



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
SABRINA MENDONÇA DE OLIVEIRA MOREIRA

**O ACOMPANHAMENTO FAMILIAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA: NOVA
INSTITUCIONALIDADE, VELHAS PRÁTICAS**

Rio de Janeiro

Julho de 2016

SABRINA MENDONÇA DE OLIVEIRA MOREIRA

O ACOMPANHAMENTO FAMILIAR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA: NOVA
INSTITUCIONALIDADE, VELHAS PRÁTICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cecília Paiva Neto Cavalcanti

Rio de Janeiro

Julho de 2016.

À Beatriz, que coloriu cada uma dessas páginas.

AGRADECIMENTOS

É, precisamente, muito difícil escrever os agradecimentos. Passei tantas provações nos últimos seis anos, e tantas pessoas atravessaram meu caminho me amparando de tal maneira que nem sei por quem começar. Acho que pesquisar e discutir família e proteção social, caiu como uma luva para uma estudante usuária das políticas de assistência estudantil que se tornou mãe no decorrer da graduação.

Então, devo começar agradecendo minhas orientadoras, que me conduziram teoricamente durante três anos. Muito obrigada Cecília e Regina, não só pelo riquíssimo processo de aprendizado e de trocas, mas, sobretudo, por respeitar meus limites e minha dinâmica de vida. A Universidade precisa muito de professoras como vocês.

Caminhando ao meu lado na pesquisa e na vida esteve uma amiga, parceira, irmã e companheira. Amadurecemos juntas muitos conceitos e superamos tantos outros pré-conceitos. Obrigada Joyce, tenho certeza que seu futuro será espetacular.

Do viver no alojamento estudantil nunca esquecerei as parcerias, os colegas, a luta cotidiana e a diversão também. Foi lá que conheci meu amor, foi lá que gerei minha filha. E se hoje podemos falar que família se constitui como um grupo de pessoas que se empenham umas com as outras de forma estável, contínua e não casual, também agrego membros familiares daquele espaço.

Por fim, agradeço a minha mãe e ao Thiago, que se dedicaram infinitamente para que eu concluísse esse curso. A família não é a priori um lugar de felicidade, mas é de aprendizado, sem dúvida. E com vocês aprendi o verdadeiro significado da palavra altruísmo..

MOREIRA, Sabrina Mendonça de Oliveira. **O acompanhamento familiar na política de assistência: nova institucionalidade, velhas práticas.** Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção de grau de bacharel em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Escola de Serviço Social: Rio de Janeiro, 2016.

O presente trabalho se propõe a refletir sobre a proposta e operacionalização do acompanhamento familiar na política de assistência social. Medida que se configura como um espaço de reflexão conjunta entre técnicos e usuários, voltado para a transformação positiva de relações sociais, familiares e comunitárias. Nossa hipótese é que neste processo existe um terreno fértil para práticas de disciplinamento e controle dos sujeitos, como indica, por exemplo, a priorização para o acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades ou contrapartidas do Bolsa Família. Entendemos que tal orientação valoriza práticas fiscalizadoras em detrimento do suporte a processos emancipatórios e de conquista da autonomia. Além disso, o acompanhamento prevê contatos frequentes e regulares com os usuários através de visitas domiciliares e encontros denominados socioeducativos, que acabam por representar mais uma obrigação a que se submetem as famílias extremamente pobres para recebimento de benefício. Nesse sentido, cabe confrontar princípios e conceitos como os de proteção, bem-estar e emancipação social à luz das práticas adotadas pelos equipamentos da assistência social. Pretendemos, com isso, apresentar uma pesquisa qualitativa, que faz uso tanto de análise documental, quanto de pesquisa de campo, esta última realizada no âmbito da extensão através de assessorias prestadas aos municípios de Quatis, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, sendo o último utilizado como estudo de caso e fonte de dados para sustentação de nossas hipóteses.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Ações desenvolvidas no âmbito do PAIF	42
Tabela 2 Indicador de desempenho dos CRAS.....	43
Tabela 3- Referências teóricas utilizadas no âmbito da atuação no SUAS	50
Tabela 4 - procedimentos realizados na operacionalização da assistência	50
Tabela 5 Elementos para articulação entre políticas	51
Tabela 6 Quadro comparativo - MDS e SEASDH/RJ	56

Sumário

Introdução	1
1 Família e Proteção Social: Uma relação contraditória	5
1.1 A Família como estratégia de sobrevivência	7
1.2 A relação Estado e Família no Brasil.	11
1.2.1 <i>Alterações na dinâmica familiar</i>	12
1.2.2 <i>O Estado provedor</i>	14
1.2.3 <i>As práticas de reajustamento moral: tendo a família como objetivo</i>	20
1.3 O reordenamento da proteção social em contexto neoliberal	26
2 Assistência Social e as propostas de Trabalho Social com Famílias	33
2.1 A PNAS 2004, o SUAS e a uniformidade dos serviços.....	36
2.2 O atual contexto de monitoramento e responsabilização familiar	40
2.2.1 <i>O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF</i>	47
2.2.2 <i>Os referenciais metodológicos dos órgãos gestores</i>	54
2.2.3 <i>Reflexões sobre os documentos e atividades propostas</i>	59
Considerações finais	65
Referências	68

Introdução

O trabalho que aqui apresentamos discute o Acompanhamento Familiar da política de Assistência Social. Hoje, se configura como principal mecanismo de intervenção sendo desenvolvido no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, de maneira obrigatória e exclusiva, nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

A definição do objeto a ser pesquisado foi realizada a partir de inserção em atividades de Iniciação Científica no Laboratório de Estudos de Proteção Social e Trabalho. Neste espaço foram travados estudos e debates sobre a configuração contemporânea da proteção social, assim como, elaborações de Diagnósticos Sócio-territoriais de alguns Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Os diagnósticos são elaborados diretamente com a equipe técnica que opera e coordena a política de assistência social nos municípios. Inicialmente, construímos um roteiro com alguns indicadores que devem ser triados, por eles, a nível local com a população usuária dos equipamentos da assistência e com as demais políticas setoriais. Solicitamos dados sobre estrutura dos equipamentos, recursos humanos, perfil dos usuários, vulnerabilidades mais recorrentes. Serviços e benefícios ofertados pela assistência, demais políticas, rede de apoio, etc.

Em oficinas presenciais com os técnicos vamos dialogando sobre esses indicadores. Procurando sanar possíveis dúvidas, entender a dinâmica de operacionalização da política, além de problematizar a relevância e a maneira de construção do diagnóstico-socioterritorial para o planejamento das ações

públicas. De forma que se configura como uma assessoria e ao mesmo tempo uma capacitação para o município.

Em São Pedro da Aldeia pudemos realizar uma análise com dados mais qualitativos. Aplicamos questionários aos técnicos com questões relacionadas ao processo de trabalho na assistência e sobre concepções e conceitos que permeiam esse processo de trabalho. No momento específico da aplicação deste questionário contamos com 28 participantes, sendo 4 da equipe de Gestão do SUAS, 20 técnicos da Proteção Social Básica e 3 da Proteção Social Especial. Dos quais 14 assistentes sociais, 12 psicólogos e 2 pedagogos.

Essas experiências proporcionaram contato direto com trabalhadores da política de assistência, com seus anseios e dilemas de trabalho, fomos amadurecendo a cada assessoria. E percebendo como o acompanhamento familiar se coloca como objeto central de dúvidas, discordâncias e principal dispositivo de intervenção.

Na política que é essencialmente direcionada para os pobres o grupo familiar sempre foi um fator central e estruturante. Sendo encarada como sujeito determinante e passível de intervenções em muitas normativas, entretanto, há que se pensar qual é o caráter adotado para as intervenções elaboradas. A quem se destina? Qual o objetivo? Qual a efetividade dessas ações? Estes questionamentos são fundamentais para avaliação das ações.

Dessa forma iniciou-se um processo exploratório de bibliografias com o qual apreendemos que a família é historicamente concebida como espaço de socialização e proteção primária dos indivíduos, lugar privilegiado de

preservação da vida tendo em vista que é no contexto das relações familiares que avançamos do estágio de “ser puramente natural” a “ser social”.

Nas últimas décadas tem sido encarada como núcleo central de articulação, formulação e propostas de intervenção de distintas políticas sociais. Para Mito (2008) a crença de que a família deve ser capaz de proteger e cuidar de seus membros, relacionada ao momento neoliberal que transfere as responsabilidades do Estado para a sociedade civil, se constitui como o pilar para esta centralidade da família na agenda das políticas sociais.

Com essas questões e indagações que procuraremos trabalhar, procurando comparar as conclusões obtidas das leituras dos documentos oficiais expedidos pelos órgãos gestores com as concepções éticas e políticas presentes na formação profissional dos Assistentes Sociais. Além de problematizar a requisição institucional do Acompanhamento Familiar como prioritárias confrontando com a prática, pois nela aparecem as grandes contradições e dificuldades.

Não é novidade que dentro dos espaços sócio-ocupacionais do serviço social o trabalho profissional se dá por intermédio da família. O assistente social tradicionalmente intervém em questões familiares, e a política de assistência nas últimas décadas tem se revelado como grande espaço de recrutamento de assistentes sociais, não só pelo crescimento da política, mas também pela aprovação da NOB-RH que torna obrigatório a presença de assistentes sociais nas equipes técnicas dos equipamentos da política.

Tornando-se, dessa maneira, a discussão que propomos relevante não só para a categoria profissional dos assistentes sociais, como para as políticas públicas de forma geral que propõem trabalho social com famílias.

Procuramos abordar no primeiro capítulo o surgimento das políticas sociais no Brasil e a relevância da família no processo. Tentando compreender o caráter político e ideológico das interferências e anteparos sociais no ambiente doméstico. Prosseguimos buscando assimilar como a proteção social se configura atualmente, em contexto neoliberal/neoconservador com cortes e enxugamento nos gastos sociais.

No segundo capítulo realizamos uma leitura crítica sobre os documentos norteadores da execução do Acompanhamento Familiar expedidos pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual. Utilizamos como dados secundários, o Diagnóstico Sócio-territorial do Município de São Pedro da Aldeia e todo seu processo de construção.

1 Família e Proteção Social: Uma relação contraditória

Nosso desejo é problematizar como a política de assistência vem prestando o acompanhamento familiar, reivindicando-a como estratégia de intervenção em seus equipamentos. Mas, para isso, inicialmente, é essencial explicitar o conceito pelo qual analisamos e entendemos a categoria 'família', tendo em vista existirem diferentes leituras e assimilações sobre o assunto.

A compreensão de família que adotamos perpassa pelo entendimento das relações sociais e econômicas vigentes no modelo capitalista. Ou seja, concordamos com Miotto (2007) ao atinar que a família contém as “determinações mais gerais da sociedade na qual está inserida”, compreendendo aspectos culturais, históricos e socioeconômicos, e por isso está em “permanente processo de mudanças expressando em seu interior o dinamismo da sociedade”.

Isso significa que compreendemos a instituição família de forma plural, reconhecendo a existência e a legitimidade de um sem número de configurações e arranjos familiares, exaltando a superação da ideologia tradicional e moralista de preservação de um modelo de família nuclear, composto por pai, mãe e filhos, que segue um padrão harmônico com funções bem definidas e bem demarcadas, típicas da família tradicional burguesa.

Para Saraceno (1998), as três dimensões clássicas sob a qual se analisava família – sexualidade, procriação e convivência – já não possui mais o mesmo grau de relação e imbricações com as famílias contemporâneas. E atesta que:

Estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras de modo contínuo, estável e não casual [...] Eis porque em muitas culturas se está na presença de uma família quando subsiste

um empenho real entre as diversas gerações. Sobretudo quando esse empenho é orientado à defesa das gerações futuras. (Saraceno,1998 apud Miotto 2007, p.202).

Entretanto nosso debate se dá sob a ótica de uma política social específica, que intervém em um substrato social específico, com particularidades e características relevantes e recorrentes.

Estamos falando das famílias que são alvos de intervenção da política de assistência social. São aquelas de grupos sociais e econômicos mais debilitados, submersas em cortiços, favelas e casas precárias da periferia. Excluídas não apenas do acesso a bens e serviços, mas também, do usufruto da própria cidade. Expostas à violação de todos os tipos de direitos, ou seja, famílias pobres, que necessitam do estado e da sociedade para sobreviver. Sobre esse segmento popular, que se encontra marginalizado econômica e politicamente que estamos pesquisando.

Achamos importante destacar que estamos discutindo especificamente famílias menos favorecidas economicamente por duas razões. A primeira – conforme já dissemos – é para essas famílias que se direciona a intervenção da política de assistência. Mas existe outro aspecto que não pode passar despercebido.

As alterações familiares que levam hoje a se considerarem famílias, no plural, decorrentes de transformações culturais ligadas à individuação e a construção de biografias mais flexíveis e autônomas (De Martino, p.98), como o atraso na idade do casamento, a redução das taxas de fertilidade e o aumento das taxas de divórcio que implicam deliberadamente em redefinições das relações de gênero, acometem seletivamente famílias mais abastadas economicamente.

