

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

HELOIZA ALVES RIBEIRO

SERVIÇO SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E ATENÇÃO À FAMÍLIA À
LUZ DO PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR – UM
ESTUDO NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL (CRAS), EM GOIÂNIA - GO.

GOIÂNIA-GO

2014

HELOIZA ALVES RIBEIRO

**SERVIÇO SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E ATENÇÃO À FAMÍLIA À
LUZ DO PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR – UM
ESTUDO NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL (CRAS), EM GOIÂNIA - GO.**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação Stricto Sensu em Serviço
Social da PUC Goiás, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Serviço Social.**

Orientação: Profa. Dra. Sandra de Faria

GOIÂNIA-GO

2014

FOLHA DE APROVAÇÃO

DISSERTAÇÃO do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social defendida em 03 de abril de 2014 e aprovada com conceito A e nota máxima pela banca examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Sandra de Faria (Orientadora)

Profa Dra. Gláucia Lélis Alves (UFRJ/Membro)

Dra. Maisa Miralva da Silva (PUC-GO/Membro)

Dra. Maria Conceição Padial Sarmento (PUC-GO/Suplente)

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Ribeiro, Heloiza Alves.

R484s Serviço social, assistência social e atenção à família
à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar
[manuscrito]: um estudo nos Centros de Referência de
Assistência Social (CRAS)/ Heloiza Alves Ribeiro. –
Goiânia, 2014.

175 f.; il.; grafs.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade
Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto
Sensu* em Serviço Social, 2014.

“Orientadora: Profa. Dra. Sandra de Faria”.

Bibliografia.

1. Serviço social. 2. Assistência social. 3. Família. I.
Título.

CDU 364.64(043)

À minha amada mãe que se mantém determinada, incentivando-me com seu exemplo de mulher guerreira.

Ao meu admirável pai (*in memoriam*), um incansável autodidata. Sua paixão pelos livros me permitiu sonhar e buscar a formação acadêmica e muito mais.

A todos e todas que fazem parte da minha família consanguínea e fraterna. A existência de vocês me motiva a ser melhor.

AGRADECIMENTOS

*“Hoje me sinto mais forte e mais feliz, quem sabe?
Só levo a certeza de que muito pouco eu sei, nada sei.”*
Almir Sater e Renato Teixeira
Tocando em frente.

À querida Prof^a Dra. Maria José de Faria Viana (*in momorian*) que me orientou nos primeiros passos desta importante caminhada. Com empenho e muita ternura, me incentivou a fazer exaustivas leituras, indicando autores. Acreditou no meu potencial e juntas delineamos a estrutura desta dissertação.

À Prof^a Dra. Sandra de Faria, minha atual orientadora, especialmente agradeço por tudo: por ter aceitado de imediato assumir a minha orientação, apesar da sobrecarga de trabalho; por sua capacidade de superar limites e me ensinar a fazê-lo; e por me acompanhar passo a passo neste momento de finalização com imenso compromisso, empenho, rigor e respeito ao que eu já havia produzido. Ter a certeza de que você literalmente segurava minha mão, foi determinante para que eu concluísse esta dissertação dentro do prazo estabelecido.

À Prof^a Dra. Glaucia Lélis Alves por sua importante contribuição no momento da minha qualificação. Suas contribuições com certeza me impulsionarão ainda mais a continuar estudando.

À Prof^a Dra. Maisa Miralva da Silva, pelo considerável apoio nestes dois últimos meses e por sua presença alegre sempre incentivando-nos. Os seus apontamentos trouxeram importante contribuição para a finalização desta dissertação.

Aos Professores (as) Dr (as) Eleusa Bilemjan Ribeiro, Germano Campos Silva, Liliana Patricia Lemus S. Pereira, Maria Conceição Padial Sarmento, Maria José Rocha pelos importantes debates em sala de aula.

À Amanda Peres, secretária do Programa de Pós-graduação Mestrado, pelos momentos de paciência e compreensão, assim como no fornecimento de orientações tão fundamentais em todo o processo do mestrado.

À diretora do Departamento de Proteção Social Básica da SEMAS, Sra. Nalú Delene Libanio, por ter autorizado a realização da minha pesquisa nos CRAS em Goiânia. Agradeço, também, aos profissionais deste Departamento e do Setor de Planejamento da SEMAS por terem me proporcionado um excelente acolhimento.

Aos profissionais dos CRAS em Goiânia, coordenadores e assistentes sociais que aceitaram participar desta pesquisa: agradeço imensamente a todos. Mesmo com tantas atividades, dedicaram um tempo para participar desta pesquisa. Sem a contribuição de vocês a conclusão deste trabalho não seria possível.

Ao meu pai (*in memoriam*) pelo exemplo de coragem, persistência e acima de tudo pelo incentivo aos meus estudos.

À minha mãe, pelo exemplo de luta e dedicação. Suas atitudes corretas sempre me incentivaram a ser melhor.

À minha tia Maria Nolêto Rinaldes que com tanto carinho fez a revisão ortográfica de parte deste trabalho, e que, para tanto, exigiu de si enorme esforço e superação.

