monogâmica ou família nuclear (LESSA, 2012, p. 26).

É na cisão entre o privado e o coletivo/social que está fundada a família nuclear. Trata-se de uma forma de organização conjugal baseada e necessitada pela organização

social que é baseada nas relações de exploração do homem pelo homem e na sociedade de classes. Tais relações se complexificam com o desenvolvimento capitalista. Por um lado, o capital realmente explora a desigualdade entre homens, mulheres e crianças para explorar a força de trabalho a custos mais baixos, reafirmando a relação de subordinação da mulher no quadro patriarcal da família nuclear burguesa. Por outro lado, surgem formas de organização familiar mais complexas de acordo com a particularidade e com as diferenças entre as classes sociais.

A saída da mulher e da criança do lar se deu pela necessidade do lado dos capitalistas de reduzir o custo de mão de obra e pressionar para baixo o preço do salário pago ao trabalhador masculino. Segundo Marx (2013, p. 475), “com a incorporação massiva de crianças e mulheres ao pessoal de trabalho combinado, a maquinaria termina por quebrar a resistência que, na manufatura, o trabalhador masculino ainda opunha ao despotismo do capital”. A concorrência aumenta com a inserção de mulheres e crianças no mercado de trabalho, ampliando o exército industrial de reserva e pressionando os salários para baixo. Outra forma de manifestação do despotismo do capital foi a pressão para que os trabalhadores passassem a colocar sua família à disposição do capital, dadas as condições de pobreza vivenciadas por essas famílias.

Com base na troca de mercadorias, o primeiro pressuposto era de que capitalista e trabalhador se confrontassem como pessoas livres, como possuidores independentes de mercadorias, sendo um deles possuidor de dinheiro e de meios de produção e o outro possuidor de força de trabalho. Agora, porém, o capital compra menores de idade, ou pessoas desprovidas de maioridade plena. Antes, o trabalhador vendia sua própria força de trabalho, da qual dispunha como pessoa formalmente livre. Agora, ele vende mulher e filho. Torna-se mercador de escravos (MARX, 2013, p. 469).

O despotismo do capital faz uso ao seu favor do despotismo patriarcal, aumentando a mão de obra disponível no mesmo passo em que reduz o seu preço. É preciso comentar que apesar do caráter extremamente negativo em que se dá esse processo, é a partir dessa saída das crianças e mulheres da tutela patriarcal que se colocam as condições objetivas de sua autonomização do despotismo do patriarca. Entretanto não foi apenas a expansão do trabalho feminino que garantiu certa autonomia à mulher, mas é apenas da combinação dessas condições objetivas e das lutas sociais, especialmente feministas, é que serão realmente questionadas as relações de desigualdade entre os sexos, bem como os papéis familiares historicamente naturalizados em detrimento das mulheres.

Ao longo da década de 1980, em pesquisa etnográfica realizada com aproximadamente 120 famílias em Porto Alegre, Fonseca (1999) identificou formas de organização familiar em redes de apoio que surgiam como forma de adaptação às necessidades de criação dos filhos, segundo a autora, no período analisado, mais de 100 crianças “circularam”. Constitui-se uma “circulação” de crianças porque essas passam por diferentes lares e estabelecem diferentes formas de laços típicos da relação pai-mãe-filho com outros parentes, padrinhos/madrinhas ou pessoas sem relação de consanguinidade. A “circulação” possibilita o cuidado por meio do compartilhamento de obrigações e responsabilidades familiares.

Além de considerações “práticas” (ou, junto com elas), obedece a uma lógica simbólica que dá um peso enorme à rede de parentes consangüíneos. Formam-se redes em função da necessidade de ajuda mútua, mas também a ajuda pode ser acionada — mesmo quando não existe necessidade imediata — para preservar ou reforçar redes já existentes. Neste último caso, crianças podem ser usadas como elemento de troca, para consolidar vínculos da rede extensa de parentesco. [...] A circulação de crianças compensa várias tendências que poderiam, de outra forma, enfraquecer a solidariedade do grupo familiar como um todo (FONSECA, 1999, p. 72).

Embora essas práticas sociais não alterem o primado da relação biológica como vinculante na sociedade brasileira, elas expressam formas alternativas de organização social e familiar que são exigidas a partir da realidade local. Embora a circulação de crianças seja uma estratégia desenvolvida por redes de solidariedade a partir de limitações e condições concretas, elas caminham ao lado e não em oposição substantiva ao modelo nuclear, conforme salienta Fonseca (2002, s/n.) em outro texto:

O modelo nuclear é um conceito analítico que se manifesta não somente empiricamente em determinados casos, mas também como idéia bem definida no imaginário social. A circulação das crianças é um conceito analítico que, embora evidente na razão prática de muitas famílias, não aparece como valor consciente, nem mesmo como prática reconhecida, pela grande maioria de sujeitos envolvidos.

Novas formas de organização familiar podem existir objetivamente, mesmo que a percepção subjetiva seja diferente. Nesse sentido, Sarti (2004) chama atenção para ordem simbólica que envolve a noção de família, salientando a dimensão cultural da concepção de família. Segundo a autora, a família se delimita, simbolicamente, a partir de um discurso sobre si própria, o qual pode operar como um discurso oficial. Assim, esse discurso, que é culturalmente instituído, comporta também uma singularidade.

Cada família constrói sua própria história, ou seu próprio mito, entendido como uma formulação discursiva em que se expressam o significado e a explicação da realidade vivida, com base nos elementos objetiva e subjetivamente acessíveis aos indivíduos na cultura em que vivem. Os mitos familiares, expressos nas histórias contadas, cumprem a função de imprimir a marca da família, herança a ser perpetuada (SARTI, 2004, pp. 13-4).

Influem sobre a cultura os aspectos históricos e sociais, os quais geram os elementos simbólicos e as aspirações ideais de família que cada indivíduo aspira. Em pesquisa realizada em Recife com crianças de uma escola pública, Amazonas et al (2003) buscaram identificar os arranjos familiares das camadas populares, tendo em vista o critério de renda. Constataram que “[...] as famílias das camadas populares, embora orientadas pelos ideais sociais vigentes em nossa época, terminam por fazer tentativas de conciliá-los com sua realidade de vida” (AMAZONAS et al, 2003, p. 13). Assim, também identificaram o papel da rede familiar de solidariedade que visa garantir o cuidado de seus membros, em especial, crianças.

A lógica da solidariedade caracteriza a ação da família frente à sociedade e opõe-se à lógica do individualismo. Essa lógica reordena valores e subordina realizações pessoais a interesses ou necessidades do grupo familiar. A solidariedade é uma forma de a classe popular garantir a sua existência ante um contexto que oprime seu desenvolvimento. Esta solidariedade não se restringe ao grupo de parentes: muitas vezes é com a ajuda de um vizinho que toma conta das crianças que os pais conseguem sair para trabalhar e sustentar a família. A lógica da solidariedade nem sempre pode ser interpretada como harmonia e consenso entre os membros da família, uma vez que é comum existirem nessas famílias casos de conflito, violência e agressividade. Ela se apresenta, sim, como uma maneira de proteger estas famílias e de possibilitar a sua sobrevivência na conjuntura socioeconômica. (AMAZONAS et al, 2003, p. 13).

A solidariedade é uma forma encontrada para o enfrentamento das intempéries da condição de classe dessas famílias, sendo considerada por Amazonas et al (2003) uma estratégia de sobrevivência. Embora o modelo de família nuclear ainda predomine, foi constatada uma diversidade de arranjos familiares, com a centralização da figura feminina nas famílias e a fragilização das figuras masculinas, em decorrência de desemprego, envolvimento com a polícia, uso de drogas ou, ainda, pouco ou nenhum envolvimento com a família. As redes de solidariedade também avançam para além das relações de parentesco, envolvendo amigos e vizinhos.

Temos assim, a partir da realidade brasileira, diversas formas de arranjo e organização familiar, algumas já reconhecidas constitucionalmente e pela legislação

civil mais recente, como a união estável, a monoparentalidade e as uniões civis entre homossexuais. Entretanto, há uma gama muito maior de possibilidades de arranjos e concepções de famílias que não estão positivadas, sendo as relações de paternalidade muito mais ligadas aos vínculos sociais que os biológicos.

Segundo Kroth (2008, p. 198), “[...] dificultar o reconhecimento jurídico destas formas de parentalidade ou defini-los como ilegais, acarreta em precarização ou negação de direitos e deveres aos pais e às crianças nestas famílias”. Portanto, a necessidade de ampliação do escopo do conceito de família é essencial para a efetivação de direitos quando a proteção social é orientada por uma ótica familista. Kroth (2008) ainda constata que a influência da religião é ainda muito presente na legislação brasileira e na interpretação jurídica das leis, assim, priorizando uma forma tradicional de família. Assim, em termos de concepção de família e seu papel na sociedade, a Constituição de 1988 representou mais uma continuidade, com evolução, do que uma ruptura com a concepção conservadora de família enraizada na história e na cultura brasileira.

A história legislativa brasileira continua com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta Constituição mantém a centralidade da família na sociedade (“base da sociedade”) e a “proteção especial” da família (com a atribuição de direitos às famílias e, conseqüentemente, aos seus membros). A estrutura da família persiste em ser preferencialmente baseada no núcleo pai-mãe-filhos, incluindo-se a monoparentalidade. Conforme se observa nos discursos dos parlamentares durante o processo constituinte de 1987/1988, a família formada pelo pai ou mãe e seus filhos era compreendida como decorrência do casamento ou da união estável e como forma de “proteção” da mulher. Ainda hoje, identifica-se juristas que afirmam ser o casamento “hierarquicamente superior” em relação à união estável e à monoparentalidade. Para eles, a importância da família se dá pela estrutura, e não pela qualidade das relações conjugais e parentais (KROTH, 2008, p. 219).