Enquanto que,

A redefinição das responsabilidades familiares é mais difícil para os pobres, assim como encontrar pontos de contato entre os interesses individuais e coletivos. Parece que negociar padrões de distribuição de tarefas é mais difícil nas famílias onde os recursos são escassos. (ibdem, p.98)

Assim, percebemos que as desigualdades sejam de gênero, social, de poder, de autonomia, etc., nas famílias pobres afetam e perpetuam-se de tal forma que tornam muito mais difícil a tarefa – que se propõe a assistência social – de romper o ciclo de pobreza intergeracional e efetivar a promoção social destas famílias, através do acesso a direitos sociais estabelecidos.

Deste modo, acreditamos que problematizar como (sobre) vivem essas famílias nos proporcionará um caminho para a compreensão da finalidade do acompanhamento familiar.

1.1 A Família como estratégia de sobrevivência

Carvalho (1997), ao dissertar sobre a priorização da família na agenda da política social, discorre sobre algumas estratégias de sobrevivência das famílias empobrecidas que nos dão um bom panorama sobre as características mais comuns das famílias pobres brasileiras. A autora coloca que a convivência familiar, por si só, já é uma estratégia indispensável à sobrevivência material e afetiva, e, elenca três formas de solidariedade que perpassa o cotidiano de sobrevivência:

- A *solidariedade conterrânea e parental*, que se configura como central e a mais significativa, uma vez que as comunidades pobres são marcadas por identidades de sangue, carência e terra natal, esse tipo de solidariedade se expressa “através dos empréstimos para pagar uma prestação, uma conta de luz [...],

por alguém que tome conta das crianças em situações de emergência” (p.97) são os vínculos e sistemas próprios que garantem os padrões de reprodução social; e também o morar numa dada comunidade.

- *A solidariedade apadrinhada*, que figuram vínculos estabelecidos de forma mais próxima com a classe média e alta que asseguram um canal de doação de roupas, remédios, eletrodomésticos, ou mesmo ajuda financeira, que fazem parte de um processo de usufruto de bens de consumo de “segunda ou terceira mão”, na agenda de estratégias de reprodução da família;
- *A solidariedade missionária*, que vem das igrejas, centros espíritas e seitas religiosas, representam um suporte espiritual, mas especialmente um suporte afetivo e material. A religião muitas vezes é a instituição com maior credibilidade para estas famílias, é o espaço do lazer, da cura, da assistência e a escola para aprender a viver. “É também contraditoriamente, muitas vezes, o amortecedor da revolta e indignação com a injustiça. Por isso, em muitos casos, as obras das igrejas criam uma cumplicidade com a pobreza, reproduzindo o “apartheid” social que se assiste”.(p.98)

O que podemos entender a partir desta explanação de estratégias de sobrevivência é que as famílias empobrecidas, em geral, vivem com seu grupo familiar sanguíneo extenso e agregam a este outras pessoas por identificação e necessidades materiais, formando uma rede informal de proteção e reprodução.

Essa rede informal muitas vezes possui as mais contraditórias relações de convivência e, somada à inúmeros elementos esgarçadores das relações sociais, como a violação da privacidade dentro das coabitações e moradias precárias, a exclusão de bens e ferramentas de identidade e reconhecimento culturais, a exploração e o cansaço que se acumulam permanentemente por toda a vida, podem constituir verdadeiros espaços de violações e torturas. O que tem a ver com as relações sociais de exploração do trabalho e da vida, que tão somente se expressam dentro da instituição familiar que faz parte do conjunto de relações sociais.

Entretanto, é possível perceber que, em contraponto ao abandono aos quais as famílias pobres estão submetidas, as estratégias de sobrevivência (igualmente incluídas em processos contraditórios) produzem um efeito compensatório protetivo imediato. Logo, a convivência familiar possui uma centralidade determinante no âmbito da sobrevivência material.

É como assinala Alencar (2008, p.62): “De fato, as condições de vida dos indivíduos dependem, em grande parte, da inserção social de todos os membros da família, sendo nela que se articulam as mais diversas formas de alternativas para superar as situações de precariedade social”.

Dentro do exposto, a proteção social ofertada pelo Estado é residual e, portanto, secundária no cotidiano das famílias empobrecidas, com políticas sociais paupérrimas, insuficientes e escassas. Como é o caso da própria política de assistência social que possui, dentre outros princípios, a supremacia do atendimento às necessidades sociais e a universalização dos direitos sociais, mas, não atende, em termos de quantidade e qualidades, nem o mínimo de usuários que necessitam de assistência.

Em São Pedro da Aldeia, por exemplo, ao realizarmos o diagnóstico sócio territorial do município, verificamos que existiam em Julho de 2015, 11.508 famílias inscritas no Cadastro Único para programas de assistência do Governo Federal, segundo o Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social. Das famílias cadastradas 10.198 possuíam renda per capita de até meio salário mínimo, sendo 5.038 com renda per capita familiar de até R\$77,00, e 2.192 famílias com renda per capita entre R\$77,00 e R\$ 154,00.

Logo, existiam no município 7.230 famílias (MDS-Jul/2015) dentro do critério de baixa renda para recebimento do programa de transferência de renda, o Bolsa Família. Contudo, apenas 5.906 (Out/2015) eram beneficiárias, excluindo-se 1.324 famílias, o que representa 18,3% do total de famílias dentro do critério de acesso.

Os dados referentes ao Benefício de Superação da Extrema Pobreza eram ainda mais preocupantes, pois das 5.038 famílias cadastradas em situação de extrema pobreza, apenas 1.899 (MDS-Out/2015) recebiam o benefício variável, sendo excluídas 62,3% das famílias dentro do perfil. Ou seja, uma completa contradição com os princípios de atendimento às necessidades sociais e universalização de direitos, tendo em vista o alto número de famílias que não são assistidas.

Sem contar que não estamos sequer problematizando os critérios para acesso ao benefício, que deveria ser direito de todo cidadão, e nem mesmo o valor monetário transferido para as famílias beneficiárias, sabidamente insuficiente para o que se propõe. Apenas estamos avaliando a falta de alcance, ou seja, o cenário de escassez e insuficiência.

Entretanto, atualmente, a política de assistência possui determinações bem precisas que impactam diretamente o cotidiano das famílias pobres por ela acompanhada. Estas determinações possuem uma funcionalidade, então, precisamos saber qual, para que e a quem servem. Vamos tentar compreender esse processo aludindo algumas considerações sobre a forma como as famílias vêm sendo tratadas historicamente pelas políticas sociais no Brasil, e como os materiais orientadores, expedidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pela Secretaria de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro podem contribuir para essa funcionalidade.

1.2 A relação Estado e Família no Brasil.

A economia e a política brasileira foram fortemente abaladas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX. Apreciamos, no decorrer da história, o Brasil se inserir na economia mundial, dentro da lógica monopolista, passando de país essencialmente agroexportador a país em desenvolvimento. Nesse processo ocorre a generalização do trabalho livre associado ao desenvolvimento industrial e ao nascimento dos centros urbanos¹. Neste momento, a manutenção e a reprodução da vida estão a cargo do operário e da família que o faz por meio do salário, as famílias são encaradas como espaço impermeável e autossuficiente.

Entretanto, na conjuntura industrializadora e urbanizadora operam-se algumas transformações no âmbito familiar, a dinâmica doméstica vê-se

¹ Não temos a intenção de ofuscar esse processo, mas, não sendo este o nosso objeto de pesquisa não nos debruçaremos sobre os elementos que o conduziram.

alterada por novas requisições/obrigações sobredeterminadas pelo Modelo de produção (fabril) em expansão.

1.2.1 Alterações na dinâmica familiar

Na medida em que o processo produtivo se altera e o sistema de acumulação se complexifica, há crescimento econômico, desenvolvimento das máquinas, das tecnologias, inclusive organizacionais, em suma, das chamadas “forças produtivas” e, ao mesmo tempo, aumento da pobreza porque se intensifica a exploração do trabalho com vistas à garantia de altas taxas de capital excedente. Sem amparo social, por parte do poder público, os sujeitos/famílias se veem cada vez mais desafiados e enfraquecidos materialmente.

A mão de obra feminina passa a ser altamente requisitada, como complemento dos baixos rendimentos do marido. A mulher foi forçada a adicionar às suas funções domésticas o trabalho produtivo fora da casa, penetrando no mundo capitalista, embora, ideológica e politicamente fosse mantida as margens dele. Tanto nos espaços de produção com serviços menos valorizados e mais precários em termo de remuneração e condições de trabalho, quanto nos aspectos políticos, não existia sequer o direito ao voto feminino.

Se nos centros urbanos os salários do operariado masculino significavam alto índice de extração de mais valia com longas jornadas de trabalho e baixíssima remuneração, para as mulheres o cenário era ainda mais explorador e humilhante, pois colocar a mulher em condição subalterna é marca registrada da cultura patriarcal brasileira.

Para o capital, a mão de obra feminina e infantil abriam novas possibilidades de exploração, pois foram absorvidas como mão de obra barata. Isto significava para a família pobre maior volume de tarefas, dentro e fora do espaço físico de trabalho, pois, com o baixo rendimento, se obrigavam a aceitar trabalhos extras, biscates, faxinas, criação de animais domésticos, pequenas hortas para o suprimento alimentar etc.

A participação da mulher no mercado de trabalho e os movimentos de luta pela liberação da mulher trazem questionamentos do exercício da maternidade como o único destino feminino. Também se torna comum à mulher compartilhar essa função com outro adulto (avós das crianças, outros parentes, vizinhos) ou com a empregada doméstica e a babá ou, ainda, no caso das famílias pobres, com os filhos mais velhos, que assumem o cuidado dos irmãos menores.

Sobre este assunto, Azzi (s.d.), ao analisar as mudanças de valores familiares na emergência da industrialização, nos alerta para o fato de que a massiva migração da família pobre do campo para a cidade e, na sequência, a integração da mão de obra feminina no mercado de trabalho fabril, vai onerar principalmente os filhos das classes proletárias. No ambiente rural eles colaboravam com os pais nas atividades agrícolas, contudo, possuíam uma proximidade geográfica entre o lar e o ambiente de trabalho, enquanto nas cidades, os pais percorrem longas distâncias entre casa e trabalho ficando os menores ao léu da sorte por longos períodos. “O problema do menor abandonado aumentará, sobretudo, a partir dos anos 30 com a industrialização crescente e a formação dos grandes centros urbanos” (Idem, p.96).

Por sua vez, a Igreja Católica, que sempre possuiu forte influência na sociedade brasileira, mantinha uma posição contrária as mudanças sociais que se operavam, atingindo, sobretudo, a mulher, e por seu intermédio, a instituição familiar. A Igreja continuava defendendo a premissa de que a mulher deveria se manter fora da vida pública, se reservando a vida privada do lar, voltada para a família. A preocupação básica era preservar a estrutura familiar da influência das novas ideias liberais que começavam a se difundir com o processo de urbanização e a afirmação progressiva da burguesia no cenário nacional.

Ribeiro (1994) vai dizer que a Igreja Católica e o Estado funcionaram no Brasil como um par institucional, e o segundo cristalizará valores morais e ideológicos da primeira em seus ordenamentos jurídico-legais. Como era o caso da proibição total do aborto, do divórcio e da anulação do casamento por parte do homem caso fosse verificado que a mulher não era virgem.

1.2.2 O Estado provedor

Contudo, a complexificação da vida social produzida pelo avanço capitalista e os problemas sociais gerados pela exploração desmedida da classe trabalhadora tornam latente a necessidade de intervenção estatal como anteparo social, sobretudo, quando a conjuntura internacional está em conflito, com os trabalhadores do mundo inteiro sendo apresentados a ideias e ações políticas antagônicas às relações sociais da ordem capitalista.

Dessa maneira, verificaremos a passagem de um estado não interventor para um estado provedor, ainda que insuficiente, de serviços públicos, benefícios e principalmente regulador da exploração da mão de obra².

O surgimento da política social no Brasil acompanha o tempo histórico dos países de capitalismo central, como a estruturação do welfare state europeu e norte americano no segundo pós-guerra. Entretanto, a introdução das políticas sociais no Brasil se dá de maneira muito peculiar, representando rupturas e continuidades. Se na Europa a proteção social foi conquistada por meio de lutas da classe trabalhadora e estabelecida sobre o amparo da democracia burguesa, no Brasil ela se consolida e desenvolve sob a égide do populismo e das ditaduras (Pereira, 2012).

Não estamos dizendo que as primeiras medidas de regulação social por parte do Estado no Brasil não estiveram em comunhão com o maior grau de organização política dos trabalhadores. Sim, elas foram respostas às greves, reivindicações e ao surgimento de novas forças e protagonistas sociais ligados ao proletariado. Ou seja, representam respostas às lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e remuneração. Contudo, a particularidade brasileira está no fato dos direitos sociais terem sido constituídos em momentos em que os direitos políticos estavam em baixa ou nula vigência. O prisma brasileiro não é apenas o da carência, mas da resistência, da insurgência como também da necessidade de criar mercados de trabalho e de consumo.