Ao meu irmão Guillon por ter revisado e formatado este trabalho com tanto esmero.

Ao meu irmão Homero por ter assumido financeiramente grande parte das impressões que eu necessitei durante todo o curso.

À minha prima Adalgisa por ter contribuído com parte da revisão deste trabalho.

Ao professor Fabio Peres por ter feito a tradução para o inglês do resumo desta dissertação.

À minha amiga Luzenir Corrêa de O. Pires por seu companheirismo, pela amizade e pelas contribuições durante os dois anos de estudo.

Às colegas Sandra Lucia Gonçalves e Maria Aparecida de B. Nascimento, pela disponibilidade e apoio nos momentos necessários.

Às minhas colegas de trabalho: Angela, Denise, Iraíldes, Irenilda e Piedade pela paciência e apoio demonstrados durante os dois anos de estudo.

Aos meus familiares e amigos que compartilharam minha caminhada, apoiando-me em todo processo que se finaliza com esta dissertação.

SUMÁRIO

Lista de abreviaturas e siglas.....	10
Lista de quadros, figuras e anexo.....	12
Resumo.....	13
Abstract.....	14
Introdução.....	15

CAPÍTULO I - SERVIÇO SOCIAL, QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E REFORMA DO ESTADO

1.1 Serviço Social: fundamentos, normativas e marcos legais da profissão.....	23
1.1.1 Processo de construção e de intervenção: natureza e gênese do Serviço Social	23
1.1.2 Reconceituação do Serviço Social no Brasil: fundamentos históricos, teórico-metodológico e ético-políticos	32
1.2. Questão social, Políticas Sociais e Reforma do Estado	40
1.2.1 Questão social: breve contextualização	41
1.2.2 Concepção ideológica do Estado liberal.....	45
1.2.3 Políticas Sociais: resposta do Estado às necessidades sociais.....	48
1.2.4 Reforma do Estado no Brasil	52

CAPÍTULO II - FAMÍLIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR: EXPECTATIVAS, FUNÇÕES E PAPEL SOCIAL

2.1 Família: configurações, concepções e processo histórico da família no Brasil	59
2.1.1 O papel da mulher nas novas configurações da família	60
2.1.2. A família como importante fator de controle social no Brasil	68
2.1.3 Estado mínimo e proteção social privada: histórico da família na assistência social	73

2.2 Assistência social e o princípio da matricialidade sociofamiliar	80
2.2.1 Assistência social no Brasil: processo de construção e redesenho político institucional	81
2.2.2 Matricialidade sociofamiliar: princípio norteador do SUAS.....	93

CAPÍTULO III - SERVIÇO SOCIAL E ATENÇÃO À FAMÍLIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

3.1 Assistência Social em Goiânia: entraves e perspectivas.....	105
3.1.1 Da criação da FUMDEC à implementação da SEMAS.....	105
3.1.2 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): a realidade de Goiânia	111
3.2 Tendências e concepções de família no âmbito dos CRAS em Goiânia.....	116
3.2.1 Perfil dos (as) coordenadores e assistentes sociais dos CRAS	116
3.2.2 Concepções de família e o trabalho nos CRAS	125
3.3 Serviço Social e Família: mudanças e retrocessos	136
3.3.1 O Serviço Social e o trabalho com famílias na assistência social.....	137
Considerações Finais	144
Referências Bibliográficas	149
Anexos	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da LBA
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CEPSI	Centro de Estudos, Pesquisas e Práticas Psicológicas
CAS	Conselho de Desenvolvimento Social
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
GRESS	Conselho Regional de Serviço Social
EUA	Estados Unidos da América
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FUMDEC	Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde

NAF	Núcleo de Apoio à Família
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAIF	Programa de Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PNAF	Programa Núcleo de Apoio à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPSS	Programa de Pós Graduação em Serviço Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PUC-GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECT	Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E ANEXOS

Quadro 01 – Formato dos CRAS por porte do município e população	113
Figura 01 – Idade dos(as) coordenadores(as) dos CRAS.....	117
Figura 02 – Idade das assistentes sociais dos CRAS.....	117
Figura 03 – Ano de formação das assistentes sociais dos CRAS.....	118
Figura 04 – Tempo de trabalho das assistentes sociais nos CRAS.....	119
Figura 05 – Vínculo de trabalho dos(as) coordenadores(as) dos CRAS	120
Figura 06 – Vínculo de trabalho das assistentes sociais dos CRAS	121