A família nuclear burguesa continua sendo a regra, seja legalmente, materialmente ou simbolicamente, nas práticas sociais e na hermenêutica jurídica. O homem é ainda entendido, em regra, como o provedor ou chefe da família, cabendo à mulher as funções domésticas.

Os indivíduos, dadas as suas condições concretas, desenvolvem relações e redes de solidariedade que avançam sobre os limites tradicionais de parentesco. Gelinski e Moser (2015) entendem que a noção de família tem se transformado substancialmente e “o parentesco, principalmente para famílias pobres supera os laços de sangue e transforma vizinhos, ou amigos próximos, em parentes” (p. 129). Assim, a ideia de

família pode ser entendida mais como uma rede do que como um lar.

As concepções de família mudam historicamente, independentemente de suas previsões locais, sendo manifestações das relações concretas estabelecidas entre os indivíduos, sendo também independentes até mesmo do seu entendimento sobre o que é ou não é família. Além disso, elas variam de acordo com cada particularidade e de acordo com cada classe social, manifestando estratégias de sobrevivência. No caso brasileiro, a legislação variou da “família legítima” a formas mais amplas já estabelecidas em leis e em julgados com repercussão nacional, como as uniões estáveis, as famílias monoparentais e a uniões civis homossexuais. Nas políticas públicas, ainda que de forma limitada, têm sido reconhecidas outras formas de compreender o que é a entidade familiar.

Capítulo 2: Políticas Sociais e família no Brasil

2.1 – Breve histórico sobre a proteção social no Brasil

A história da proteção social no Brasil se liga ao processo particular de formação do capitalismo no país e na América Latina. Tal processo tem como principal condão a inserção subalterna dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, tendo em vista o caráter e o sentido do processo de colonização engendrado na região. De acordo com Behring (2008), a partir de Caio Prado Júnior, o processo de colonização no Brasil teve como função permitir a acumulação originária dos países capitalistas centrais. Ou seja, a exploração dos recursos naturais, da mão-de-obra nativa e da mão-de-obra negra traficada e escravizada tinha como objetivo a acumulação de riquezas que permitiriam o desenvolvimento das forças produtivas europeias. Assim, tem-se “[...] uma sociedade e uma economia que se organizam para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos” (BEHRING, 2008, p. 86).

O desenvolvimento econômico brasileiro se inicia tendo como força motriz a produção de gêneros primários para a exportação, tendo na mão-de-obra escrava a base da organização da força de trabalho e da economia interna, uma forma de organização social e econômica dependente e subordinada a interesses externos. Tais características não foram modificadas em sua essência com a independência e a abolição da escravidão muitas décadas depois. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 72), “os períodos imperial e da república não alteraram significativamente essa tendência de subordinação e dependência ao mercado mundial, embora se modifiquem historicamente as condições dessa relação”. Ainda de acordo com as autoras, junto ao peso do escravismo, essas condições deixaram suas marcas na condição do trabalho, nas relações sociais e no ambiente cultural do Brasil.

Há uma forte separação entre o poder político e as classes subalternas no Brasil, antes e depois da independência e também após o fim da escravidão. Desse modo, marca a formação social brasileira, a “[...] ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 73). A organização do poder durante a colonização era externa, advinha da metrópole, com a independência nacional, esse poder passa a ser organizado a partir de dentro. Essa nova organização foi realizada

incorporando elementos de ruptura, mas “[...] coexistiam componentes conservadores, com propósitos de preservar uma ordem social sem condições materiais e morais para engendrar uma verdadeira autonomia, fundamental para a construção da Nação” (IDEM, IBIDEM, p. 73). O liberalismo que influenciou as revoluções burguesas na Europa e nos Estados Unidos foi filtrado aqui sob a ótica das elites nativas: “a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo *status* desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas” (IDEM, IBIDEM, p. 73).

O Estado e seu aparato vão ser entendidos como um meio de institucionalizar o domínio das elites nativas, daí a exclusão das camadas populares do poder decisório. “Assim, *a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil*, da qual faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para o patrocínio de seus interesses gerais” (IDEM, IBIDEM, p. 74). Por conta disso, a retórica liberal no Brasil estará desprovida dos fundamentos revolucionários que tinham na Europa, onde se visava combater os privilégios nobilíssimos e feudais para instituir uma ordem social fundada na seca distinção dos indivíduos pela propriedade privada.

Segundo Behring e Boschetti (2011), Roberto Schwarz constatou que “[...] a retórica liberal europeia entre os brasileiros é uma espécie de comédia ideológica, uma impropriedade, um escândalo no país do favor, do clientelismo e da escravidão” (p. 74). Isso porque “a sociedade brasileira, escravista, tendo em seu bojo “colorações” ao gosto aristocrático, será pautada por um conservadorismo extremado, que se expressará tanto nas ideias das “classes dominantes”, como em sua prática político-econômica” (MAZZEO, 1989, p. 89).

Tal lógica será a fomentadora da modernização necessária para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, além de ser a base da organização da elite agrária, que também estará manifesta na formação industrial nacional. Assim, vai ocorrendo uma composição entre passado e presente que irá modelar a ação estatal brasileira e as relações entre as classes sociais nessa particularidade.

O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. O desenvolvimento da política social entre nós, como se verá acompanha aquelas fricções e dissonâncias e a dinâmica própria da conformação do Estado. A independência, portanto, criou as condições para o florescimento do espírito burguês, mas não em toda a sua plenitude, e sem romper com o entrosamento visceral com o mercado externo, do que decorre uma não

equiparação entre autonomização econômica e autonomização política (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 75).

A característica e a funcionalidade que o Estado brasileiro adquire é importante para entender o desenvolvimento da política social no Brasil. Segundo Mazzeo (1989), não existiam no Brasil condições históricas que direcionassem a uma ruptura concreta, de cunho revolucionário, com a estrutura socioeconômica colonial, o que possibilitou que a burguesia latifundiária assumisse o processo de independência e, posteriormente criasse “[...] um aparelho do Estado, dentro de suas diretrizes ideológicas, com o cuidado permanente de afastar quaisquer iniciativas que apontassem para o “perigo” de transformações mais radicais” (MAZZEO, 1989, p. 91). Essa atuação reflete uma ideologia dominante engendrada numa formação social capitalista de extração colonial.

Desde sua formação, o Estado nacional brasileiro trará em seu âmago dois aspectos que comporão sua superestrutura: de um lado, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciaram situações tardias de desenvolvimento capitalista (onde se insere Portugal); de outro, aspectos específicos inerentes à situação de particularidade escravista e latifundiária (MAZZEO, 1989, p. 92).

Com isso, a influência do capital estrangeiro e do setor agroexportador serão marcantes para um desenvolvimento atrofiado do mercado interno e de um caráter autocrático do exercício do poder político. A persistência da escravidão até o final do século XIX também foi definidora do desenvolvimento tardio das organizações e movimentos operários no país, cujas primeiras manifestações datam do início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Daí que a política social no Brasil, não acompanhou o seu desenvolvimento europeu, onde as lutas operárias radicalizaram já na metade do século XIX.

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 78).

A criação de direitos sociais será tardia se comparada aos equivalentes europeus, dado o próprio caráter tardio do desenvolvimento capitalista no país. Além da dimensão

cronológica, isso reflete a particularidade da formação social brasileira e a forma de dominação social imposta pelas elites locais.

A “questão social”, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira. Sem que se tenha realizado em seu interior a acumulação (primitiva) que lhe dá origem, característica que marcará profundamente seus desdobramentos (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.?).

Diante dessas características, os direitos sociais no Brasil também representaram o resultado de lutas de classes, em particular os trabalhistas e previdenciários resultantes de reivindicações dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora, de acordo com Behring e Boschetti (2011). Mas também representaram a busca de legitimidade das classes dominantes, em um ambiente de restrição de direitos políticos e civis. Tal característica também foi repetida nos períodos ditatoriais vivenciados pelo país em 1937-1945 e 1964-1984, em que também foram marcantes a instabilidade dos direitos sociais e a distância entre sua definição legal e sua implementação real.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a primeira legislação social data de 1888, com a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública. Essa criação marca o início de uma dinâmica categorial de instituição de direitos que se perpetuará até os anos 1960. Em 1889, foram os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários que conquistaram o direito à pensão e a 15 dias de férias, que no ano seguinte foram concedidos aos funcionários do Ministério da Fazenda. Em 1891, é positivada a primeira legislação para assistência à infância no Brasil, que apesar de não ter sido cumprida, tentou regulamentar o trabalho infantil. Em 1892, foram os funcionários da Marinha que adquiriram o direito à pensão.

Com o início do século XX, após o fim da escravidão, a indústria começa a engatinhar e são formados os primeiros sindicatos, na indústria rural e na agricultura a partir de 1903 e para os demais trabalhadores a partir de 1907, quando foi reconhecido o direito de organização sindical. Segundo Behring e Boschetti (2011), esse processo se deu sob forte influência dos imigrantes que traziam influências dos movimentos anarquistas e socialistas. Em 1911, também não assegurada na prática, foi instituída a jornada de trabalho máxima de 12 horas diárias e, em 1919, foram regulamentadas as questões relativas aos acidentes de trabalho, “[...] mas tratando-a pela via do inquérito

policial e com ênfase na responsabilidade individual em detrimento das condições coletivas de trabalho” (p. 80).