² Iamamoto e Carvalho (2008, p.), atentam para o fato de que a exploração desmedida a qual é submetida a classe operária somada a luta defensiva de movimentos sociais por melhores condições de vida, colocam na pauta do dia as terríveis condições de existência do proletariado urbano, o que vai exigir progressivamente, na medida em que cresce o proletariado e há encontro deste com projeções ideológicas e societárias alternativas ao projeto burguês, uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho através do Estado.

Devido à lógica contraditória da acumulação capitalista de geração de miséria na mesma medida da geração de riqueza e concentração de propriedades, deve-se encontrar um mecanismo que mantenha o proletariado na condição de explorado sem que este represente ameaça a ordem social. Nesse sentido,

As políticas sociais ao pretenderem atuar sobre as sequelas da exploração capitalista através de benefícios indiretos impostos e organizados burocraticamente através do Estado, atuam como deslocadoras das contradições que se dão no nível das relações de produção, reproduzindo e projetando essas contradições ao nível das instituições assistenciais e previdenciárias, isto é, do próprio aparelho de Estado, [...] as instituições sociais e assistenciais [...] convertem-se em instrumentos de controle social e político dos setores dominados e de manutenção do sistema de produção, tanto por seus efeitos econômicos, como pela absorção dos conflitos sociais e disciplinamento das relações sociais vigentes. (Iamamoto e Carvalho, p.242).

Por sua vez a Igreja católica no Brasil sempre teve presença muito forte, e mesmo após ela ter perdido a sua hegemonia sobre a regulação da sociedade civil, que se pautava no direito divino, com o movimento europeu de secularização (Renascimento, Reforma, Iluminismo), que veio a marcar o fim dos privilégios da Igreja e o seu afastamento do Estado. Aqui no Brasil, um descolamento entre Igreja e Estado só vai se consolidar durante a ditadura militar, o que não significou uma ruptura entre ambos.

O que ocorre é que na Ditadura Militar vão se consolidar as mudanças no ordenamento das organizações familiares. O que pode ser visto sob a ótica das rupturas e continuidades - ruptura com o Estado não interventor e continuidade com o Estado de recessão - são instituídos nesse período, por exemplo, o divórcio, o aborto e o planejamento familiar, questões muito polemizadas e que a Igreja não concordava.

Contudo, assim como a Igreja privilegiou a família como veículo para impor uma determinada ordem social, o Estado, na Ditadura, também vai se

apossar da família como meio de manter a ordem vigente. Ou seja, Estado e Igreja são instituições disciplinares que atuam em conjunto numa ordem disciplinar, cumprem a mesma função de modos diferentes. Na tentativa de sistematizar, homogeneizar e controlar os comportamentos que visassem à adequação e à legitimação do seu regime autoritário, o Estado procura modular a família como uma instituição preparadora da submissão e da subalternidade.

Pereira (2012), afirma que graças à existência de um período econômico expansivo no cenário internacional a ditadura militar brasileira pode dar continuidade à industrialização desenvolvimentista, provocando um avanço capitalista interno e subsequentemente um florescimento e adensamento das políticas sociais, em contraponto ao cerceamento dos direitos civis e políticos. Entretanto, não se pode falar aqui de uma compensação, pois sabemos que a forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais também dependem das lutas sociais concretas - dos processos de organização e de luta dos trabalhadores – que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num determinado contexto histórico (Netto, 1992).

O desenvolvimento capitalista em tempos de ditadura também abriu espaço para a articulação de políticas privadas, para os que tinham condições de pagar. Assim a saúde, a educação e a previdência privada ganham destaque nesse período:

No mesmo espaço em que se 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 às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do *Welfare State* europeu. Outra herança é a de que, mesmo com uma ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do complexo *assistencial-industrial-tecnocrático-militar* (Faleiros, 2000). (Behring & Boschetti, 2011, p.136).

Como assinalado acima, apesar do florescimento e adensamento das políticas sociais, uma parcela significativa da população brasileira sempre esteve às margens do processo de proteção social. Carvalho (1997) vai dizer que as políticas sociais brasileiras resistiram às pautas mais ambiciosas, e suas principais características são marcadamente elitistas de um lado, ao privilegiarem segmentos minoritários da população já portadores de alto poder aquisitivo, e assistencialista do outro, quando se direcionam aos segmentos mais empobrecidos da população. Essa simbiose resulta em uma “incapacidade alterativa das ações produzidas pela política social junto à população em situação de extrema pobreza e exclusão” (p.94).

Outra face da política brasileira é seu desenho extremamente centralizado no indivíduo como portador de direito, como, por exemplo, o trabalhador formal, a mulher, o menor, o idoso. Essa característica se deve a premissa liberal de que o provimento por parte do Estado se justifica quando não pode ser conquistado pelo indivíduo seja por incapacidade física, intelectual, de idade, entre outras condições. Sendo assim, o que se oferecem são serviços sociais institucionalizados, tais como: creche, escola, hospitais, que se organizaram a partir da ótica do indivíduo.

Dentro desse processo, a atenção à família foi considerada na maioria das vezes como uma prática secundária³. Quando existente, não era a família como grupo o centro da atenção e sim o somatório de necessidades que seus membros individualmente apresentavam. Com isso avançou-se num processo de psicologização das relações sociais onde os indivíduos ganhavam

³ Apesar de ter sido priorizada em determinados momentos históricos, mas com finalidades retrogradadas.

identidade nas carências, indivíduos e micro-coletivos são fragmentados em um somatório de necessidades. (ibdem p.95).

Fizemos aqui um breve apanhado sobre o nascimento da proteção social no Brasil, essa configuração inicial das políticas sociais, que mesmo focada nos indivíduos e em segmentos específicos da população, vão alterando as funções familiares. A ideia de que cabe à família a prestação de sustento e amparo vai sendo substituída pela concepção de que o Estado tem o papel de provedor de serviços e benefícios.

Ou seja, as políticas sociais, ao pretenderem atuar sobre as sequelas da exploração capitalista, vão paulatinamente aprofundando a publicização do privado, transferindo a resolução do eminente conflito entre capital e trabalho, que outrora se dava predominantemente no ambiente doméstico, para as instituições previdenciárias e assistenciais, isto é, do próprio aparelho de Estado. O que antes era resolvido dentro do espaço doméstico, como a criação das crianças, torna-se atribuição pública por meio de medidas estatais que criam instituições como as creches e abrigos.

O que gostaríamos de salientar neste tópico é que as alterações percebidas com o advento da industrialização, que introduz o sistema de fábrica criando um espaço coletivo e exterior de trabalho, faz com que a unidade doméstica seja separada da unidade de produção, e a família tem suas funções de certa forma alterada. Passando de uma unidade concentradora de funções produtivas a uma unidade de concentração de rendimentos e de consumo e socializadora e reprodutora, tanto física quanto ideologicamente, dos futuros membros.

E essas modificações irão demandar uma intervenção protetiva, a qual se torna cada vez mais insustentável pela família. E aí se inicia uma relação, por vezes contraditória e conflituosa, entre Estado e família.

Mioto (2008) analisa que ao longo do tempo a interferência do Estado na família se dará por três grandes linhas. Da legislação, através da qual se definem e regulam as relações familiares, tais como direitos e responsabilidades dos pais, dos filhos a convivência familiar, direitos dos cônjuges etc., das políticas demográficas de incentivo e controle da natalidade e “da difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiaescos e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares” (p.45). Acreditamos que é nesta última vertente que a pesquisa aqui apresentada tem a contribuir. Onde se expressa uma contraditória parceria entre Estado e família, que se desenvolve de diferentes formas, nas diversas regiões e classes sociais.

1.2.3 As práticas de reajustamento moral: tendo a família como objetivo

Como já foi dito anteriormente, devido à lógica controversa do capitalismo de geração de riqueza na mesma medida de geração de miséria e pauperismo, há a necessidade de formular, rever e atualizar constantemente os mecanismos de manutenção da ordem social.

Em alguns momentos a manutenção será feita pela repressão, coerção, disciplinamento e controle de massas, especialmente as que se organizam e reivindicam a socialização de bens. Em outros, pela garantia de aparatos de sobrevivência, concessão de benefícios e mínimos sociais. Entretanto, também é frequente a combinação dos dois mecanismos, e o controle sobre os

indivíduos, embora não sendo proferido de forma violenta, também está presente nos aparatos assistenciais.

Mioto (2008) ao dissertar sobre os estudiosos da relação Família e Estado, diz que existem atualmente duas grandes linhas interpretativas. A primeira vertente tende a examinar a família numa perspectiva de perda de funções, de autonomia, de capacidades, e em contraposição o Estado está cada vez mais invasivo e regulador da vida privada. Nessa linha, as famílias aparecem de forma mais homogênea, com valores e interesses comuns que está ameaçada em seu núcleo de afeto e de autoridade pelo Estado. Desta forma seria a família pressionada por adequar-se às imposições externas.

Já a segunda linha de pensamento, inversamente, fala de uma sobrecarga de funções familiares, esta que se mantém como uma unidade econômica e de serviço. A segunda vertente de pensamento tende a criticar as políticas de Estado não por sua invasão, mas por sua ausência. O Estado não é visto apenas como um vínculo autoritário, mas também como um recurso que pode ser utilizado para “autonomia da família em referência à parentela e a comunidade, e autonomia dos indivíduos em relação à autoridade da família” (Idem, p.49).

No entanto, conforme dissemos no primeiro parágrafo, as estratégias de manutenção da ordem podem estar combinadas entre coerção e consenso, da mesma maneira, o Estado não possui uma única face em suas relações com a família, ao se promoverem diferentes formas de intervenção e proteção familiares se configuram embutidas nestas estratégias controladoras.

O que se apresenta com essa problemática é o confronto entre dois direitos, o direito à privacidade e o direito à proteção. Todavia, a permeabilidade

e a garantia dos dois direitos se faz inquestionavelmente proporcional ao poder econômico das famílias. As pobres e usuárias dos serviços públicos são expostas com maior frequência ao controle, submetidas a valores pré-definidos, julgadas e condenadas por uma moralidade funcional à ordem burguesa, que provém daquela “cultura de especialistas nos aparatos policialescos e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares” citadas por Miotto.

Mesmo tendo um histórico bem diferenciado dos países de primeiro mundo, a repressão à organização política e aos movimentos sociais de cunho socialista se configurou como estratégia do período de nascimento das políticas sociais. Revendo a história percebemos como as políticas brasileiras contribuem para os mecanismos de controle social e político dos setores dominados.

O Estado brasileiro assim como fomentou a industrialização e a consolidação de complexos industriais a serviço do capital, seja ele nacional, internacional ou global, também fornecerá subsídios para a manutenção e o aumento da produtividade. Seja prestando auxílios para a reprodução da força de trabalho, seja qualificando-a. Ou, de forma tão importante quanto às duas primeiras, controlando suas revoltas, reprimindo a organização política etc. Aqui gostaríamos de dar destaque a uma instituição expoente para o serviço social e pioneira no trabalho com famílias.

A Fundação Leão XIII nasceu em 1946, com a missão de recuperar as favelas do Rio de Janeiro que se encontravam em “extrema precariedade material e moral”, segundo Iamamoto e Carvalho (2008). A esta instituição se confere o encargo de “barrar o avanço do comunismo” nas favelas cariocas

que corriam o risco de tornarem-se “reduto eleitoral do Partido Comunista Brasileiro”. Por meio de ações político-assistenciais emergenciais e com apoio das forças armadas, das paróquias, clubes esportivos etc., a instituição procurará coordenar os serviços assistenciais.

As bases de atuação do Serviço Social se centrarão nos casos individuais, no esporte e lazer e principalmente na educação popular:

A educação será, portanto, o meio de arrancar o proletariado das influências exóticas e reconquistá-lo. Dessa forma, como instrumento para “atingir e redimir” a família, os CAS [Centros de Ação Social] serão dotados de escola maternal, jardim de infância, escola primária, ensino pré-vocacional, biblioteca e “círculos de palestras”. A educação popular constará de educação sanitária, educação alimentar, educação sexual, educação religiosa, profilaxia das doenças venéreas, cursos de imunização contra doenças infecciosas etc.[...] Eliminados os resquícios de fundamentação ‘iluminista’ da educação popular, sua utilização passa a ter em vista a *regeneração* das populações *desvalidas e carentes*. (Iamamoto e Carvalho, 2008, p.286).

A fundação assume o sentido de levantamento moral das populações faveladas. E assume ainda outra tarefa, a de manter o operariado fora de espaços corrompidos com os mais diversos tipos de promiscuidade.

É o que Iamamoto e Carvalho vão chamar de disciplinamento do tempo livre. É necessário oferecer “distrações” para que os trabalhadores mantenham sua integridade física e moral, pois estando estas “defeituosas” há o comprometimento da produtividade.

Em vez de senhor do seu tempo livre, é necessário tornar o trabalhador um consumidor passivo de distrações, lazeres educativos, da contemplação do belo. E utilizar esse mesmo tempo para procurar aumentar sua produtividade (tanto através da racionalização de seu repouso, como de cursos de instrução formal ou profissionalizante) e para uma ação de ajustamento as relações sociais vigentes, de caráter religioso ou outras formas de inculcação que tenham por objetivo a mudança de atitudes (idem p. 288).