Para Behring e Boschetti (2011), o ano de 1923 foi chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente. Isso porque, naquele ano foi aprovada a lei Eloy Chaves, a qual instituiu a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, como os ferroviários e marítimos. Essas categorias eram estratégicas por estarem ligadas ao ciclo de produção e circulação da monocultura do café, que era a base da economia brasileira até a crise de 1929. “As CAPs foram as formas originárias da previdência social brasileira, junto com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), sendo o dos funcionários públicos o primeiro a ser fundado em 1926” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80). Para Silva (2012, p. 234):

[...] é possível afirmar que a Lei Elói Chaves e suas variações posteriores, instituídas em um contexto de lutas da classe trabalhadora em reação às precárias condições de vida e trabalho, além de constituir um incentivo ao emprego, destinaram-se a cumprir a função de conter os conflitos sociais, que se avolumavam nos anos que antecederam e na década de 1920. Logo, caracteriza-se também como uma forma de controle das elites no poder sobre os trabalhadores.

Desta forma, via-se que as legislações abraçavam os objetivos de manutenção do poder das classes dominantes, em especial da então oligarquia agroexportadora cafeeira, ao mesmo tempo em que reagiam às manifestações e reações da classe trabalhadora que, ainda que reprimida fortemente pelo aparato policial estatal, demonstrava o real perigo que sua organização representaria para as elites nacionais, especialmente após a Revolução Russa de 1917.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2014), insta salientar que o saldo acumulativo das conquistas do movimento operário no decorrer da Primeira República (1889-1930) é muito restrito, já que as medidas estatais tenderam mais à sua repressão que real integração. As medidas parciais que o Estado buscou implantar visaram mais “[...] à ampliação de sua base de apoio e à atenuação do conflito social, sem implicarem um projeto mais amplo de canalização das reivindicações operárias, de controle de sua organização e de potencialização da acumulação” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 142). A repressão policial será a tônica da ação estatal para com a classe trabalhadora. Por outro lado, os setores burgueses ligados à agroexportação combinaram seu apoio à

repressão e a uma simpatia pelas ações caridosas e assistencialistas, que poderiam ser meios de lidar com o extremo pauperismo que era fonte de constantes tensões sociais.

O empresariado criticou as tímidas legislações sociais implementadas durante a República Velha, tendo em vista o risco social que o maior tempo livre dos trabalhadores poderia representar para a forma de dominação social vigentes. Para estes, as legislações sociais exigiam “[...] como complemento um disciplinamento do tempo conquistado pelo proletariado contra o capital. [...]. É preciso que o operário possa *cultuar seu lar* e, portanto, intervir e ensiná-lo a bem organizá-lo, com seus etc” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 146). Ou seja, era preciso erigir uma racionalidade e um comportamento ajustados às necessidades da disciplina capitalista na fábrica.

A burguesia também desenvolveu um assistencialismo no interior das fábricas das empresas de maior porte. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2014), nessas empresas, eram comuns as vilas operárias, ambulatórios, creches, escolas e certas atitudes incomuns na época, como não descontar o tempo das operárias que amamentavam seus filhos. O uso dessas facilidades tinham uma contrapartida no rebaixamento salarial em comparação com as empresas do mesmo ramo, além do controle da vida cotidiana, política e reivindicatória do operariado.

Os *benefícios* são condicionados ao bom comportamento diante das greves e a uma vida pessoal regrada. Os mecanismos assistenciais aplicados individualmente pelos empresários se constituem em atividade que, mesmo no plano estritamente contábil, tem um custo adicional reduzido ou mesmo nenhum. Nesse sentido, apesar de sempre aparecerem sob uma aura paternalista e benemerente, constituem-se numa atividade extremamente racionalizada, que busca aliar o controle social ao incremento da produtividade e aumentar a taxa de exploração (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 148).

O controle da força de trabalho e de suas relações foram elementos essenciais na formação do capitalismo brasileiro, combinando a exclusividade do exercício do poder político pela burguesia com a repressão policial dos movimentos operários e camponeses, subsidiada pelas ações de cunho assistencialista e paternalista.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a crise de 1929-1932 alterou a correlação de forças no interior das classes dominantes brasileiras. Como a exportação de café representava 70% do PIB brasileiro, a paralização do mercado mundial em função da crise deixou as oligarquias agroexportadoras cafeeiras extremamente vulneráveis. Assim, com o golpe de 1930, chegam ao poder as outras oligarquias

agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, tendo na figura de Getúlio Vargas o arauto das mudanças por vir.

A partir de 1930 entra em cena uma agenda modernizadora, em que o Estado terá um papel central no redirecionamento da economia brasileira. Tais mudanças, entretanto, não ocorreram com participação popular ou nem mesmo com uma máscara democrática, mas, especialmente a partir de 1937, se deram sob uma ditadura, num processo de modernização conservadora.

O governo Vargas buscou modernizar a economia impulsionando outros setores da agricultura e desenvolvendo a base para estimular o crescimento da indústria. Tais objetivos tinham como contrapartida enfrentar a questão social e regulamentar as relações de trabalho.

Nesse sentido, se o governo Vargas enfrentou também com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário nascente, em especial após 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106).

Foram desenvolvidos ao longo do período de 1930 a 1943 diversos mecanismos de cobertura de riscos e garantias aos trabalhadores, como regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Além disso, em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e, em 1932, a Carteira de Trabalho, “[...] a qual passa a ser o documento de cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham do emprego registrado em carteira” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106). Tratou-se da instituição de um Estado social de caráter corporativo e fragmentado, sem qualquer perspectiva de universalização de direitos.

Segundo Behring e Boschetti (2011), o período varguista marcou o desenvolvimento da gestão estatal da força de trabalho que incidiu sobre a organização do mercado de trabalho, a reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação das normas de produção e consumo, sendo que as políticas sociais foram parte integral desse processo.

O sistema público de previdência que tinha começado com os IAPs, amplia-se ao longo da década de 1930, com participação de dirigentes sindicais representantes dos

trabalhadores em sua direção. Esse foi instrumento de cooptação de lideranças dos trabalhadores, que ficaram conhecidos como “pelegos”. Além disso, em 1930 foram criados o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. “Até os anos 1930, não existia uma política nacional de saúde, sendo que a intervenção efetiva do Estado inicia-se naquele momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligada aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 107). Ou seja, mantido o caráter fragmentário do acesso e a vinculação do acesso a direitos e garantias à empregabilidade.

A política de assistência social desenvolveu-se de forma fragmentaria, tendo certa centralização apenas em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), a qual foi criada para atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra Mundial. A LBA foi inicialmente coordenada pela primeira-dama, Darcy Vargas, “[...] o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108). Além das características mencionadas pelas autoras, cumpre destacar o papel central que a família ocupa nesse primeiro processo de centralização da assistência social na esfera federal do Estado.

A Constituição brasileira de 1934 já propugnava em seu artigo 138 que incumbia à União, aos Estados e aos Municípios “assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar” (BRASIL, 1934). Também a Constituição de 1937 dispunha em seu artigo 127 que “aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole” (BRASIL, 1937). Ou seja, iniciava-se uma tentativa de regulamentar a prestação de serviços de assistência pelo Estado.

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2014), a LBA surgiu a partir de iniciativa de particulares, logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais, como a Confederação Nacional da Indústria e a Associação Comercial do Brasil.

Da assistência “às famílias dos convocados”, progressiva e rapidamente, a LBA começa a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social, inicialmente para suprir sua *atividade básica* e em seguida visando a um programa de ação permanente. Nesse sentido se constituirá em mecanismo de grande impacto para reorganização e incremento do aparelho assistencial

privado e desenvolvimento do Serviço Social como elemento dinamizador e racionalizador da assistência (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 266).

Assim, a LBA foi organizada e atuou nacionalmente, com uma estrutura de órgãos centrais, estaduais e municipais, buscando mobilizar e coordenar obras particulares e as instituições públicas, atuando também como uma repassadora de verbas para ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares. Apesar de ter ido se configurando como uma instituição articuladora da assistência social no país, a LBA não perdeu “[...] sua marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que começará a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).

A Constituição de 1937 também positivou a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e, em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Após 15 anos, a ditadura de Vargas caiu em 1945, tendo início um período de fortes turbulências e disputas de projetos políticos. Esse período, marcado por forte instabilidade, dificultou consensos e o desenvolvimento de projetos nacionais, inclusos as políticas sociais. “Assim, esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 110). A burguesia local, aliada aos interesses estrangeiros, em especial dos Estados Unidos, decidiu ceifar o mal pela raiz, e sentindo-se ameaçada pelo anúncio das reformas de base e ascensão política dos trabalhadores, apoiou o golpe militar de 1964, que suspendeu o desenvolvimento democrático no país, reestabelecendo o viés excludente e autocrático do Estado brasileiro.

Se por um lado a ditadura fez uso de variadas formas de censura, prisões, perseguições, torturas e assassinatos para silenciar as vozes que não se calaram ante a usurpação do poder político pelos militares, por outro lado, ela buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização das políticas sociais. Desse modo, mais uma vez, a agenda da modernização conservadora foi imposta de cima para baixo.

A previdência social foi centralizada, unificada e uniformizada no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) pelo Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro 1966, tendo como contrapartida a retirada definitiva dos trabalhadores da gestão da previdência social. A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), tendo como órgão executor o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Assim, foi

estendida pela primeira vez a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais e seus dependentes, ainda que de forma bem limitada e com valores mínimos, a aposentadoria por velhice correspondia a apenas 50% do valor do salário-mínimo e a pensão por morte a apenas 30% do valor do salário-mínimo. A sempre presente centralidade familiar estava presente no parágrafo único do artigo 4º da lei, que previa que “não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo” (BRASIL, 1971). Além disso, a perspectiva assistencialista estava presente no PRORURAL:

Art. 13. O Serviço Social visa a propiciar aos beneficiários, melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar e, predominantemente, em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista nesta Lei, e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do FUNRURAL, e segundo as possibilidades locais (BRASIL, 1971).