Gostaríamos de dar destaque para a forma de intervenção do serviço social, e para a intencionalidade da mesma nessa instituição pioneira que se colocou claramente conservadora e com intento de “reajustamento moral/social”, para, mais a frente, contrapor ao desenho da intervenção

contemporânea do serviço social nos equipamentos da assistência. Dessa forma, poderemos refletir sobre os significados das intervenções institucionais na vida das populações empobrecidas, e quais os propósitos políticos que as compõem.

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto de modernização conservadora implementado pela autocracia burguesa, em virtude do agravamento do endividamento externo. Posteriormente, na década de 80, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas, não só no Brasil, mas em toda América Latina. Somado a este processo temos a ascensão de um clima de descontentamento com a condução política e eclodem movimentos sociais pela redemocratização do país e por uma nova relação entre Estado e sociedade. Um dos mais importantes entre estes movimentos e com desdobramentos políticos-institucionais fortes é o dos trabalhadores do chamado ABC paulista, principalmente metalúrgicos da indústria automobilística desenvolvida a partir da década de 60.

Sendo assim, colocou-se em andamento uma transição para a democracia, controlada pelas elites brasileiras, visando o embarreiramento de uma vontade popular mais radicalizada no seu desejo de participação democrática, tanto no plano da representação política quanto no do usufruto do crescimento econômico efetivo durante o período da ditadura militar (o PIB brasileiro chegou a crescer 13% em 1973, mas os trabalhadores sofriam com o arrocho salarial). Mas também outros “novos” atores entraram em cena disputando o sentido da redemocratização: profissionais militantes políticos da saúde, sanitaristas, da assistência, da educação, entre outros.

Temos como conquista deste período a Constituição promulgada em 1988, conhecida como constituição cidadã, umas das constituições de texto mais avançado no que diz respeito à participação popular e a proteção social. Nela se introduz o conceito de Seguridade Social, que inclui o direito à saúde, previdência e assistência social de forma integrada e complementar como elemento fundamental para o exercício da cidadania.

Além das referidas vantagens, a Constituição de 88 significou avanços na própria definição de família, tornando-a mais inclusiva. Duas grandes alterações podem ser percebidas com a constituição, primeiro a quebra da chefia conjugal masculina, tornando a sociedade conjugal compartilhada pelo homem e pela mulher e o fim da diferenciação entre filhos legítimos e ilegítimos reiterada pelo ECA em 1990 que os define como “sujeitos de direitos” (Sarti, p.25).

Podemos dizer que as alterações promulgadas no campo jurídico contribuíram para a dessacralização da família. O ECA, por exemplo, introduz a ideia da necessidade de proteger a criança inclusive do seu núcleo familiar, ao mesmo tempo em que reitera a convivência familiar como um direito básico. Estes aspectos contribuem para a desidealização da família como fonte natural de afetos, ao mesmo tempo em que a reforçam como locus privilegiado de proteção e socialização primária, reiterando o caráter contraditório e primordial que de fato a constitui.

Posteriormente a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) irá ratificar essa mudança de paradigmas, e a família começa a ganhar destaque no âmbito da proteção pública. Dentre os objetivos da lei encontram-se “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice

(LOAS, art. 2º)". E nas diretrizes se consolida a "primazia do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera do governo" (Art. 5º). Estes aspectos reiteram a proteção ao grupo familiar e seus segmentos e a responsabilidade estatal em fornecer essa proteção, "contribuindo para a desmercadorização e gratuidade da política, rompendo com formas espontâneas, ocasionais e assistemáticas de assistência, transformando-a em direito reclamável" (Cavalcanti et all. 2000).

Estas conquistas podem ser atribuídas aos movimentos em favor da mulher e as forças aglutinadas sob a bandeira da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que tiveram um papel relevante nesse processo (Costa, 1994).

1.3 O reordenamento da proteção social em contexto neoliberal

As mudanças ocorridas no âmbito da economia mundial a partir da crise econômica da década de 70, desencadeada no contexto da Guerra Fria e da Crise do Petróleo, repercutem para as políticas de Estado de forma clara, ainda que sofra modificações em contextos nacionais particulares, a orientação é a mesma para todos os países do ocidente: retenção de gastos, priorização de uma política econômica monetarista, supervalorização e estabilidade do controle inflacionário. O que implica uma retenção do Estado na área social. Estas orientações recebem a alcunha de reformas neoliberais na medida em que retomam um movimento político estratégico outrora denominado de liberalismo, este que possuía as características de Estado mínimo.

A partir dos anos de 1990 e, de forma mais consistente, de 1994, o governo brasileiro (governos Collor de Mello e FHC, respectivamente) assume

como orientação para as políticas econômicas e sociais os ditames neoliberais fundados na lógica proposta pelo Consenso de Washington, priorizando estabilização monetária, abertura comercial e privatização. Neste mesmo período começam a surgir às legislações regulamentadoras dos preceitos constitucionais.

Desde então, inicia-se concomitantemente a dissolução, via não efetivação, institucional, orçamentária e conceitual da seguridade social. Vianna (2009) relembra que o princípio da integração e da universalidade – por mais que o último não tenha sido expressamente explicitado – esmorece na medida em que,

“Cada uma das áreas que compõem a seguridade terá suas fontes vinculadas de financiamento: as variadas receitas constitucionalmente estabelecidas em conjunto para a seguridade serão setorializadas e ao mesmo tempo centralizadas num órgão externo à seguridade, o Tesouro.” (p.27) .

Desta forma, dá-se início a um processo na área social focalizado na pobreza absoluta, com programas de transferência de renda fragmentada entre vários ministérios, como Bolsa-Escola (educação), Bolsa-Alimentação (assistência), Vale-Gás (minas e energia), e operacionalizada pelos municípios sem planejamento prévio e apoio técnico.

O apelo à solidariedade também se torna uma característica forte dos anos 90, período de nascimento do Programa Comunidade Solidária e Amigo da Escola. Estas medidas de apelo ao voluntariado combinadas às políticas de transferência de renda focalizada na pobreza absoluta com os mais restritos critérios de elegibilidade irão reduzir sobremaneira o gasto na área social e reforçar mecanismos clientelistas de assistência, aqueles que se pretendia superar com a Constituição cidadã de 1988 e sua legislação complementar.

A conjuntura socioeconômica também apresenta mudança no próprio regime de acumulação e de produção influenciando diretamente as relações de trabalho. O quadro de extrema recessão econômica intensificou a prática histórica de endividamento através de empréstimos internacionais. Nesta altura, com a reorganização das estratégias de acumulação do capital em escala mundial, estratégia baseada na financeirização, o acesso aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial estavam condicionados a um pacote de ajustes que impactariam diretamente na materialização dos direitos sociais e na conformação do mercado brasileiro.

Inicia-se um regressivo processo no campo trabalhista, com desregulamentação e flexibilização das leis/relações de trabalho, medidas de austeridade e reformas fiscais visando à restauração capitalista (CAVALCANTI, 2014).

O processo de flexibilização das leis trabalhistas produz uma intensa precarização na forma de contratação e proteção do trabalho, no acentuado aumento do desemprego e de formas de trabalho informal, o que é um agravante em um país onde nunca houve uma sociedade “salarial” ampliada, com pleno emprego assalariado e protegido.

Nos postos de trabalho também são implementadas medidas de reestruturação produtiva com implantação de inovações tecnológicas que por si só já reduziriam postos de trabalho, mas, sobretudo, o processo de exoneração do capital, viabilizada através da reforma fiscal (redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas) e trabalhista, “esta última visando não somente a diminuir o chamado “custo trabalho”, como também por introduzir os novos mecanismos políticos de controle e subordinação dos

trabalhadores” (Cavalcanti, 2014) resulta na redução de postos, externalização e desterritorialização da produção.

Este quadro do chamado “mundo do trabalho” repercute de maneira desoladora para as camadas mais pobres da população, intensificando o aumento da pobreza e diminuindo os meios de sobrevivência dessa parcela que se sustenta com a venda da força de trabalho.

Com esta conjuntura a Seguridade Social idealizada na Constituição de 1988 é extremamente comprometida, a expressão programas sociais passou a figurar como indicativa, na retórica oficial, de uma renovação da ideia de proteção social.

Renovação que passa a ter como ações mais marcantes o incentivo ao *empreendedorismo*⁴ e ao assistencialismo condicionado. O primeiro é entendido como uma política de enfrentamento ao desemprego, onde se enaltece a ideia de “superação das dificuldades, sabendo que ter emprego estável é difícil, então “faça você mesmo””, seja seu próprio empregador, produza-se como produtor autônomo. Tem-se a estimulação do microcrédito que “viabilizaria o pequeno negócio, elevaria a autoestima, desenvolveria responsabilidade individual e, assim, incluiria o pobre no universo da liberdade que é o mercado.” (Vianna, 2008, p.15).

O *assistencialismo* da nova geração de políticas sociais institui, as condicionalidades. Ocorre que os programas de transferência de renda que começaram a ser implantados no Brasil principalmente a partir dos anos 1995, foram unificados em um único programa (Bolsa Família), sob o controle de um único ministério (Desenvolvimento Social). Com o principal objetivo de

⁴ Para uma maior apropriação ver CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto (2004) – PLANFOR: Qualificação para o Novo Paradigma Produtivo ou Política Compensatória para os Excluídos do Mercado de Trabalho? Tese de Doutorado, Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

contribuir para a superação da pobreza. Tal programa visa articular três eixos de atuação: 1.promoção do alívio imediato da pobreza, 2.reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e 3.coordenação de programas complementares⁵

Para Vianna (2009), as duas estratégias “conjugadas, outorgam estatuto de verdade absoluta à noção discutível de que é possível “incluir” segmentos, social e economicamente marginalizados via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento à autopromoção” (p.19) A partir do momento que se reduz a questão social à pobreza, e a pobreza, por sua vez, à falta de certos dotes, estes quando adquiridos habilitam os indivíduos a pular a linha da pobreza.

Definida a questão social como pobreza e pobreza como carências individuais [...] descobre-se mais um preceito essencial: políticas sociais de natureza coletiva, universais, não são as únicas nem as mais eficazes para lidar com a questão social. Quando dominam o cenário da proteção social tendem a desequilibrar o orçamento fiscal, desperdiçar recursos, penalizar investimentos e a não alcançar devidamente os pobres. Devem, portanto, se restringir àquelas que propiciam igualdade de oportunidades para o exercício da liberdade, como educação fundamental e atenção básica à saúde e servir como braço auxiliar de ações inovadoras, quais sejam, as que se dirigem a indivíduos, a grupos específicos, a segmentos da população pobre, que merecem ser tratados de modo diverso em respeito às diferenças que guardam entre si. (p.18)

Este é o ponto crucial para o entendimento do crescimento em larga escala da política de assistência. Tendo em vista o panorama das alterações nas relações de trabalho - que acarreta no desmonte do remoto modelo de trabalho e cidadania hegemônico até o início dos anos 90 – e no agravamento da pobreza e da desigualdade decorrente desse processo, somado ainda, ao recuo das ações do Estado na garantia de políticas sociais universais com caráter de enfrentamento das desigualdades sociais, o foco da ação estatal passa a ser os pobres.

5

Disponível

em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf
consulta 23/07/2016

A política de assistência torna-se o eixo estruturante da proteção social, via mecanismos imediatistas de alívio da extrema pobreza, como afirma Filho, et al. (2012):

A assistência social se torna, então, o principal mecanismo de enfrentamento da questão social. Devido às mudanças no mundo do trabalho, responsável por modificar o padrão de acumulação capitalista e transformar em números exorbitantes a massa de trabalhadores sem emprego, esta política é revalidada e colocada no centro da proteção social como proposta de combate às expressões da questão social. Assim, a parcela da população que não consegue atender suas necessidades por meio do mercado, torna-se público-alvo da assistência social. (p.26)

É neste contexto de reordenamento da proteção social que a política de assistência ganha centralidade. O movimento aqui desenhado não é simples e não é ordenado apenas pelo Estado. Dentro da relação entre Estado e Sociedade expressam-se as lutas de classe, e o formato das políticas, em geral, é fruto desse processo de luta, que por virtude das lutas está em permanente processo de mudanças. Na consolidação da política de assistência também estiveram presentes atores políticos representantes das forças democráticas da sociedade, que tiveram papel fundamental na institucionalização da política de assistência como política pública.

Em se tratando de família, esta passa a ser resgatada como *fonte* de proteção, e não mais como *objeto* de proteção, como previsto na CF e na Lei Orgânica da Assistência, por exemplo. No contexto de crise o Estado assume a perspectiva de dividir com a família e a comunidade as responsabilidades e os custos das políticas públicas.

Nas últimas décadas a família tem sido encarada como núcleo central de articulação, formulação e propostas de intervenção de distintas políticas sociais. Para Mito (2008, p.51) a crença de que a família deve ser capaz de proteger e cuidar de seus membros, relacionada ao momento neoliberal que

transfere as responsabilidades do Estado para a sociedade civil, se constitui como o pilar para esta centralidade da família na agenda das políticas sociais.

Pretendemos no próximo capítulo problematizar melhor essa ideia, focando nosso olhar para a política de Assistência.

2 Assistência Social e as propostas de Trabalho Social com Famílias

Conforme Cavalcanti e Teixeira (2012) salientam, ao se analisarem as normativas e a operacionalização de alguns programas e políticas sociais, é possível identificar duas tendências que orientam a priorização das famílias. Uma primeira relacionada à aspiração de se alcançar a superação da fragmentação e individualização de necessidades sociais. Sob esta perspectiva a família se constitui em um dispositivo agregador, onde se deve construir estratégias intersetoriais visando articulação e integralidade de ações numa esfera mais complexa e mais abrangente do que o indivíduo.

E em contraponto, outra tendência, a de se encarar a família como uma esfera autônoma e autossuficiente, fonte privada de bem-estar, que não deve ser substituída, a não ser em momentos específicos de carência, falência ou ruína. Nessa perspectiva o que se oferece as famílias são formas mínimas de proteção, visando exclusivamente à sobrevivência. Sob esta lógica são preservadas as concepções neoliberais de autoproteção e retenção de ações estatais, sendo o mercado o maior provedor de bem-estar e os indivíduos e suas famílias que se sustentem.

Com a destituição dos pilares do welfare state, (que nunca tivemos como tal) da perspectiva fordista/keynesiano de pleno emprego, da ideia de universalização dos direitos sociais e do estabelecimento de um piso socioeconômico básico, abre-se caminho para o fomento de um nova ética capitalista de regulação social (Pereira, 2012) e a propagação de que o bem-estar deve ser descendente de quatro instâncias: o governo, como esfera

oficial, o setor comercial, identificado como mercado, o setor voluntário onde se instituem as ONG e entidades sociais, e o setor informal “identificado com as redes primárias e informais de apoio desinteressado e espontâneo, constituído da família, da vizinhança e dos grupos de amigos próximos (Johnsom, 1990)” (Pereira, 2008), estabelecendo-se o pluralismo de bem-estar.

Agora precisamos pensar os significados disso no âmbito da prática da política de Assistência Social e em suas estratégias de intervenção, logo precisamos problematizar as relações entre o que a autora identifica como esfera oficial e esfera informal, ou seja, políticas sociais e famílias na contemporaneidade, ou no pluralismo de bem-estar.

Embora no Brasil, só se tenha conferido à assistência social o status de direito com o advento da Constituição de 88, ela foi constituída ao longo da história através de concepções e instituições peculiares ao século XX, expressas na expansão dos direitos sociais, na instituição de leis e em um suporte material do Estado como provedor de serviços sociais correspondentes a esses direitos (Cavalcanti, et all. 2000).

Contudo, sabemos que no Brasil não houve a constituição de políticas veridicamente universais que garantissem devida proteção aos sujeitos. Falando de assistência já em termos legais isso aparece, quando sua orientação não se refere a todos, mas a quem dela necessitar. A construção da nossa proteção social foi atravessada pela fragmentação, filantropização, verticalização, centralização e clientelismo e estas características, embora rejeitadas pela Constituição de 1988 e por legislações infraconstitucionais, perpetuam e produzem eco nos mecanismos operacionais das mesmas até os dias atuais.

Apesar de hoje a descentralização administrativa das políticas sociais ser regulamentada e estimulada por diversos tratados, pactos, instâncias de controle social e transparência pública, a orientação técnico-política ainda se configura em determinações verticais e centralizadas principalmente na esfera federal. Isso porque as relações entre os entes federados e destes com a sociedade se constrói historicamente e o tempo todo, ou seja, não se faz a partir de ideias e sim de relações de força concretas, conflituosas, pressões, desigualdades pré-existentes, que subsistem e se manifestam na prática.

A dificuldade de articulação entre as políticas está diretamente relacionada com a verticalização e centralização do poder, isto porque é difícil trabalhar em rede, sem autonomia política, quando o que se compartilha são apenas responsabilidades e os recursos não são definidos de acordo com as necessidades visando o bem estar da população, mas sim com metas e prazos definidos previamente.

Sem o poder político-econômico compartilhado democraticamente, tendo como prioridade a garantia de direitos, o bem estar e a cidadania de todos, abre-se infinitas brechas para o afloramento da filantropia e do clientelismo, a população que é quem mais sofre fica sujeita e dependente das práticas de caridade sem fundo de direito e sim benesse, que outrora serão devidamente cobradas em votos e apoio político.

Agrega-se a isso o fato de a redefinição das bases de cidadania ter coincidido com a ascensão neoliberal, de enxugamento dos gastos sociais e privatização de direitos o que coloca, por determinação, a assistência social e suas estratégias de atuação dentro da segunda tendência explicitada da forma de associação entre família x política social.

2.1 A PNAS 2004, o SUAS e a uniformidade dos serviços

Apesar do contexto de retração de gastos e priorização de políticas econômicas, os marcos normativos da assistência possuem avanços excepcionais. A Política nacional de Assistência Social promulgada em 2004 possui a perspectiva de se adequar ao novo tipo de gestão da política de assistência revigorado no Sistema Único de Assistência Social. Define o território e a família como eixos estruturadores das ações da política da assistência social, colocando a unidade familiar como referência para identificação de demandas em um dado território. Tomando a esfera familiar como agregadora de demandas e estratégica no sentido interventivo. Ademais propõe uma diferenciação e hierarquização nos níveis de proteção, separando-os em básico e especial.

A Proteção Social Básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivo-relacionais de pertencimento social (discriminação étnica, étnica, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PNAS, 2004. P.35).

Enquanto a Proteção Social Especial é destinada a pessoas ou grupos *em* situação de risco pessoal e social, de exclusão e de violação de direito. É a modalidade de atendimento assistencial indicado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. (PNAS, 2004. P.3).

Conforme o Art. 6-B do capítulo III da LOAS que trata da gestão e organização da assistência

As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

Aos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, unidades públicas e estatais instituídas no âmbito do SUAS, dar-se-á a tarefa de coordenar, articular e ofertar, em interface com as demais políticas setoriais, os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

O que está previsto em lei é, sumariamente, que os centros de referência atuarão como gestores dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social tanto no nível básico como no especial, e, articuladamente a entidades sociais e as demais políticas setoriais, ou seja, articulado à rede socioassistencial se dará a oferta dos mesmos. Desta forma o que está sendo estimado é a integração de planejamentos e ações, valorizando-se a complementaridade das políticas, que atuam sobre um conjunto de fatores, igualmente articulados, determinantes dos modos e condições objetivas de vida. E o principal eixo de ações complementares e integradas, hoje, é o chamado acompanhamento familiar.

Da mesma maneira estão previstos um Fundo Nacional da Assistência Social, com normas específicas de repasse de recursos, mecanismos de controle social, de avaliação, monitoramento e vigilância socioassistencial, bem como uma política de Recursos Humanos.

O desenho institucional proposto pelo SUAS representa um progresso na implementação da política, já que a assistência definiu para si uma estrutura operacional concreta em termos de organização do trabalho com regras, fluxos, metodologia e procedimentos.

Entretanto, mesmo com os avanços evidentes da Assistência em seu processo de consolidação como política pública, seus textos normativos não estão imunes às perspectivas conservadoras. Se tomarmos como foco a proteção social básica, percebemos que dentro do texto da PNAS a família é, a todo o momento, promovida como protagonista, o que a leva na prática a ser encarada como o núcleo que ocupa o papel principal num acontecimento ou situação e não como centro de atenções a serem dadas ou sujeito de transformação.

No texto se defende o desenvolvimento da autonomia familiar no processo de superação das vulnerabilidades e aquisições. Os objetivos expostos são bem claros quanto à ênfase na convivência familiar e fortalecimento de vínculos comunitários.

Essa orientação de objetivos de superação de dificuldades por parte da família responsabiliza-a pelas carências que sofre, além de naturalizar as relações sociais no seio familiar. Retomando a experiência de São Pedro da Aldeia podemos perceber como essa questão é bem presente na operacionalização da política.

Nas oficinas que realizamos com os técnicos da assistência social, para fins de entendimento do funcionamento da política na localidade, levantamos com eles algumas questões interessantes ao debate da concretude das ações da assistência. Questões do tipo: o que seria promoção social? Autonomia?

Emancipação? Como a política de assistência contribui para promover os usuários?

No decorrer do debate percebemos que os técnicos acabam responsabilizando os usuários por sucessivos fracassos nas políticas de trabalho e renda, sem se atentarem para o fato de que boa parte dos usuários da assistência não está dentro do perfil das vagas ofertadas pelas políticas de emprego. Na educação, afirmam que os pais não dão atenção às atividades escolares dos filhos, assim como não os levam ao posto de saúde regularmente, sem refletirem se os serviços ofertados nas escolas públicas são de qualidade e sob o próprio papel das instituições, ou seja, do Estado, em garantir o direito à educação e a saúde.

Cabe dizer que a responsabilização da família é problema que antecede a política, não só a de assistência. É algo ligado ao regime social que nos encontramos. Tem-se uma política econômica que determina as políticas sociais e que não prioriza a distribuição de bens e riquezas. Sobra para as políticas sociais darem conta das sequelas desse regime, porém, o mecanismo desse sistema não é reconhecido pelas políticas e a responsabilização torna-se algo inevitável.

Nesse sentido, nem a assistência, nem a saúde, a educação, a habitação ou qualquer outra política social podem superar a miséria e exploração do regime social.

Todavia é preciso entender como a família tem sido, na prática, incorporada pela política de assistência e qual é o caráter instrumental do acompanhamento familiar dentro da política.

2.2 O atual contexto de monitoramento e responsabilização familiar

Na estrutura do SUAS/PNAS, compete aos CRAS o levantamento das necessidades da população a eles referenciada e dos recursos disponíveis e necessários; a elaboração de estratégias articuladas de atendimento, estas em conjunto às famílias; o acompanhamento familiar; e a gestão da rede para que esta atenda à demanda efetiva⁶. Estas são grandes demandas institucionais, bem complexas, que exigem um alto grau de investimento em recursos estruturais e humanos para funcionarem bem. Não temos atualmente uma pesquisa que revele o estado em que se encontram os equipamentos da assistência social e quais as condições de trabalho, mas temos algumas indicações observadas a partir de nossa inserção em trabalhos de assessoria aos municípios.

Em consulta ao site do MDS, verificamos que foi repassado acumuladamente (por um período de 12 meses) até maio de 2016, R\$ 136.792.785,65 para a Proteção Social Básica em nível nacional. Parece um número alto, entretanto, se o dividirmos pelo número de equipamentos da PSB que são cofinanciados pelo MDS (8.235 – CRAS) chegamos a um montante de R\$ 16.611 por equipamento, e sabemos que a divisão não é repassada igualmente, alguns recebem mais, outros bem menos. No conjunto em nível nacional, os equipamentos da PSB precisam atender e acompanhar 26.504.859⁷ famílias das quais quase a metade possuem renda per capita de

⁶ Orientações Técnicas - CRAS, 2009.

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>

⁷ Total de famílias inseridas no Cadastro único até março de 2016.

até R\$ 77,00, ou, como são classificadas pela assistência, estão em situação de extrema pobreza⁸.

Ainda que a PSB receba complementos municipais e estaduais, é uma situação de completa escassez se pensarmos que o governo federal é o ente com maior capacidade de investimento, e que é com este dinheiro que se tenta garantir os serviços ofertados pelos equipamentos com todos os custos inclusos, como internet, telefone, manutenção de equipamentos etc.

Pensando nesse déficit, podemos também problematizar com os técnicos de São Pedro da Aldeia. Aplicamos a eles um questionário contendo, entre várias perguntas, algumas relacionadas às condições de trabalho.

Analisando as respostas observamos que nenhum dos profissionais que responderam⁹ eram servidores públicos estatutários ou celetistas, 6 (35%) tinham vínculo de cargo comissionado e 11 (65%) eram contratados individualmente para prestação de serviços temporários. Em relação à remuneração, 15 (88%) responderam receber até 2 salários mínimos e 2 (12%) que recebiam de 2 a 4 salários mínimos. Confirmando as especulações de trabalhos com vínculos instáveis e de baixa remuneração.

Sendo assim, com tão baixos recursos, o trabalho precisa a todo o momento ser revisto, reajustado e principalmente focalizado. E qual é o tipo de priorização dada? De que forma ela se opera? Ao examinarmos o tipo de serviços desenvolvidos nos CRAS e registrados nos Censos SUAS/CRAS, percebemos que se coloca como público prioritário as famílias em descumprimento de condicionalidades.

⁸ Dados obtidos em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Assistencia_Social, consulta 20/07/2016.

⁹ Obtivemos 17 respostas. Do total de 28 participantes.