Ao Serviço Social caberia, portanto, a prestação de serviços mediante ajuda pessoal tendo como foco os “desajustamentos” individuais e da unidade familiar. Tratava-se de uma perspectiva que procura adaptar funcionalmente os indivíduos ao processo de modernização e inculcação de valores morais e éticos necessários ao disciplinamento da força de trabalho.

A Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, instituiu o amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, a renda mensal vitalícia, a cargo do INPS ou do FUNRURAL, de acordo com o caso. O valor também era limitado a um teto de 60% do salário-mínimo no local de pagamento e os critérios para acesso ao benefício eram bem restritos, a começar pelo critério de idade de setenta anos⁴ e também pela restrição apenas aos idosos e inválidos “definitivamente incapacitados para o trabalho” e que não fossem “mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não tenham outro meio de prover ao próprio sustento” (BRASIL, 1974). Além disso, era necessária a filiação ao INPS por no mínimo 12 meses. Assim, a questão social era tratada nos limites extremos do pauperismo.

Como parte desse processo de expansão das políticas sociais, sob o viés tecnocrático e conservador, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi instituído por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, dentro do quadro de ampliação do papel

⁴ De acordo com o IBGE (2016), a expectativa de vida ao nascer em 1970 era de 57,6 anos, 54,6 anos para homens e 60,8 anos para mulheres.

do governo nacional na formulação da política nacional de habitação e planejamento territorial. Para Behring e Boschetti (2011, p. 137):

Aqui, tratava-se de uma estratégia tipicamente keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares. Esse foi um período de forte crescimento das empreiteiras, num contexto de nenhuma transparência e controle dos gastos públicos, dada a opacidade do Estado ditatorial.

Isso porque aos órgãos federais, caberia as atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservada à iniciativa privada a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

No campo da regulação das relações de trabalho, a ditadura buscou suprimir a estabilidade que era garantida aos trabalhadores pelo art. 492 da CLT, que prevê que: “o empregado que contar mais de 10 (dez) anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas”. Além do artigo 478, segundo o qual “a indenização devida pela rescisão de contrato por prazo indeterminado será de 1 (um) mês de remuneração por ano de serviço efetivo, ou por ano e fração igual ou superior a 6 (seis) meses”. (BRASIL, 1943). Em contrapartida a isso, o governo criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Ao invés de retirar a previsão legal da CLT, a nova lei dava ao trabalhador a opção de decidir pela estabilidade ou pelo FGTS, o que era uma escolha ilusória, já que as empresas tenderiam a contratar apenas quem optasse pelo FGTS.

Também foram instituídos em 1970 o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mecanismos de poupança forçada que visavam o financiamento do seguro-desemprego, abonos e outras participações em receitas de empregados do setor público e privado.

Contudo, no mesmo passo em que impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso: para quem pode e para quem não pode pagar (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137).

A ditadura perdeu sua força política e base de sustentação com o exaurimento do chamado “milagre econômico”⁵ a partir de 1973 e uma crise econômica que teve como uma de suas expressões um aumento do endividamento público e uma crise fiscal. Assim, houve uma transição lenta e controlada por parte das classes dominantes para o regime democrático que seria restabelecido em 1985, embora o movimento sindical e os movimentos populares também tivessem cumprido um importante papel nesse processo.

Diante disso, a Constituição de 1988 representou o resultado de um processo de disputas e interesses das classes sociais brasileiras.

[...] a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos [...]. Mas manteve fortes traços conservadores, como ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e o fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, entre outras), a manutenção das prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, na ordem econômica (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 141-2).

Apesar da disputa, a Constituição de 1988 representou um avanço sem igual no campo dos direitos sociais no Brasil, segundo Behring e Boschetti (2011). Foi introduzido o conceito da Seguridade Social, definida como o 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. Tratando-se de um sistema híbrido, que comportava políticas de caráter universal, de caráter contributivo e de caráter seletivo, em que a saúde, em decorrência de várias lutas de movimentos sociais, foi instituída como direito de todos e dever do Estado, sendo garantido o “[...] acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). E a previdência social foi organizada por meio do regime geral, de caráter contributivo e obrigatório, visando a cobertura previdenciária de trabalhadores e outras categorias de segurados.

A Assistência Social foi instituída tendo por critério de prestação a seletividade. Conforme define o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, “a assistência social

⁵ De acordo com Behring e Boschetti (2011), o “milagre econômico” ou “milagre brasileiro” foi a expansão do “fordismo à brasileira”. Essa foi a forma particular de introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos, mas com uma forte restrição à redistribuição e ao acesso ao consumo. Esse momento teve como um dos pilares o processo de substituição de exportações assentada sobre o capital estrangeiro, mas que teve curta duração dados os limites para ampliação do mercado interno e ao processo de endividamento gerado.

será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). Os objetivos constitucionais da política de assistência social são a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Além disso, foi posta a previsão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovassem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

O BPC foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – que definiu, para fins de concessão do BPC, que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo”. (BRASIL, 1993). O benefício foi condicionado, portanto, a um mínimo de miserabilidade, atrelado a dependência relativa ao vínculo familiar do idoso ou pessoa com deficiência.

A LOAS também dispôs sobre a organização da assistência social, em geral no âmbito nacional, definindo seus princípios e diretrizes, como a descentralização político-administrativa, a participação popular e a primazia da responsabilidade do Estado.

Nos anos 1990 ocorreu um processo de reversão da ótica reformista instituída em 1988. De acordo Behring e Boschetti (2011), ocorreu nesse período um processo de obstaculização e redirecionamento das conquistas de 1988, por meio da contrarreforma neoliberal imposta a partir de governo Collor e depois no governo Fernando Henrique Cardoso.

A ofensiva neoliberal foi o conjunto de medidas liberalizantes que já vinham sendo aplicadas na Europa desde os anos 1970, no contexto de crise fiscal do Estado na sua aparência. Na verdade, essas medidas que tinham como principal condão a redução do poder dos sindicatos, a desorganização da classe trabalhadora, a flexibilização da força de trabalho, o achatamento dos salários e a redução das garantias e direitos sociais. Tratou-se de uma ofensiva do capital contra o trabalho, visando buscar recuperar as taxas de lucro do pós-guerra. No Brasil pós-constitucional, essas medidas serão implementadas especialmente a partir da eleição de Fernando Collor em 1989 e depois com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que marcaram a adesão do Brasil

às diretrizes do Consenso de Washington, que se tratava de um pacote de medidas neoliberais que se pautavam por privatizações, flexibilizações das relações de trabalhos e redução da intervenção estatal no campo social, tendo por via alternativa o apelo à sociedade civil por meio de programas voluntários e de solidariedade.

Dada essa conjuntura, Couto et al (2014) entendem encontrar a razão para a demora na aprovação da LOAS, 5 anos após a sua previsão constitucional.

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura muito adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais na economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos (COUTO et al, 2014, p. 57).

Esse processo que no campo dos direitos sociais flexibilizou direitos como os previdenciários, também buscou a desresponsabilização estatal prevista constitucionalmente e na LOAS, privilegiando as ações de caráter caritativo e até mesmo trazendo de volta o primeiro-damismo na forma do programa Comunidade Solidária, presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso. “Efetivamente, o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em bolsões de pobreza, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres” (COUTO et al, 2014, p. 59).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), por meio do Programa de Publicização do Governo FHC, foram estabelecidos termos de parcerias com organizações não-governamentais (ONGs) e instituições filantrópicas para a implementação de programas sociais.

A essa nova arquitetura na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 154).

Essa tendência privatista e de desresponsabilização estatal sofreu uma desaceleração a partir de 2003, tendo em vista especialmente as lutas associadas à assistência social, a regulamentação da política de assistência social por parte dos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e a mobilização dos profissionais da área. Assim, em 2004 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Política

Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 que instituiu o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

2.2 - Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social

De acordo com Silva (2014), a política de assistência social no Brasil tem na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os dois instrumentos políticos e normativos mais recentes. Segundo a autora, ambos instrumentos objetivam o avanço da assistência social como política pública.

A PNAS foi aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, tendo por objetivo a implementação efetiva dos direitos e garantias constitucionais e estabelecidos pela LOAS. Seguindo a LOAS, a PNAS tem como princípios a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; 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; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2005).

De acordo com Couto et al (2014), a PNAS expressou as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília em dezembro de 2003, colocando-se na perspectiva da “[...] materialização das diretrizes da Loas e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988, entendendo a Assistência Social como uma Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da Seguridade Social” (p. 61). Assim, a PNAS colocou as bases para explicitação e esclarecimento necessários à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Nesse sentido, a PNAS tem como diretrizes a descentralização político-administrativa; participação da população, por meio de organizações representativas, na

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; e *a centralidade na família* para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005).

A PNAS também define quem são os usuários da política de assistência social, que são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, e classifica as proteções afiançadas em Proteção Social Básica, de caráter preventivo, e Proteção Social Especial (de média e alta complexidades), de caráter mais específico e interventivo.

Nesta perspectiva, o SUAS é o elemento fundamental para a implementação da PNAS, sendo esse sistema responsável pela organização dos elementos imprescindíveis à execução da política de assistência social. Este foi aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, por meio da Norma Operacional Básica (NOB) nº 130, de 15 de julho de 2005.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005, p. 39).