Tabela 1 - Ações desenvolvidas no âmbito do PAIF

q14_Ações e atividades desenvolvidas no âmbito do PAIF		
	Quantidade de CRAS	%
q14_1_Recepção	7919	97,9%
q14_2_Acolhida realizada por técnicos de nível médio	6289	77,8%
q14_3_Acolhida realizada por técnicos de nível superior	7701	95,2%
⇒ q14_4_Acompanhamento de famílias	7971	98,6%
⇒ q14_5_Acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF	7357	91,0%
q14_6_Acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas idosas)	6748	83,4%
q14_7_Acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas com deficiência)	6644	82,1%
q14_8_Acompanhamento a famílias com presença de trabalho infantil	4317	53,4%
q14_9_Acompanhamento a famílias atendidas com benefícios eventuais	6935	85,7%
q14_10_Atendimento particularizado de famílias ou indivíduos	7371	91,1%
q14_11_grupo/oficina com famílias	7511	92,9%
⇒ q14_12_Visitas Domiciliares	8030	99,3%
q14_13_Deslocamento da Equipe para atendimento e oferta de serviço em localidades distantes	5446	67,3%
q14_14_Palestras	7581	93,7%

Mas porque é dado esse olhar especial para essas famílias? Dentro do contexto de priorização, onde é necessário distinguir quais famílias necessitam de “apoio no desenvolvimento de suas funções”, conforme é colocado pelas orientações técnicas que veremos mais a frente, é necessário separá-las em famílias capazes e incapazes de proteger e cuidar de seus membros. Tomando esta afirmativa como base de reflexão, podemos também supor que as famílias como objeto central de intervenção estão se constituindo como instrumento de controle social reforçando práticas de moralização e responsabilização historicamente estabelecidas pelo Estado brasileiro.

Aprofundando um pouco mais, podemos refletir que se constitui com essa focalização uma hierarquização entre as famílias, onde se cobra de forma muito sistemática as contrapartidas dos benefícios que recebem. Ou seja, quanto mais às famílias pobres dependem de rendas estatais maiores são as exigências.

E não só isso, se as famílias não estão cumprindo as condicionalidades não estão próximas às instituições estatais, estão “desgarradas”, estão suscetíveis, “vulneráveis” às diversas formas de perversão, logo precisam ser

mantidas sob controle, precisam ser “resgatadas para o caminho do bem”, ou podem ser induzidas a cometer atos contrários à ética e a moral dominante.

O indicador relacionado ao desenvolvimento de atividades executadas pelos CRAS's revela o grau de progresso dos equipamentos, segundo essas atividades, e os classifica em:

-*Superior* quando o CRAS executa:

1. Visita Domiciliar;
2. Acompanhamento de famílias;
3. Orientação/Acompanhamento para inserção;
4. Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único;
5. Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias
6. Busca ativa;

-*Suficiente* (realiza as atividades citadas com exceção da '6');

-*Regular* (realiza apenas as atividades, 1 e 2);

-*Insuficiente* (não realiza uma das atividades, 1 ou 2).

Está disponível para consulta, no site do MDS, uma tabela comparativa desse indicador de desenvolvimento segundo atividades realizadas, no período de 2007 a 2013:

Tabela 2 Indicador de desempenho dos CRAS

Região		Brasil							
Grau de Desenvolvimento	Qtd(s).							Evolução	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
insuficiente	292	130	149	154	177	194	188	-6	
regular	1.467	875	890	947	977	779	888	109	
suficiente	952	823	759	108	61	53	58	5	
superior	1.484	3.314	4.000	5.592	6.260	6.699	6.749	50	
Total	4.195	5.142	5.798	6.801	7.475	7.725	7.883		

As atividades mais significativas e relevantes, segundo esta classificação, são as Visitas Domiciliares e o Acompanhamento de Famílias, apenas se o CRAS não Executar uma dessas duas atividades é considerado insuficiente. Sobre isso é importante refletirmos, porque as Visitas Domiciliares e o acompanhamento familiar são consideradas atividades fundamentais?

O acompanhamento familiar, que inclui diagnóstico, planejamento de ações de direito, análise de necessidades em conjunto com os usuários, encaminhamento para serviços que realizem direitos, e acompanhamento do processo de efetivação dos direitos (à moradia, alimentação adequada, saúde integral, renda, etc.), se fosse realizado dessa maneira, seria um bom serviço e todos que necessitam de assistência social deveriam ter o direito de recebê-lo. Contudo veremos mais a frente, ele acaba se constituindo de forma moralizante e transfere responsabilidades do Estado para as famílias.

Quanto as Visitas Domiciliares temos algumas considerações. Para Souza (2008), estas são importantes instrumentos de aproximação da instituição com a realidade de vida dos usuários, são dispositivos de coleta de dados. Contudo sempre foi um dos principais instrumentos de controle das classes populares “quando a instituição se propõe a ir até a casa do usuário ela está adentrando no terreno do privado. A residência é o espaço privado da família que lá vive” (p. 128).

Cavalcanti e Teixeira (2012) também atentam para o fato de que as Visitas Domiciliares são utilizadas com frequência na área sociojurídica para complementar um estudo social que irá subsidiar uma decisão judicial, haja vista que na área judicial há um mandado que permite quebrar o preceito de inviolabilidade do lar para proteger pessoas sob riscos, tais como crianças,

idosos, mulheres, vítimas de maus tratos e abusos. Porém, esta não é a realidade da política de assistência social. De que outra forma então justificar a constância desse instrumento na política?

Retornando a análise da tabela percebemos que o número de CRAS's que são classificados como regulares, ou seja, os que executam no mínimo Visitas Domiciliares e Acompanhamentos de Famílias obteve uma evolução acima do dobro da evolução de CRAS's classificados como superiores, o que revela a preocupação e o quanto se aposta no desenvolvimento dessas atividades.

As Visitas Domiciliares são utilizadas no atendimento e acompanhamento familiar, que por determinação, é prioritariamente direcionado a um público específico, dentro do já muito específico público da assistência. O acompanhamento deve ser para todas as pessoas e grupos usuários, pois traz como bandeira a garantia de direitos. Já a visita domiciliar só deveria ser realizada a partir da demanda do usuário, e sempre pautado por razões éticas e princípios voltados para autonomia e emancipação dos atendidos.

Porém, são encaradas como uma atividade e não um instrumento de trabalho para coleta de dados e informações, e dessa maneira, são utilizadas como um indicador de desempenho dos CRAS, o que fomenta a sua utilização. Percebemos que aparece na fala dos técnicos da assistência a utilização das visitas para verificação de evidências de pobreza ou para checagem da veracidade das informações fornecidas pelos usuários em momentos diversos, ou ainda, para persuasão de usuários a adotarem condutas consideradas mais “adequadas” de acordo com valores – sejam morais, sejam higienistas, sejam

de convivência, sejam de interesses do próprio Estado – que não são dos atendidos.

Como exemplo concreto desta última afirmação temos as ações dos técnicos da assistência social de São Pedro da Aldeia junto aos moradores do entorno da lagoa do Município. No local, que é uma área comum, vivem, em geral, pescadores sem registro legal de propriedade e, sob a alegação de que estão em situação de risco nas moradias atuais, os técnicos são convocados a participar do processo de convencimento dos moradores a se mudarem para os apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida.

As famílias a serem removidas argumentam que os apartamentos oferecidos são pequenos para o número de membros que coabitam uma mesma unidade habitacional: são pais, avós, filhos, netos e agregados diversos. Onde vivem agora é possível ampliar a casa para abrigar novos integrantes, como maridos e mulheres dos filhos e os filhos dos novos casais que se formam. Assim como também é possível criar animais, como porcos e galinhas, e plantar pequenas hortas para complementar a dieta alimentar do grupo. O que seria impossível nos apartamentos do MCMV. (Diagnóstico Sócio-territorial de São Pedro da Aldeia, 2015).

Porém, segundo os técnicos, já existe uma determinação clara de que o que deve ser feito é a indução a mudança, sem espaço para a possibilidade de se discutir com o usuário as situações adversas que o acometem e construir de forma participativa alternativas de melhora. Incluindo-se dentro dessas alternativas, por exemplo, a legalização do direito de propriedade, a adequação da infraestrutura dos domicílios em risco de desabamento e a regularização das áreas hoje ilegais. Ou até mesmo a redistribuição dos apartamentos do

MCMV contemplando o princípio de conforto e privacidade dos integrantes das famílias, considerando sua composição e número de integrantes. (Diagnóstico Sócio-territorial de São Pedro da Aldeia, 2015).

Nesse contexto, observamos os aparelhos do Estado regredindo na oferta de serviços que estejam apoiados na universalização do acesso e integralidade das políticas, e famílias sendo monitoradas de perto pelos equipamentos públicos. Estes, por sua vez, são instruídos por normativas que prezam pela responsabilização familiar na provisão de proteção e bem-estar, e operacionalizados por agentes profissionais, com vínculos empregatício frágeis, baixa remuneração e sem autonomia sob seu processo de trabalho.

2.2.1 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

Mais do que transferir renda irrisória, que hoje gira em torno de R\$150,00 ao mês, e estabelecer rotinas de acompanhamento com mecanismos invasivos, dos quais os usuários se sentem obrigados a aceitar para a manutenção do recebimento do benefício, a Assistência Social tem o objetivo de garantir o atendimento às necessidades básicas, de ofertar a proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos.

Todavia, hoje a principal estratégia de trabalho social com famílias da Assistência se dá por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, o PAIF.

Percebe-se um longo percurso deste programa até sua implementação como serviço continuado da assistência. Hoje, ele é instituído pelo Art. 24-A da LOAS, incluído pela lei 12.435 de 2011, e integra a PSB com o objetivo “de

prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária”.

Desde a implementação do PAIF como programa nacional estipulado pela PNAS, estados e municípios, vêm recebendo normativas para a operacionalização do mesmo. Instâncias deliberativas, de pactuação e articulação, como são as Comissões Intergestoras Bi e Tripartites, assim como, as Secretarias Estaduais e Municipais, também definem normativas e procedimentos específicos para o acompanhamento familiar.

As orientações são sempre relacionadas à estipulação de metas, públicos prioritários, definição de procedimentos mínimos (reuniões, entrevistas, visitas domiciliares, etc.), equipes e profissionais que irão executar o Acompanhamento Familiar.

Na verdade, em esferas municipais, estaduais e federal há uma multiplicidade excessiva de normativas, que tornam obrigatórios determinados procedimentos, público alvo, dentre tantas outras coisas, sobre e para o Acompanhamento Familiar.

Entretanto, fica a dúvida, em que consiste o Acompanhamento Familiar? Como se traduz na prática essa atividade é muito problematizado. Porém ainda se configura como uma atividade mal definida e pouco compreendida. A existência de uma multiplicidade de normativas e diretrizes acaba por confundir o que é, como será feito, e com qual objetivo será realizado, sem contar que esta abundância de normas formata a atividade, só podendo ela ser executada de uma maneira previamente determinada, sem deixar espaço para os profissionais decidirem sobre quais procedimentos adotar, considerando as singularidades do público usuário.

A confusão e má compreensão dessa atividade emergiu em São Pedro da Aldeia no momento em que tentamos fazer o levantamento sobre o quantitativo de famílias que eram acompanhadas. Os responsáveis pelos equipamentos não sabiam precisar o número de famílias que acompanhavam, pois não sabiam o que diferenciava atendimento de acompanhamento, ou se acompanhamento e ações do PAIF eram a mesma coisa.

Essa dúvida não foi dita abertamente, mas ao responder os nossos roteiros verificávamos que nas respostas existiam disparidades entre as informações prestadas pelos municípios e as contidas no Censo SUAS do mesmo período referente ao município em questão, sendo que quem alimenta as informações do Censo são os próprios equipamentos e gestores.

Como dito anteriormente, nas oficinas para a construção do Diagnóstico Sócio Territorial de São Pedro tivemos a oportunidade de aplicar um questionário para os técnicos da assistência. Vejamos agora as questões, que combinam o referencial teórico, os procedimentos técnicos e a concepção de articulação e política social, logo, questões imbricadas à compreensão sobre os processos de trabalho e as atribuições da política.

Sobre os referenciais teóricos utilizados no âmbito da atuação profissional na política de assistência, questionamos quais textos eram comumente lidos. Elencamos abaixo as alternativas que foram eleitas, por eles, no mínimo 5 vezes, o que seria um percentual equivalente a 30% do total de respostas. As alternativas que não contabilizaram esse total de 5 marcações, ou seja que são menos lidas e buscadas pelos técnicos da assistência, se referiam às *produções acadêmicas* (monografias, dissertações, teses, etc.) e *anais de congressos*.

Tabela 3- Referências teóricas utilizadas no âmbito da atuação no SUAS

Livros	12	75%
Deliberações das conferências	7	43.8%
Normativas operacionais	7	43.8%
Legislações	9	56.3%
Acompanhamento sócio-familiar do MDS	10	62.5%
Acompanhamento sócio-familiar da SEASDH	8	50%
Jornais e revistas	7	43.8%

Realizamos o mesmo procedimento para as atividades desenvolvidas na operacionalização da política de assistência. Questionando quais eram as mais executadas por eles. Os procedimentos que contabilizaram 5 marcações foram:

Tabela 4 - procedimentos realizados na operacionalização da assistência

Cadastramento e atualização cadastral dos usuários	11	64.7%
Estudo socioeconômico	10	58.8%
Elaboração de laudos e pareceres	9	52.9%
Conhecimento do território/levantamento da rede	10	58.8%
Acompanhamento sócio-familiar	10	58.8%
Monitoramento das condicionalidades	10	58.8%
Reuniões/palestras sócio-educativas	11	64.7%
Oficinas de convivência	10	58.8%

Encaminhamentos para benefícios e serviços sociais	12	70.6%
Busca ativa	11	64.7%
Plantão social	12	70.6%
Acolhida	12	70.6%

Tendo por base que a intersetorialidade é a peça-chave da política de assistência, conclamada e reivindicada em diversas normativas, questionamos se há existência de articulação intra e/ou interinstitucional na realização do trabalho e como se estabelece sua aplicação. 15 profissionais consideraram haver articulação, apenas 1 profissional respondeu negativamente e outro não se manifestou.

Com relação a materialização da articulação os elementos considerados foram:

Tabela 5 Elementos para articulação entre políticas

Encaminhamentos para serviços da rede.	14	87.5%
Reuniões para discussões de casos.	15	93.8%
Reuniões de discussão conceitual-operacional.	7	43.8%
Reuniões de diagnóstico, planejamento e execução de ações integradas.	11	68.8%

Por fim gostaríamos de destacar a questão aberta sobre o que seria a política de assistência social. Para você, o que é assistência social? Perguntamos aos trabalhadores.

Nove respostas vincularam a Assistência Social ao entendimento de uma política pública que visa à garantia de direitos sociais. Compreendendo-a como promotora de dignidade e autonomia. Apenas uma, dessas nove respostas, fez a ligação da política como integrante da seguridade social que é

um aspecto fundamental para a compreensão de que a seguridade social está relacionada ao conjunto de políticas que visam a garantia de direitos humanos universais e que a efetividade da proteção social só acontece quando as políticas são executadas de maneira harmoniosa e articuladamente.

Verificamos ainda que dois profissionais responderam equivocadamente sobre o que seria o Assistente Social, confundindo profissão com política social. Apesar de o Serviço Social possuir atuação histórica nessa política e exercer ações socioassistenciais nessa e em outras políticas, não se pode confundir Serviço Social com Assistência Social.

A Política de Assistência se configura em um conjunto de ações estatais e privadas, desenvolvidas por diversas entidades também públicas e privadas, muitas das quais nem sequer contam com Assistentes Sociais em seus quadros, e o Serviço Social é uma profissão de nível superior, que exige uma formação teórica, técnica, política e ética, orientada por uma lei de regulamentação e um código de ética. Portanto, confundir e identificar o Serviço Social com a Assistência Social reduz a identidade profissional, que se inscreve em um amplo espectro de questões geradas com a divisão social, regional e internacional do trabalho. (CFESS, 2011).

Analisando as três tabelas em conjunto com a questão aberta, observamos três aspectos importantes:

- Os trabalhadores atuam de acordo com as normativas, obedecendo às requisições institucionais e desenvolvendo atividades estabelecidas previamente, como o acompanhamento familiar e o monitoramento das condicionalidades;

- Estão em sintonia com as legislações e as orientações técnicas emitidas pelos órgãos gestores, principalmente as publicadas pelo governo federal.
- Parece existir uma confusão conceitual sobre a materialidade da articulação intersetorial, tendo em vista que as reuniões de discussão conceitual-operacional e as reuniões de diagnóstico, planejamento e execução de ações integradas, foram menos elencadas, em detrimento aos encaminhamentos para serviços da rede e reuniões para discussões de casos.

É certo que encaminhamentos e discussões de caso podem gerar ações intersetoriais, pois são atividades que merecem respeito e atenção. Contudo, se forem executadas apenas de forma encaminhativa e de discussão sem embasamento conceitual, análise conjuntural e planejamento conjunto, serão pouco proveitosas e se limitarão às burocracias, cumprimento de protocolos e individualização de problemas.

Também chama a atenção o afastamento dos trabalhadores com a academia, dado que, *produções acadêmicas, anais de congressos e estágio supervisionado* não compõem a realidade de trabalho desses profissionais. O que é contraditório a realidade acadêmica, que vem crescendo, em volume, as produções sobre a política de assistência social.

A implantação do SUAS e sua rápida extensão por todo território nacional vem ampliando o mercado de trabalho para Assistentes Sociais e demais profissionais atuantes na área. Entretanto, essa ampliação vem acompanhada de novas demandas profissionais e principalmente de gestão da

política como uma política pública, o que requer planejamento, avaliação e monitoramento.

Para os profissionais técnicos, exigem-se mediações teóricas, técnicas, éticas e políticas a confrontar exigências burocráticas e administrativas. O profissional não pode perder de vista os objetivos maiores da atividade que exercita, que, no caso da assistência social, são o alcance do bem-estar, da segurança pessoal e social, da efetiva autonomia de vida de seus usuários. O quadro que se conformou com a compilação dos questionários, que entendemos ser específico da realidade local e estar longe de esgotar o debate sobre a política e as condições de trabalho, revela, no entanto, uma dimensão contraditória do espaço sócio-ocupacional. Os sujeitos que ali atuam estão subordinados as normas de enquadramento institucional, pouco esclarecidos sobre os conceitos que permeiam seu processo de trabalho e afastados de ambientes propícios ao debate e a construção de alternativas.

Visando um melhor entendimento e pretendendo dar maior materialidade ao que seria o Acompanhamento Familiar no âmbito do PAIF o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e a Secretaria do Estado Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro – SEASDH/RJ publicam duas cartilhas que tratam de propostas metodológicas para o desenvolvimento do acompanhamento familiar.

2.2.2 Os referenciais metodológicos dos órgãos gestores

No âmbito federal, o MDS possui uma variedade de orientações técnicas. Sobre o direcionamento que deve ser dado ao PAIF existem especificamente duas publicações sobre “Orientações Técnicas sobre o PAIF

Volume I e II, sendo a segunda aquela que vai discutir metodologia e conceituação.

E na esfera Estadual, a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro publicou em 2013 a cartilha “Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social – Uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro”.

A seguir, faremos um esquema comparativo sobre esses dois materiais, abordando definições, objetivos, propostas de atividades etc., a fim de suscitar o debate sobre qual concepção de família e de política social está implícito nesses materiais.

Tabela 6 Quadro comparativo - MDS e SEASDH/RJ

SEASDH/RJ	MDS
<p><i>Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social – Uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro</i></p>	<p><i>Orientações Técnicas sobre o PAIF – Trabalho Social com Famílias</i></p>
<p>As duas definições estão apoiadas no Artigo 20 do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda do SUAS.</p>	
<p>Definição: “Entendemos o acompanhamento familiar como uma estratégia de defesa de direitos, promovendo a reflexão sobre a realidade, na perspectiva da transformação social[...] Definimos o acompanhamento familiar como um processo de atenção sistemática que promove o planejamento e a execução participativa das ações necessárias para que as famílias disponham de condições de vida dignas, por meio do acesso a direitos fundamentais, e de oportunidades de reflexão e crítica da realidade social, na perspectiva do fortalecimento da cidadania” p.24</p>	<p>Definição: “consiste, assim, em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, com a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar que estabelece objetivos a serem alcançados, realização de mediações periódicas, inserção em ações do PAIF, a fim de superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos. Objetiva-se, ainda, contribuir para ampliar <i>espaços de participação e diálogo</i> com instituições e para o alcance de maiores graus de autonomia, <i>para a capacidade de vocalização das demandas e necessidades</i>, para o desenho de projetos de vida.” P.63</p>
<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar e garantir o atendimento às demandas emergenciais; • Viabilizar espaços e atividades que promovam a participação, a reflexão e a crítica • Fortalecer vínculos sociais 	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger direitos • Apoiar famílias no desempenho de sua função de proteção e socialização de seus membros • Assegurar o convívio familiar e comunitário

<ul style="list-style-type: none">• Resguardar a cidadania	
--	--

Percebemos que as definições distanciam-se substancialmente quanto à representação e conceituação de acompanhamento. Enquanto em uma se fala em “estratégia de defesa de direitos”, na outra a consistência está no “estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais”. Se na primeira a perspectiva do “fortalecimento da cidadania” orienta as ações, na segunda o objetivo é contribuir “para o alcance de maiores graus de autonomia”.

Isso nos leva a crer que a publicação da Secretaria Estadual possui maior afinidade com a tentativa de superação de individualização das demandas e sobrecarga da família na provisão de bem-estar, enquanto o referencial do MDS possui uma tendência definitivamente oposta, principalmente quando um dos objetivos elencados é “apoiar famílias no desempenho de sua função de proteção e socialização de seus membros”.

Ocorre no segundo caso uma espécie de naturalização da família como instância responsável pela reprodução social. Diante de situações adversas e de difícil solução, a publicação deixa claro o compartilhamento de metas quando coloca como finalidade a estimulação de que a família possa “superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos”. Portanto, reafirma a condição familista¹⁰, em que traz para a família a responsabilidade de proteção, desconsiderando de tal modo os limites para exercer tal proteção.

¹⁰ “O familismo é analisado por Campos e Miotto (2003, p.170) na perspectiva da baixa oferta de serviços pelo Estado, tendo, as famílias, “a responsabilidade principal pelo bem-estar social”” (Zola, 2015, P.58)

Entretanto ambos fazem referência ao acompanhamento como ação contínua e sistemática. Portanto, que requer contatos frequentes e regulares com os usuários em um determinado período de tempo. Também não está explícito em nenhum dos documentos que as políticas sociais, ou o acompanhamento de famílias realizado pela assistência está muito aquém da capacidade de resolução das desigualdades, exploração do trabalho, ou da contradição entre produção e partilha dos bens sociais nem passam perto de serem problematizados pelas cartilhas. Deixando a entender que é o acompanhamento familiar a solução para os problemas da pobreza.

Os textos também possuem preocupação com as atividades que integram o acompanhamento familiar e tecem algumas considerações sobre ações que compõem o trabalho social com famílias. Vejamos as atividades que estão presentes nos dois documentos:

Acolhida(SEASDH) ~ Encontro inicial(MDS):

Momento de recepção da família que pode acontecer de maneira individualizada ou coletiva (com mais de uma família) é o momento de apresentação da unidade, dos profissionais, dos serviços disponíveis, de escuta das questões familiares e prestação de informações e orientações iniciais.

Estudo Social ~ Análise de Demandas:

Momento de construção de um Diagnóstico da situação familiar, de análise do contexto em que a família se insere, aferição das vulnerabilidades e potencialidades do grupo familiar.

Elaboração do Plano Sociofamiliar ~ Plano de Acompanhamento:

É a construção de um roteiro de intervenções necessárias para a “superação das situações apresentadas por cada família como limitadores do exercício da cidadania”¹¹, ou seja, “o planejamento detalhado do processo de acompanhamento a ser realizado, tendo em vista os objetivos a serem alcançados para a superação das demandas e vulnerabilidades apresentadas.”¹² Os dois documentos frisam a importância de se ter neste plano a estipulação de metas e prazos, a serem avaliados no decorrer do acompanhamento.

Mediações Periódicas:

São encontros periódicos, preferencialmente presenciais, como colocados pelos dois documentos, que podem ocorrer na unidade ou no domicílio das famílias por meio de visitas domiciliares ou até em “grupos ou oficinas de famílias”. É o momento de mensuração das aquisições obtidas ou não pelas famílias, e onde se fará a revisão do plano e, se necessário, mudanças de estratégias.

2.2.3 Reflexões sobre os documentos e atividades propostas

O que entendemos com as definições colocadas, é que o Acompanhamento familiar como “promotor” de reflexão sobre a realidade ou que objetiva “contribuir na ampliação de espaços de diálogos” se constitui como requisição institucional que se caracteriza predominantemente como trabalho socioeducativo. Ainda que as duas obras reafirmem que as famílias podem requerer de encaminhamentos a outras políticas, inserção em

¹¹ Expressão que consta na Cartilha da Secretaria Estadual;

¹² Expressão retirada da cartilha do Governo Federal.

atividades, serviços e benefícios, o diálogo, a reflexão e a função pedagógica no acompanhamento familiar são evidentes.

Para Mioto (2010), as ações socioeducativas dentro de processos socioassistenciais se estruturam sob dois pilares, “um relacionado à socialização de informações e outro referente ao processo reflexivo desenvolvido na trajetória da relação estabelecida entre profissionais e usuários” e podem exercer um papel fundamental quanto à construção da autonomia fundamentada na perspectiva da cidadania e de sujeitos de direitos, contudo,

Essa concepção exige, por um lado, o rompimento com a lógica tradicional dos processos sócio-assistenciais por ser ela calcada prioritariamente na consecução dos objetivos institucionais, em respostas pontuais às demandas marcadas por uma leitura fragmentada da realidade social e por ter ela um caráter disciplinador.(p.4)

Ou seja, o trabalho reflexivo no acompanhamento familiar da assistência deveria se distanciar das determinações dos órgãos gestores, pois as orientações destes coloca o acompanhamento como um fim em si mesmo, individualiza problemas e soluções. Não toca na ferida da sociedade, nas relações de exploração, na importância da organização política e da luta coletiva por melhores condições de vida.