Trata-se de um sistema de organização de ordem político-administrativa que tenta efetivar a perspectiva de integração e descentralização da política pública proposta pela Constituição de 1988.

O Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO et al, 2014, p. 61).

A implementação da PNAS e do SUAS, representam um esforço coletivo no sentido de efetivar a assistência social e o sistema de proteção social na perspectiva de garantia de direitos assegurados pelo Estado. Para Couto et al (2004), o SUAS e a

PNAS têm liberado forças políticas que disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar.

Ao buscar atingir seus objetivos, a PNAS faz uso da dimensão da intersetorialidade. De acordo com Couto et al (2004), a intersetorialidade deve expressar a articulação entre diferentes políticas públicas, desenvolvendo ações conjuntas destinadas à proteção social básica e à proteção especial. “Nesse sentido, transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um atendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam”. (IDEM, IBIDEM, 2004, p. 62). Nessa mesma perspectiva de evitar a fragmentação das ações destinadas à proteção social, “a PNAS e o SUAS ampliam os *usuários* da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros)”. (IDEM, IBIDEM, 2004, p. 63). Daí que os usuários são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos de diferentes ordens.

Tendo como marco a Loas, observa-se que a PNAS, em vigor a partir de 2004, alargou o conceito de usuário da assistência social. O que significa incorporar, para além dos seus sujeitos históricos tradicionais – a população pobre considerada *inapta para o trabalho* que depende diretamente dos serviços sociais públicos – grupos crescentes de desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais que, embora *aptos para o trabalho*, são expulsos pelo cada vez mais reduzido e competitivo mercado formal de trabalho (COUTO et al, 2014, p. 69-70).

Diante disso, é importante apontar que a PNAS avança em relação à tradição de legislações sociais que marcaram a formação social brasileira e o histórico da proteção social no Brasil, conforme vimos brevemente no tópico anterior. A proteção social no Brasil foi tradicionalmente combinada com a repressão policial e o disciplinamento da classe trabalhadora, sendo destinada apenas aos chamados “inválidos” ou “inaptos” para o trabalho, além de ser geralmente fornecida nos níveis mínimos para a sobrevivência ou abaixo desses mínimos. Assim, nessa perspectiva mais ampla da PNAS, o SUAS tem um papel fundamental.

Tendo em vista as desigualdades regionais e locais, a perspectiva territorial incorporada pelo SUAS e pela PNAS é uma novidade importante, já que enfatiza a necessidade de aproximação com o usuário e sua realidade.

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros

como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações (BRASIL, 2005, p. 16).

Segundo Couto et al (2014), o processo de implementação do SUAS tem colocado sempre em questão o debate relativo à territorialização, uma vez que a priorização dos territórios mais vulneráveis é uma das premissas desse processo. Além disso, destacam as autoras que o SUAS “[...] incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como espaço habitado, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais” (IDEM, IBIDEM, 2004, p. 74). A perspectiva do SUAS, busca sempre a integração que garanta a padronização para o acesso aos direitos mas sem perder de vista as peculiaridades e dificuldades que cada território traz para a proteção social.

O SUAS também é responsável pela normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores e pelos eixos estruturantes e subsistemas da política de assistência social, quais sejam: 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 e a informação, o monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2005).

Ao analisar o processo de implantação e implementação do SUAS, Silva et al (2014) constaram que se tratou de um processo permeado por mudanças no plano teórico-normativo, na forma de organização e estruturação dos serviços socioassistenciais, colocando em prática as diretrizes e princípios da PNAS. “A pesquisa mostrou que a implantação do Suas vem conferindo uma expansão dos serviços ofertados pela PNAS, com maior visibilidade da política no âmbito dos municípios” (SILVA et al, 2014, p. 112).

Entretanto, também foram identificadas dificuldades e barreiras à expansão do SUAS, como a implantação apenas formal, visando atender apenas os requisitos legais, problemas na estruturação das unidades Cras e Creas e organização dos serviços. Além disso, Silva et (2014) identificaram falhas no financiamento pelas instâncias estaduais e municipais, onde o fortalecimento da rede socioassistencial não parece ser uma prioridade. Assim, nas unidades Cras e Creas, as ações desenvolvidas encontravam-se “[...] restritas ao atendimento rotineiro e às demandas espontâneas, revelando a

dificuldade de proposição e ampliação do atendimento” (SILVA et al, 2014, p. 114). Outro aspecto destacado pelas autoras, é o caráter heterogêneo da implantação do SUAS, tendo em vista a diversidade territorial relativa a aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos.

A matricialidade sociofamiliar é um eixo estruturante tendo em vista o caráter central que a família adquire no sistema de proteção social desenhado pela PNAS e analisar essa questão será o objeto do nosso próximo capítulo.

Capítulo 3 – A centralidade da família na política de Assistência Social

3.1. A Família na PNAS e no SUAS

A PNAS e o SUAS representaram um avanço na implantação da política de assistência social na perspectiva da LOAS e da Constituição de 1988, especialmente no que tange à ampliação do conceito de usuário, agora entendido de forma mais ampla e não fragmentada.

Constitui o público usuário 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 termos 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 e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33).

Tanto indivíduos quanto famílias podem ser usuários e suas situações de vulnerabilidade vão muito além da aptidão ou não para o mercado de trabalho. Admitem-se a partir da aprovação da PNAS pelo CNAS que as situações de vulnerabilidade e riscos podem decorrer por diferentes razões, o que exige o esforço integrado e intersetorial. Para atender às necessidades desses grupos, a PNAS objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, 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 (BRASIL, 2005, p. 33).

Com o objetivo de prover os serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica e especial, na perspectiva de ampliar o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, a PNAS tem a finalidade de assegurar que suas ações tenham centralidade na família. Isso decorre do entendimento que “[...] as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia” (BRASIL, 2005, p. 16). Assim,

segundo a PNAS, a política de assistência social, deve levar em conta três vertentes de proteção social: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família” (BRASIL, 2005, p. 15). Destarte, segundo a PNAS, “A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2005, p. 31).

Desta forma, o direito ao convívio ou à vivência familiar é uma segurança a ser garantida pela proteção social.

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade (BRASIL, 2005, p. 32).

Além de ser o núcleo de apoio primeiro dos indivíduos e o espaço de construção de sua identidade e subjetividade, a família também é a base para a análise e estudo social, fundamental para a prestação dos serviços necessários, afinal, “a unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, as também dos recursos de cada núcleo/domicílio” (BRASIL, 2005, p. 15). Temos, assim, razões de ordem social e metodológica para a priorização da unidade sociofamiliar na PNAS.

Em consonância com a LOAS, é um dos princípios da PNAS, o “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” (BRASIL, 2005, p. 32) e uma de suas diretrizes a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2005, p. 33). A centralidade na família por parte das ações de assistência social tem por objetivo garantir a convivência familiar e comunitária, na perspectiva de um direito e segurança do indivíduo.

A proteção social básica, que tem por objetivo prevenir situações de risco e desenvolver potencialidades, também objetiva o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Assim, integra o escopo da proteção social básica, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

O PAIF tem por base um projeto piloto iniciado em 2001, o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF). Em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF), que, em 2004, foi aprimorado e adequado às diretrizes da PNAS, sendo instituído, também com a sigla PAIF, o Programa de Atenção Integral à Família. Este se tornou a principal referência para o usuário do SUAS. “Por meio do Decreto nº 5.085, de 19/05/2004, o PAIF tornou-se “ação continuada da assistência social”, sendo sua oferta obrigatória e exclusiva nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS” (BRASIL, 2012, p. 9). A partir da PNAS, que determina que o SUAS seja estruturado pela matricialidade sociofamiliar e a territorialização, o PAIF tornou-se responsável para responder à garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

Em 2009, com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Essa mudança da nomenclatura corrobora o conceito de ação continuada, estabelecida pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Tal denominação foi reafirmada no Artigo 24 – A, da Lei nº 12.435, que altera a LOAS. A presente Lei também institui a obrigatoriedade da oferta desse serviço no CRAS, unidade pública de base territorial, localizada em áreas de maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (art. 6º - C, §1º) (BRASIL, 2012, p. 9).

Ao se tornar um serviço no quadro das ações continuadas de assistência social, o PAIF busca fazer intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à proteção da família e à promoção do direito à convivência familiar.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, 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 (BRASIL, 2012, p. 12).

O PAIF busca, através de suas ações, antecipar-se à ocorrência de situações de risco e vulnerabilidade social, estabelecendo serviços de proteção preventiva. Essa prevenção se dá de modo proativo e busca promover o desenvolvimento do núcleo sociofamiliar, movimentando recursos e promovendo o acesso a direitos sociais e convívio comunitário. O PAIF tem por função prover o apoio às famílias no exercício

de sua função protetiva, através do trabalho social com famílias, que consiste em “[...] um conjunto de procedimentos implementados por profissionais, a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo” (BRASIL, 2012, p. 15). Esse trabalho social no PAIF tem uma perspectiva ampla e “[...] deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do Serviço” (p. 16). Segundo o caderno de orientações técnicas do PAIF:

Imprimir caráter cultural às ações do PAIF significa explorar a identidade cultural do território, a fim de fortalecer o sentimento de pertencimento da comunidade ali residente, estreitando seus laços sociais. O resgate da história sociocultural, a partir das biografias das famílias e dos grupos do território bem como de personalidades oriundas destas localidades, contribui para o reconhecimento dos valores e da cultura popular, trazendo à tona potencialidades muitas vezes esquecidas ou subvalorizadas, proporcionando o aumento da autocompreensão e da autoestima social positiva das famílias residentes nos territórios (BRASIL, 2012, p. 17).

Trata-se, portanto, de um conjunto amplo de medidas que têm por objetivo potencializar as diferentes qualidades e características dos indivíduos e seus núcleos familiares, respeitando sua identidade cultural e seus valores territorializados. Nesse sentido, o trabalho social com famílias do PAIF “é baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares” (BRASIL, 2012, p. 20). Há aqui uma preocupação com as diferentes concepções de família, sendo objetivo do PAIF “desconstruir o conceito de um modelo ideal de família e de trabalho social como ação modeladora de comportamentos e de valores devem ser os paradigmas de implementação do PAIF” (BRASIL, 2012, p. 20). As dinâmicas particulares e singulares dos núcleos familiares devem ser respeitadas a partir da compreensão que são possíveis diferentes experiências na conformação das unidades familiares.

Nesse sentido, é preciso desenvolver ações de caráter protetivo e preventivo com as famílias, que não reforcem os papéis tradicionais, que promovem desigualdades. Além de desnaturalizar a violação de direitos no âmbito doméstico, contribuindo para a construção de relações intrafamiliares mais equânimes, promovendo as famílias e, em consequência, suas comunidades, a protagonistas de sua história, sujeitos de direitos, e não somente meras

receptoras de serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2012, p. 21-2).

No âmbito do PAIF, devem ser respeitadas as especificidades culturais, sociais e históricas que conformam diferentes modelos e formas de organização familiar. O PAIF deve estar referenciado aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), garantindo sua articulação à Proteção Social Básica e ações vinculadas. A ideia dessa articulação do CRAS ao PAIF é materializar a matricialidade sociofamiliar do SUAS no âmbito da Proteção Social Básica.

A diretriz de articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF visa garantir o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, possibilitando o conhecimento das vulnerabilidades e das capacidades do grupo familiar, rompendo com o atendimento fragmentado e obscuro da totalidade das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (BRASIL, 2012, p. 26).

A matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS consiste no estabelecimento da centralidade da família no âmbito das ações da política de assistência social, “[...] como *espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros*, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (BRASIL, 2005, p 41 – destaque nosso). Diante disso, frisamos que a família é entendida no SUAS como espaço insubstituível de proteção e provimento de cuidados, e voltaremos a esse ponto a frente.

O SUAS também reconhece a diversidade de formatos e modelos familiares, mas independente desses, entende que ela “[...] é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (BRASIL, 2005, p. 41). A família é entendida como “[...] núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2005, p. 41). A partir desse entendimento, o SUAS se organiza por base do princípio da matricialidade familiar, que significa centralidade da família na organização das ações e trabalhos promovidos e programados pela PNAS.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios *têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos* e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas

funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (BRASIL, 2005, p. 39 – destaque nosso).

O foco das ações organizadas e estruturadas pelo SUAS é a atenção a família, seus membros e indivíduos, tendo como base a visão de que o papel da política de assistência social é promover as condições para que a família possa exercer e cumprir seus papéis.

Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2005, p 41).

À política de assistência social cabe, prioritariamente, garantir as condições para que a família exerça suas funções “naturais” de prevenção, proteção, promoção e inclusão de seus membros. A PNAS reconhece a diversidade dos arranjos familiares, o que deve ser levado sempre em conta pelas unidades do CRAS. Com isso, parte “[...] do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2005, p. 35). Pode-se dizer, que a PNAS, dada a matricialidade familiar do SUAS, tem um papel subsidiário em relação aos papéis que seriam próprios da família. Essa perspectiva se contrapõe a focalização no indivíduo, que ignoraria o papel da convivência familiar e das condições familiares na conformação da sua própria condição.

No âmbito da proteção social especial, em que são abordadas as situações de vulnerabilidade mais graves, a centralidade da família também é observada como matriz de trabalho social.

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social (BRASIL, 2005, p. 37).

A análise das situações e as intervenções se pautam pela busca de estratégias que visem à reestruturação do grupo familiar. Daí que seja necessário o acompanhamento mais profundo que permita o apoio até a reconstrução ou elaboração de novas referências para a família. A proteção social especial se divide em serviços de média complexidade e de alta complexidade.

Nos de serviços de proteção social especial de média complexidade, são atendidos indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos. São ações nesse sentido: serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida – (LA)) (BRASIL, 2005).

Os serviços de proteção social de alta complexidade envolvem a proteção integral de famílias e/ou indivíduos que encontram-se sem referência e, ou, em situação de ameaça, o que coloca a necessidade de serem retirados de seu núcleo familiar ou comunitário. São serviços prestados nesse âmbito: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e Trabalho protegido (BRASIL, 2005). É apenas quando não há mais referência ou quando há uma ameaça real que a família deixa de ser o lugar ideal para o exercício da função protetiva ao indivíduo.

O PNAS e o SUAS representam um avanço histórico em relação ao desenvolvimento da política social no Brasil. Por meio deles, numa perspectiva da assistência social como direito social, o caráter caritativo da assistência social é superado, pelo menos em sua forma na organização político-administrativa da política. Dada a importância que o núcleo familiar tem para a formação do indivíduo e a construção de sua identidade, a PNAS e o SUAS, especialmente por meio do PAIF, procuram ter seus programas, projetos e ações desenvolvidas a partir da matriz da família. A família é entendida como o objeto prioritário da política de assistência social, sendo assim um meio para efetiva concretização do direito social. Essa perspectiva, que inova no caráter de atenção à cidadania e ao respeito da identidade e dos vínculos afetivos, não passa sem problemas, como veremos no próximo tópico.

3.2. Matricialidade familiar e familismo na política de Assistência Social

De acordo com os documentos que regem a PNAS e SUAS, considerado também o PAIF como estruturante das suas ações, programas e projetos, a família é central e deve ser o foco da política de assistência social e da modelação e efetivação dos serviços de proteção social. Há um avanço considerável nesses documentos no que tange às concepções de família, reconhecendo sua diversidade sobre aspectos sexuais, étnicos, territoriais e formais. Entretanto, é destacável a manutenção das chamadas funções naturais da família. Embora haja na PNAS uma clara adoção da perspectiva de assistência social como direito de cidadania, a questão dos papéis da família é comum à visão da assistência social como ajuda pública.

A relação entre assistência social e família, entendida como ajuda pública, ancora-se na ideia de que a família é a principal instância de proteção social. A assistência social se estabelece no momento em que a família fracassa na provisão de bem-estar a seus membros. Essa lógica sustenta-se na ideologia secular que “dos meus cuidado eu e dos seus cuida você”. Isso demonstra que a família e o mercado são entendidos como canais naturais de provisão de bem-estar (MIOTO, 2013, p. 4-5).

É antigo, portanto, o princípio da subsidiariedade da assistência social. É claro que há uma diferença fundamental na perspectiva do PNAS, uma vez que esta não culpabiliza as famílias e reconhece que as circunstâncias sociais e as desigualdades que prevalecem na sociedade capitalista tendem a impedir que a maioria das famílias, especialmente considerada a sua classe social, não vai conseguir cumprir com seus papéis, em especial sua função protetiva. Daí o caráter preventivo da proteção social básica e das ações desenvolvidas no âmbito do PAIF. Entretanto, apesar de reconhecer que a estrutura social de classes pode impedir a família de exercer suas funções, a matricialidade familiar reafirma essas funções e o papel da família na sociedade como núcleo de proteção primária.

Também é preciso ater-se ao fato que objetivamente a família é lugar da socialização primária e da formação de vínculos e afetos que o indivíduo muitas vezes carrega por toda a vida. O direito a fruição do convívio familiar e da preservação dos vínculos deve ser respeitado e respaldado pelas políticas públicas, o risco está no que a perspectiva da centralidade da família pode representar em contexto de contrarreforma neoliberal.

Segundo Mioto (2013), estudos feministas têm demonstrado que a política social com ênfase na família tende a reforçar desigualdades e hierarquias de gênero, especialmente no âmbito dos programas de transferência de renda.

A Lei ° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família (PBF), estabeleceu em seu artigo 2º, § 14, que “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento”. Ou seja, o cartão para saque do benefício do programa será feito em nome da mulher, sendo ela responsável pelo seu saque. Por um lado, isso pode reforçar o papel maternal da mulher, na medida em que a responsabiliza pelos cuidados do lar. Além disso, na contramão da perspectiva de diversidade de arranjos familiares proposta pela PNAS, a Lei do PBF pressupõe que há “a mulher” da família. Ou seja, pressupõe um arranjo familiar em que esteja presente a figura da *mãe*, da mulher do lar.

Nesse contexto, a mulher é o foco prioritário na administração do benefício e cumprimento das condicionalidades, recaindo sobre ela quase toda a responsabilidade para que a família continue dentro dos critérios estipulados pelo programa. Cabe às mulheres, além do recebimento e da administração da renda proveniente do Bolsa Família, cumprir todos os critérios exigidos pelo programa, haja vista que a manutenção da família no programa é condicionada a obrigações, como no mínimo 85% de frequência escolar mensal para as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos de idade e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos (NASCIMENTO, 2016, p. 387).

À mulher cabe a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades para o recebimento do benefício, como as mencionadas acima e outras como o acompanhamento do cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos de idade. Nascimento (2016) destaca que, para o Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF estaria transformando a vida das mulheres, ao colocar dinheiro diretamente em mãos femininas, oportunizando a compra de alimentos, uniforme, materiais escolares, roupas e outros itens para o núcleo familiar. Portanto, seria o PFB um programa com ímpeto emancipatório em termos de gênero e promotor da cidadania das mulheres. Carlotto e Mariano (2009) discordam do discurso oficial, para as autoras, o PFB e outros programas de combate à pobreza com foco na família realizam a operação ideológica de igualar a mulher à *mãe*, ou a família à *mãe*.