Mais uma vez vamos recorrer ao processo de construção do diagnóstico de São Pedro da Aldeia. As reuniões socioeducativas para os beneficiários do PBF eram de caráter obrigatório, seus temas versam sobre os serviços ofertados pelos CRAS, acesso a direitos, como a Tarifa Social de energia elétrica, articulação com associações de moradores, entre outros. Embora as reuniões divulguem e orientem quanto a direitos e outras questões de interesse, o caráter obrigatório e a não participação dos usuários na escolha

direta das temáticas contradizem os princípios da autonomia e construção participativa, horizontal e democrática. Acaba sendo para cumprir única e exclusivamente os preceitos e requisições institucionais vindas de cima, ou seja, dos gestores da política e não da demanda dos maiores interessados, os usuários (Diagnóstico Sócio-territorial de São Pedro da Aldeia, 2015).

Apesar de encontrarmos na publicação estadual um capítulo inteiro para discussão do referencial teórico-metodológico que deve orientar as práticas sociais do trabalho com famílias, esta não se furta de descrever detalhadamente sua proposta em cada ação prevista para o acompanhamento familiar. Ademais, embora na publicação do governo federal a preocupação com a descrição das atividades pareça ainda maior, nesta publicação é possível também encontrar as atividades em um quadro diagramado¹³ conferindo tom tecnicista e sistemático.

Doravante as reflexões sobre as ações socioeducativas, grosso modo, parece-nos que as publicações conclamam para a política de assistência o papel de promover a família pobre a um patamar superior, esta constatação fica mais clara no momento elencado como de “construção do plano familiar”.

Sim, nas obras se discute a importância da intersetorialidade e da articulação, contudo, parece não ser percebida a dimensão, a amplitude, e a complexidade sobre as questões que se aplicam às condições vivenciadas pelas famílias, como se os fenômenos das condições de pobreza e exclusão fossem categorias que pudessem ser superadas apenas num programa e/ou serviço de atendimento da política de assistência social.

¹³ Fonte: BRASIL, 2012 V. II, p. 60.

Se articular é trabalhar em cooperação, de forma integrada e cobrindo todas as demandas da população, o que significa trabalhar em rede, o planejamento também deve ser conjunto, os diagnósticos familiares devem ser feitos de forma integrada com as demais políticas setoriais, as responsabilidades precisam ser compartilhadas, não pode ficar apenas com a assistência a tarefa de atender e promover a “transformação social” dos indivíduos classificados na linha da pobreza. E muito menos deve ser fomentada a superação de dificuldade individualizada por parte dos usuários.

Também é passível de crítica o que se coloca como “situações apresentadas por cada família como limitadores do exercício da cidadania” ou “superação das demandas e vulnerabilidades apresentadas”. A promoção social colocada como objetivo da assistência social não pode ter por parâmetro negatividades. Ou seja, não se pode medi-la positivamente a partir de situações ruins, como por exemplo, renda abaixo de R\$ 77. Assim fazendo, qualquer incremento de um real representa promoção. Ou considerar que uma família sem documentação civil, quando a obtém, intermediada pela assistência, foi promovida. (Diagnóstico Sócio-territorial de São Pedro da Aldeia, 2015).

Ainda no que diz respeito à elaboração do plano de acompanhamento os documentos apontam a necessidade da participação da família. Neste instante, segundo as publicações, existe um estabelecimento de compromisso entre famílias e profissionais. Ora, este estabelecimento de compromissos pode incorrer na individualização do problema e da busca de solução.

Quando se reconhece que a miséria e a pobreza são oriundas da desigualdade e da concentração de riquezas, ou seja, da relação social de

exploração do trabalho, se reconhece que os usuários não são responsáveis pelas situações adversas que vivem, nem por sua superação através do esforço, do comprometimento individual, ou da boa vontade e conformismo em aceitar o que quer que lhes seja oferecido.

Por mais que as orientações façam apontamentos para a não responsabilização, este compromisso estabelecido complementado de mediações periódicas que ocorrem em visitas domiciliares e comparecimento de reuniões grupais (lê-se complementado de monitoramento) coloca o peso da mudança como responsabilidade das famílias.

Em relação a visitas domiciliares, ou mediações periódicas, está mais que comprovado que são instrumentos de trabalho frequentemente utilizados na assistência social. Seu uso abusivo e indiscriminado pode se dar na contramão da perspectiva do direito a privacidade e a autonomia.

Como conclusão deste capítulo gostaríamos de reiterar que a forma contemporânea como as políticas sociais tem se associado à família está numa perspectiva de transferência de responsabilidades do Estado para o grupo doméstico, que em muito se alterou desde a revolução industrial, estando atualmente em número reduzido, apresentando maiores dificuldades socioeconômicas e menos acesso a direitos.

Dentro da reflexão sobre os conceitos e perspectivas das orientações técnicas, encontramos no PAIF e nas ações que o compõe uma abertura ao retorno (se é que podemos dizer que um dia ele foi afastado) do ideário liberal de que a questão social e as saídas da crise são responsabilidades de todos. O que é reforçado pelas características históricas clientelistas e filantrópicas dos serviços assistenciais.

Torna-se fácil constatar um grande descompasso entre a importância atribuída ao papel da família e a falta de condições mínimas de vida digna e de suporte e serviços familiares ofertados pelo poder público, o que mostra que na prática ocorre mesmo é uma responsabilização da família pela proteção social de seus membros.

Considerações finais

Dentro do processo de construção das argumentações aqui defendidas podemos perceber que um determinado conceito pode ser usado de diferentes maneiras, para diferentes fins e justificando várias medidas que inclusive podem ser essencialmente contraditórias. Posto isso, optamos por compreender processos e categorias a partir de suas determinações práticas no sistema capitalista. Entendendo que a materialidade das relações sociais não está descolada das condições objetivas de vida dos sujeitos. Na verdade a sobrevivência material se põe como determinante para as relações.

Esta constatação se torna marcante às observações feitas sobre as estratégias de sobrevivência das famílias. Quando conferimos que viver em família já se coloca como estratégia de vida, reiteramos que o material é condicionante das formas de viver em conjunto.

Examinando o histórico da proteção social que o Estado brasileiro conferiu aos seus cidadãos, apreciamos que muitas características se repetem em instituições e práticas contemporâneas. Aparentemente, hoje, o que está escrito e prometido, em legislações, políticas e orientações técnicas, além de ser genérico e passível de entendimentos diversos, camufla os aspectos decisivos para a compreensão das desigualdades: a contradição capital x trabalho e o funcionamento do Estado como apêndice para a manutenção da ordem.

Se hoje a priorização dada às famílias dentro dos equipamentos assistenciais alega a importância de agir sobre o coletivo como algo mais complexo que o indivíduo. Portanto, alcançando resultados mais efetivos. As

ações estão longe de alcançarem a complexidade da vida social, partem mais de valores e papéis pré-determinados, a realidade é encarada como dada e a conduta da política acaba por reforçá-la.

O tema sobre o qual nos debruçamos é repleto de ambiguidades e pode se caracterizar como um terreno fértil para a perpetuação do conservadorismo. Na declaração de votos dos deputados federais sobre a admissibilidade do processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff, por exemplo, a família parece ter sido tomada como ponto central para a decisão dos votos dos parlamentares. Grande parte da bancada evangélica e da extrema direita, se quer fizeram referência aos aspectos jurídicos do processo votam em nome da “família”, dos “filhos”, “netos” e de “Deus”, encorpando, de tal forma, um levante reacionário. Importam notar que estes eram também os conteúdos que apoiavam o golpe de 1964, as marchas da família, de Deus e contra a corrupção.

O confronto entre privacidade e proteção também foi algo muito debatido. Concluímos que o direito a privacidade é proporcional ao condições sócio-econômica das famílias. E a proteção social também. Quanto mais dependente do Estado e das políticas públicas, maior é o grau de exigências e contrapartidas cobradas.

Essa relação que o poder público estabelece com a sociedade é complexa e se transforma a todo o momento. São as disputas por melhores condições de vida e correlação de forças que contornam os mecanismos de ação estatal.

Dentro da lógica do pluralismo de bem estar percebemos que a política de assistência possui confluência de todas as instâncias identificadas por

Pereira (2008), qual seja, o Governo, o Mercado, o Setor voluntário e o Informal. Onde o primeiro expede ações de subsídio e de controle para o último com finalidade múltiplas, dentre elas, reforçar a soberania do mercado e da lógica capitalista.

Frente às orientações expedidas pelos órgãos gestores e a experiência vivida em São Pedro da Aldeia, percebemos que o Acompanhamento Familiar na prática, muito se distancia do proposto. Corrobora com a desresponsabilização estatal em prover sustentabilidade e qualidade de vida, naturaliza relações e papéis sócias e reforça mecanismos invasivos de controle das camadas pobres.

Sobre as propostas metodológicas, reiteramos nossa hipótese de que são documentos meramente institucionais, que reduzem a política de assistência e o acompanhamento familiar a um fim. Ignorando a lógica exploradora do sistema capitalista e o potencial revolucionário da luta coletiva.

Referências

ALENCAR, M. M. T. Transformações Econômicas e Sociais no Brasil dos anos 1990 e seu Impacto na Família. In: SALES, MATOS e LEAL (Orgs.) Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo: Cortez, 2008. 3ed.

AZZI, R. Família e valores da sociedade brasileira numa perspectiva histórica (1870-1950). Mimeo. s.d.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. Política Social no Brasil: fundamentos e história. São Paulo, Cortez – 8. Ed. (Biblioteca básica do serviço social - V.2), 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: CNAS / SNAS, 2004.

_____. _____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____. _____. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, 2009.

_____. _____. Orientações Técnicas Sobre o PAIF. V.II. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Brasília. 2012.

CARVALHO, M. C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: Família brasileira, a base de tudo. Unicef. São Paulo. Cortez, 2ª ed. P. 26-46. 1994.

CAVALCANTI, C. P. N. Proteção social e trabalho no Brasil em tempos de capitalismo cognitivo. Lugar Comum (UFRJ) , v. 1, p. 128-140, 2015.

_____. e TEIXEIRA, R. C. P. As políticas sociais no Estado brasileiro hoje: Contenção da pobreza e dos pobres. In: IV Seminário Internacional de

Direitos Humanos e Pobreza: a situação das crianças e adolescente na América Latina. PROEALC/UERJ, novembro de 2012.

_____. SOUZA, F. V, BARBOSA, J. A. G, CORRÊA, S. B. Dificuldades na implementação da política estadual de assistência social no rio de janeiro. In: ENPESS, 2000.

DE MARTINO, M. Programas de transferências condicionadas, famílias e gênero: aproximações a alguns dilemas e desencontros. In: Familismo, direitos e cidadania – contradições da política social. MIOTO, CAMPOS E CARLOTO (orgs.) São Paulo, Cortez. 2015.

FILHO, R. S; ANTINARELI, C. P. G; PAULA, C. A; SILVA, W. H. F; Política de Assistência Social no Contexto Neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO E DURIGUETTO (orgs). Sistema Único de Assistência Social, Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora, editora UFJF, 2012.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru] 24.ed. CELATS, 2008.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social – contribuições para o debate. Serviço Social e Sociedade. Nº 55, São Paulo. Cortez. 1997.

_____; SILVA, M. J; SILVA, S. M. M. M. A relevância da família no atual contexto das políticas públicas brasileira: a política de assistência e a política antidrogas. Revista de Políticas Públicas, v. 11, nº 2. Maranhão, UFMA. 2007.

_____.Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, MATOS

e LEAL (Orgs.) Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo: Cortez, 2008. 3ed.

MOREIRA, D. R. S. Avanços e retrocessos na trajetória da Política de Assistência brasileira. TCC. ESS/UFRJ. 2010.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: Família brasileira, a base de tudo. Unicef. São Paulo. Cortez, 2ª ed. P. 26-46. 1994.

NETTO, J. P. A construção do projeto ético-político contemporâneo. In: ABEPSS/CFESS. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 1. Brasília: Cead/ABEPSS/CFESS, 1999, p. 92 -110.

PEREIRA, P. A. P. Utopia desenvolvimentista e política social no Brasil. Serviço Social e Sociedade, nº 112. São Paulo. Cortez, 2012;

_____. Mudanças Estruturais, Política Social e Papel da Família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, MATOS e LEAL (orgs.). Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos. São Paulo, Cortez, 2008. 3ed.

SANTOS, A. C. A; CAVALCANTI, C. P. N; SOARES, F. C. RODRIGUES, J. P. E a família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. Praia Vermelha 18. V1. 1 ed – Rio de Janeiro, 2008.

SOUZA, C. T. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. In: Emancipação. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa. 2008.

SPOSATI, A. et all. A Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras. 10 ed. São Paulo. Cortez, 2008.

_____. (Coord.) Carta Tema. A Assistência Social no Brasil 1983 – 1990. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 1995.

VIANNA, M. L. T. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? Praia Vermelha, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

ZOLA, M. B. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: Familismo, direitos e cidadania – contradições da política social. MIOTO, CAMPOS E CARLOTO (orgs.) São Paulo, Cortez. 2015.