As atividades reprodutivas das mulheres pobres aparecem como recurso aditivo dos programas de combate à pobreza, de modo a tornar mais eficientes os impactos produzidos pela transferência condicionada de renda. As contrapartidas do PBF, relacionadas à saúde e à educação, exigidas notadamente das mulheres, facilitam a ação da política na tarefa de mobilizar

as mulheres para o cumprimento das obrigações, as quais são primordialmente consideradas ‘femininas’ (CARLOTO; MARIANO, 2009, p. 905).

Apesar de o discurso oficial supor um conteúdo emancipatório e da previsão oficial do respeito à diversidade de arranjos familiares, o PFB mobiliza as mulheres ao cumprimento dos “seus deveres”. Para as Carloto e Mariano (2009), o reforço da estrutura tradicional de desigualdade hierárquica de gênero e de imputação de deveres proteção e cuidados exclusivos às mulheres é impulsionado pelas políticas de caráter familista.

No caso de ações como o PBF, as preocupações quanto à pobreza são dirigidas à família. O próprio direito ao recurso transferido é tipificado em termos de benefício à família, e não a indivíduos. Como consequência, as demandas feministas por atenção prioritária à situação das mulheres vão se transformando em familismos, que, no processo de tradução político-cultural, substituíram a demanda por empoderamento das mulheres por demandas que visam ao fortalecimento das famílias. A defesa da família como foco de preocupação é uma característica constitutiva de políticas de combate à pobreza como o PBF. Na medida em que a defesa da família é operacionalizada com foco nas funções femininas, logo essas políticas familistas reforçam a associação da mulher à maternidade (CARLOTO; MARIANO, 2009, p. 905).

As políticas de proteção social tendo por foco a família tenderiam a abarcar na aparência demandas históricas das mulheres e anseios do movimento feminista. Entretanto, o fazem de modo contraditório, reafirmando e reforçando papéis tradicionais de gênero, transformando as demandas feministas em familismos. Em pesquisa realizada em Londrina-PR com famílias beneficiárias do PFB, Carloto e Mariano (2009, p. 907) constataram que o modo como o PBF atua na cidade “[...] cria mecanismos que minimizam a responsabilidade dos homens e produzem a responsabilização das mulheres com o cuidado de crianças e adolescentes. Ao fazê-lo, contribui para a cristalização dos papéis de gênero”. Em pesquisa realizada com mulheres beneficiárias do PBF em Marcelino Vieira-RN, Nascimento (2016), também constatou que:

Diante das falas, os resultados indicam que, embora o PBF tenha proporcionado uma certa mudança na melhoria de vida das mulheres, dando-lhes possibilidade de usufruir, ainda que minimamente, de bens de consumo (quase sempre vinculado às necessidades dos filhos), não significou realmente mudança no status social ou uma maior autonomia. A condição de beneficiária, sobrecarrega as mulheres de responsabilidades, e impõe uma forte culpabilização quando não conseguem cumprir as condicionalidades, além de terem que conviver cotidianamente com um conjunto de estigmas por serem mães (NASCIMENTO, 2016, p. 396).

Há, portanto, uma relação entre a lógica do familismo com o reforço da desigualdade de gênero e imposição de barreiras à autonomia das mulheres. Ocorre o reforço da lógica da maternidade, a qual identifica a mulher apenas quanto ao seu papel de mãe, com todas as responsabilidades historicamente impostas como *suas*. Embora o PBF tenha seus méritos, especialmente no que tange à redução de desigualdade e miserabilidade, restam dúvidas se ele tem sido um instrumento efetivo para a promoção da emancipação da mulher. O acompanhamento das famílias e o apoio ao cumprimento das condicionalidades do PBF é uma das atividades exercidas no âmbito do PAIF.

Ao analisar programas de transferência de renda condicionada em outros países da América Latina, Martino (2015) também identifica a relação entre a centralidade da família e a centralidade da responsabilidade da “mãe”. A premissa de que o recebimento da renda do benefício pelas mulheres levaria ao seu empoderamento é colocada em cheque na medida em que estas se tornam as efetivas responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, sublinhando seu papel de cuidadoras. Para a autora, esses programas:

[...] não favorecem uma distribuição equitativa do trabalho associado aos cuidados, mantendo a divisão sexual do trabalho doméstico, o modelo da mulher reprodutora e do homem provedor que é incapaz de gerir eficazmente a renda familiar. A mulher é suspeita de não ser eficiente nas tarefas laborais extradomésticas e o homem é suspeito de não distribuir adequadamente a renda familiar (MARTINO, 2015, p. 114-5).

Os programas de transferência na América Latina reforçam os caracteres tradicionalmente vinculados às mulheres como naturais, com a administradora do lar e a cuidadora das crianças. Para Martino (2015), os programas de transferência condicionada à renda,

[...] não permitem negar e superar a ideia de família normativa e heteronormativa, nem permitem quebrar o padrão heterossexual predominante e a importância atribuída ao sexo como o primeiro “nível” a partir do qual é tecida uma série de atributos socioculturais imputados segundo o fato biológico (MARTINO, 2015, p. 115).

Outro aspecto problemático com relação à centralidade da família destacado por Mioto (2013) é a sua relação com a regressão da participação do Estado Social na provisão de bem-estar e proteção social. Há uma transição a partir da ofensiva neoliberal, que iniciou-se nos países capitalistas centrais nos anos 1970 e que marcou

com maior expressividade o Brasil a partir dos anos 1990, de um sistema proteção social e de políticas públicas de caráter universal para políticas mais focalizadas nos segmentos mais pauperizados. “Nessa configuração a família é chamada a reincorporar os riscos sociais e, com isso, assiste-se a um retrocesso em termos de cidadania social”. (MIOTO, 2013, p. 7).

As transformações sociais e seus impactos sobre os formatos e composições familiares têm sido reconhecidos pelas políticas públicas, conforme preconiza a PNAS, apesar de contradições ainda persistirem, como no caso do PBF. Apesar desse avanço no reconhecimento das transformações da família, esses parecem ter ocorrido no que tange aos aspectos relativos à sua estrutura e composição. As expectativas relativas às obrigações e deveres da família ainda se mantém, entendida esta como a responsável pela proteção social de seus membros em primeira instância.

[...] apesar das grandes transformações e seus impactos nos arranjos e composições familiares contemporâneas, observa-se a permanência de belhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais (COUTO et al, 2014, p. 78).

Além disso, Couto et al (2014) consideram que dada a ofensiva neoliberal e seus efeitos ideológicos, há uma tendência de deslocamento de conflitos e contradições oriundos de relações estruturais de classe, gênero e etnia para os âmbitos privados da esfera doméstica, das relações intrafamiliares e comunitárias. A centralidade da família **colocaria a base** para a privatização dos conflitos sociais no âmbito familiar.

A responsabilização das famílias tem sido uma estratégia evidenciada na legislação brasileira e na promoção de programas sociais. Ao analisar os programas federais “Brasil Carinhoso” e “Melhor em Casa”, lançados em 2012 e 2011, respectivamente, Mioto e Dal Prá (2015) constataram que esses indicam “[...] o aprofundamento do caráter familiarista que marca historicamente a política social brasileira” (p. 171). Nesse sentido, se o familismo é a perspectiva que aponta para a responsabilização da família pelo provimento de bem-estar aos seus membros, o Brasil parece ter guinado nesse sentido nos últimos anos. A matricialidade sociofamiliar do SUAS não se contrapõe ao familismo, apesar de não ser necessariamente a fonte desses, mas ao reconhecer o caráter de prioridade da família, as iniciativas governamentais de cunho familista no âmbito da proteção social estão em consonância com ela. As definições postas pela PNAS e a lógica do SUAS, embora representem importantes

avanços na implantação de uma política de assistência social numa perspectiva de cidadania, também deixam abertas lacunas para que o familismo possa se impor de acordo com o sabor do momento político e econômico.

Para Teixeira (2015), o desenho da matricialidade sociofamiliar padece de contradições, pois, por um lado, toma a família como sujeito da proteção social, a partir do qual são concebidos e implementados benefícios, serviços, programas e projetos; por outro lado, reconhece e visa potencializar seus papéis na prevenção das situações de riscos e vulnerabilidades, dadas suas funções tidas como naturais. Na prática, contata-se um descompasso entre o papel atribuído às famílias e as condições para o exercício desses papéis, ocorrendo assim uma pura responsabilização da família pela proteção social de seus membros.

O que se percebe, entretanto, em relação ao sistema de proteção social, é a visível adoção do princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado que, nunca exclusivamente estatal, só aparece quando a família falha na proteção e cuidados. Sua intervenção em nível de proteção social básica, preventiva e promocional é sempre para potencializar e valorizar as funções protetivas e de cuidado na família, para que a assistência seja realizada na e pela própria. Trata-se de condicionalidade explícitas ou implícitas para a família se constituir em sujeito de direitos, não sendo um direito incondicional advindo apenas da condição de cidadania e do direito das pessoas de serem criadas, desenvolverem-se e permanecerem no grupo familiar (TEIXEIRA, 2015, p. 217).

Há, assim, uma relação de parceria com a família, sendo esta a responsável prioritária pelo bem-estar, tendo o Estado como subsidiário, muitas vezes apenas como coordenador de serviços e prestações exercidas por organizações privadas. Ocorre destarte, segundo Teixeira (2015), a legitimação e a legalização da responsabilidade familiar. Para a autora, a valorização do direito ao convívio familiar e comunitário deveria ocorrer de outra forma, numa perspectiva de desfamiliarizar a responsabilidade pelo bem-estar. Isso seria apenas possível por meio da oferta universal de serviços e bens a família e aos indivíduos. Trata-se de desenvolver políticas que assumam coletivamente as necessidades familiares, contrapondo-se ao familismo, que reforça a família como a principal provedora de bem-estar.

Temos, portanto, diferentes aspectos a serem considerados na abordagem do tema da centralidade da família na proteção social brasileira. Por um lado, entender o indivíduo no âmbito familiar e buscar estender a ação ou serviço prestado à sua família podem ser formas executar a política social de forma mais ampla e completa. Isso porque o indivíduo não existe isolado de seus laços sociais, cujos vínculos afetivos

devem ser preservados de acordo com sua autonomia. Nesse sentido, a matricialidade familiar aponta para uma proteção social mais abrangente, que considere o usuário e seus vínculos familiares e comunitários, estendendo à proteção social ao contexto do usuário, ou seja, promovendo e potencializando essas relações para que não degenerem por conta da falta de condições sociais.

Por outro lado, a centralidade da família conduz também à responsabilização da família e a reafirmação de certos papéis, especialmente de gênero. Como vimos, desde o texto do SUAS e da PNAS, há aspectos problemáticos quanto à definição da família como espaço prioritário da proteção social, sendo o Estado uma instância complementar ou substituta quando a primeira falha. Embora haja um avanço na concepção de família proposta nesses documentos, outros programas como o Bolsa Família, inseridos e implementados por meio do SUAS, recolocam os papéis de gênero tradicionais em tela, tomando por base o arquétipo familiar burguês tradicional. Além disso, no contexto do neoliberalismo, há um reforço no caráter apenas de última instância da intervenção estatal, sendo a família moralmente e legalmente responsável pela proteção social dos seus membros.

Considerações finais

Nosso trabalho teve por objetivo compreender a relação entre o familismo e a centralidade da família com a configuração e a implementação da PNAS e do SUAS, que conformam hoje o núcleo estruturante da política de assistência social no Brasil. Para tanto, partimos da análise da relação entre questão social e familismo, onde vimos a função da família na sociedade burguesa. No capitalismo a família tem a função de reprodução da força de trabalho, o que não se restringe ao sustento material e a garantia que os filhos cheguem à idade reprodutora, mas também importa no sentido da educação e inculcação dos valores morais necessários ao disciplinamento da classe trabalhadora. Além disso, cabe à família, de forma prioritária, o sustento e a proteção dos considerados inválidos ou incapazes para a exploração do trabalho por meio do assalariamento.

Esses papéis da família na sociedade burguesa não são alterados fundamentalmente nem quando se avança na discussão das diferentes concepções de família. Na legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 e nos documentos norteadores da política social no país já não mais consta apenas a família como resultado do casamento entre um homem e uma mulher. O instituto da união estável, o reconhecimento da união civil entre pessoas do mesmo sexo e da monoparentalidade como elementos conformadores de um núcleo familiar representa uma conquista fruto de lutas de movimentos LGBT e feministas. Entretanto, essas novas formas reconhecidas não representaram uma alteração na percepção da família como a responsável pela proteção social dos seus em primeira instância, ou seja, o caráter privado dessas relações segue sendo a base do reconhecimento de novas formas e concepções de família.

No caso brasileiro, também vimos que a proteção social numa perspectiva de cidadania é uma novidade das últimas décadas, tendo sido a resultante de um longo processo de lutas sociais. Além de ser tardia, as recentes conquistas sociais se deram em contexto internacional extremamente desfavorável à classe trabalhadora e à afirmação do Estado Social. Por essa razão, desde a positivação da LOAS até a implantação e implementação da PNAS por meio da institucionalização do SUAS, há um processo marcado por muitos percalços, tendo em vista todo o impacto das medidas neoliberais para as políticas sociais como um todo.

A centralidade da família tem na PNAS e no SUAS a forma da matricialidade familiar, que significa que as ações, programas e projetos no âmbito da política nacional de assistência social terão por foco o núcleo familiar, não o indivíduo isolado. Seu objetivo seria prover o núcleo familiar com os recursos necessários para o desenvolvimento e autonomia dos seus membros. Embora haja um importante aspecto que é o de considerar o contexto do indivíduo e a importância de seus vínculos familiares e comunitários, há, por outro lado, a reafirmação de papéis tradicionais da família e, até mesmo, uma sinalização de que se a família estivesse cumprindo seu papel, o indivíduo não precisaria estar buscando a rede socioassistencial.

Distinguir qual o sentido dessa abordagem familiar é fundamental para o estudo e o exercício profissional dos assistentes sociais. Além disso, há que se ter cuidado para não se reforças concepções tradicionais e fechadas de família que possam ser excludentes ou que possam constranger os usuários. Atualmente, no contexto de ofensiva neoliberal, especialmente com tomada do poder executivo federal por um governo praticamente direto do empresariado em 2016, medidas mais regressivas têm sido tomadas e é possível que nos próximos anos até mesmo as conquistas e avanços do SUAS, ainda que com suas contradições, estejam ameaçados. Nesse contexto, como o foi nos 1990, a família volta a ser não apenas o foco da política pública, mas a própria responsável pelo que a política pública deveria prover. É nesse contexto que é reforçado o familismo com a centralização da responsabilidade no núcleo familiar, tanto para efetivar quanto para prover recursos, ademais, esse processo é acompanhado com a reatualização dos papéis tradicionais no seio da família, como a responsabilidade da mulher pelo “lar”.

Referências

ALENCAR, M. M. T. Família, trabalho e reprodução social: limites na realidade brasileira. In: DUARTE, M. J. O; ALENCAR, M. M. T (orgs.) *Família & famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ALVES, F. L; MIOTO, R. C. T. O Familismo nos Serviços de Saúde: expressões em trajetórias assistenciais. *Argumentum (Vitória)*, v. 7, p. 208-220, 2015.

AMAZONAS, M. C. L.A; DAMASCENO, P. R; TERTO, L. M. S; SILVA, R. R.. Arranjos familiares de crianças das camadas populares. *Psicologia em Estudo*. Maringá, v. 8, n. spe, p. 11-20, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722003000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02/10/2017.

BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 15/11/2017.

_____. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm> Acesso em: 15/11/2017.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 10/05/2017.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 10/05/2017.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 10/10/2017.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 18/11/2017.

_____. Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 9. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011.

_____. *Orientações técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

CAMPOS, M. S; O casamento da política social com a família: feliz ou infeliz? In: MIOTO, R. C. T; CAMPOS, M. S. (Org.) ; CARLOTO, C. M. (Org.) . *Familismo, direitos e cidadania contradições da política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

CARLOTO, C; MARIANO, S. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. *Estudos Feministas*. Florianópolis, set/dez. 2009, 17(3): 312.

COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. S; RAICHELIS, R. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2014.

ENGELS, F. A Origem da família, da propriedade privada e do estado. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 1984.

FONSECA, C. Quando cada caso NÃO é um caso: pesquisa etnográfica e educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v.10, p. 58-78, 1999.

_____. Mãe é Uma Só?: Reflexões em Torno de Alguns Casos Brasileiros. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 49-68, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02/11/2017.

FREIRE JÚNIOR, Aluer Baptista; SILVA, Maria Leidiane. As novas entidades familiares e a atual concepção de família. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 161, jun 2017. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18964>. Acesso em out 2017.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Tábua Completa de mortalidade para o Brasil - 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf> Acesso em: 15/11/2017.

KROTH, V. W. As famílias e os direitos no Brasil: Conceituação sócio-histórica, previsão legal e decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal e Supremo Tribunal de Justiça entre a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2008.

LESSA, S. *Abaixo a família monogâmica!* São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

MARTINO, M. Programas de transferências condicionadas, famílias e gênero: aproximações a alguns dilemas e desencontros. In: MIOTO, R. C. T; CAMPOS, M. S; CARLOTO, C. M. *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015.

MARX, K. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZEO, A. C. *Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1989.

MIOTO, R. C. T. Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, M. J. O; ALENCAR, M. M. T. *Família & famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MIOTO, R. C. T; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família:

contradições da política social brasileira. In: MIOTO, R. C. T; CAMPOS, M. S. (Org.) ; CARLOTO, C. M. (Org.) . *Familismo, direitos e cidadania contradições da política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015. v. 1.

NASCIMENTO, A. C. O.. Mulheres e papéis de gênero no Programa Bolsa Família. *O Social em Questão*, v. 19, p. 375-399, 2016.

NETTO, J. P; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2011.

PASTORINI, A. *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo: Cortez, 2010.

PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RODRIGUES, Patrícia Matos Amatto. A nova concepção de família no ordenamento jurídico brasileiro. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6792. Acesso em out 2017.

SARTI, C. A. A família como ordem simbólica. *Psicologia USP (Impresso)*, São Paulo, v. 15, n.3, p. 11-28, 2004.

SILVA, M. O. S. A Pesquisa Suas: apresentando o contexto, a proposta metodológica e o conteúdo do livro. In: COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. S; RAICHELIS, R. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M. O. S; ARAÚJO, C. C; LIMA, V. F. S. A. Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios. . In: COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. S; RAICHELIS, R. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2014

TEIXEIRA, S. M. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, R. C. T; CAMPOS, M. S; CARLOTO, C. M. *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015.

ZOLA, M. B. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO, R. C. T; CAMPOS, M. S; CARLOTO, C. M. (Orgs.). *Familismo, direitos e cidadania contradições da política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015. v. 1.