RESUMO

Na presente dissertação a análise recai sobre o objeto de estudo da pesquisa desenvolvida durante o Mestrado em Serviço Social na PUC Goiás que, à luz das referências teórico-conceituais e sócio-históricas que cientificam o princípio de matricialidade sociofamiliar adotado pela PNAS/ SUAS, analisam a concepção e a prática desenvolvidas pelos (as) profissionais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em Goiânia. Foram priorizadas as intervenções realizadas no campo da proteção social básica, com vistas à qualificação dos serviços e efetivação de direitos sociais. A condução da pesquisa foi de natureza qualitativa e quantitativa. A primeira dimensão configurou-se na revisão bibliográfica sobre as produções na área do Serviço Social, da política de assistência social, da família, da matricialidade sociofamiliar e outras áreas complementares. As principais fontes foram: literatura nacional e internacional, bem como pesquisa documental e bibliográfica dos registros históricos, como também o processo de implantação e implementação da política de assistência social em Goiânia, município em que foi realizada a pesquisa. Foram coletados dados da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Goiânia. A pesquisa de campo foi realizada nos locais de trabalho dos profissionais, ou seja, nos CRAS. Neste estudo corrobora-se com as análises que reconhecem que a política de assistência social não é por si só resolutiva e, por isso, há grandes desafios a serem superados, desde sua formulação à execução das ações socioassistenciais, o que significa reconhecer as tensões existentes no processo de trabalho nesse campo. O resultado desse processo deverá expressar o nível de apropriação teórica e o posicionamento ético-político do (a) profissional, tendo em vista, sua identificação com um determinado projeto societário que seja igualitário e emancipador, ancorado na lógica do direito, ou não.

Palavras-chave: Serviço Social, Família, Assistência Social e Matricialidade Sociofamiliar.

ABSTRACT

In this dissertation the analysis is focused on the study case of a research developed during a Master's Degree course in Social Sciences Studies at PUC Goiás, which was aimed on the theoretical, conceptual, and socio-historical references that scientifically validate the principle of social familial matrix system, adopted by PNAS/SUAS. It consist in analyzing the conceptual and practice developed by the professionals, at the Social Assistance Reference Center (CRAS) in Goiania, through interventions done in the basic social protection field, aimed at the qualifying of the services and the effectiveness of social rights. The research was conducted in a quantitative and qualitative basis. The first dimension was configured in a bibliographical revision over the work produced in the Social Services area, in the policies of social assistance, family, the social familial matrix system, and other complementary areas. The main sources were: national and international literature, as well as documental and historical bibliographic registers, also in the implantation and implementation processes of social assistance policies in Goiania. Data was collected from the Municipal Secretariat of Social Assistance (SEMAS) of Goiania. The field research was performed at the working site of the professionals (CRAS). This study is corroborated with the analysis which recognizes that the social assistance policies are not, by themselves, resolving, and, therefore, there are enormous challenges to be overcome, from their formulation to the socio-care actions, which means to recognize the existing tensions in the working process in this field. The result of this process may express the level of theoretical appropriation and ethical-political positioning of the professional, aimed at his/her identification with a specific social project that is equalitarian and emancipator, grounded a logic of rights, or not.

Key-words: Social Services; Family; Social Assistance and Social Familial Matrix.

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação, a análise recai sobre objeto de estudo da pesquisa desenvolvida no Mestrado em Serviço Social da PUC Goiás e que abrange as referências teórico-conceituais e sócio-históricas e que revelam a compreensão do princípio da matricialidade sociofamiliar adotado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no sentido de apreender as tendências presentes na atuação profissional quanto às concepções de família no âmbito da assistência social, desenvolvida em Goiânia-GO.

Para o desenvolvimento dos estudos considerou-se que a PNAS/2004 preconizou a centralidade na família como um dos seus eixos estruturantes. O SUAS, portanto, tem a função de concretizar o papel que esse segmento assume no âmbito desta política. Indagou-se então: de que forma esse postulado/princípio é assimilado pelos profissionais e como ele se materializa?

Inicialmente, o elemento motivador para a inscrição no curso de mestrado surgiu do exercício da função como servidora pública estadual e das atribuições que orientam profissionais e gestores municipais nesta área. O interesse pelo tema nasceu dos monitoramentos realizados *“in loco”* nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dos municípios goianos. A partir do acompanhamento destas unidades percebeu-se que o trabalho realizado com famílias não apresentava o resultado proposto pelo SUAS, uma vez que não se percebia a garantia do acesso aos direitos sociais, preconizado na LOAS.

A trajetória profissional acumulada evidenciou a importância de, nesse contexto de transição do marco legal da assistência social no Brasil, retomar e aprofundar a formação a partir de subsídios teóricos e metodológicos que possibilitassem ir além das constatações. Para tanto, foi determinante o desenvolvimento da pesquisa que integra esta dissertação, no sentido de analisar os diversos questionamentos feitos durante este estudo sobre a organização da assistência social, sua efetividade, assim como sobre o trabalho profissional realizado com famílias.

No acompanhamento da implantação e implementação do SUAS nos municípios goianos, como também no exercício da função dentro do órgão gestor estadual, foi possível perceber que o processo de consolidação da assistência social como política pública no Estado de Goiás está permeado por mediações e contradições. Estas contribuem para sua não afirmação como política garantidora de direitos e como instrumento de mediação para a cidadania. Apreende-se desse processo nos municípios goianos que a assistência social ainda não foi efetivada como política social pública. Que fatores justificam essa situação além dos que estão em evidência?

O acompanhamento das ações e rotinas dos CRAS demonstrou que o trabalho realizado com famílias ocorre de forma pontual e fragmentada, tanto em relação às unidades de assistência social, quanto às demais políticas públicas. Assim, a pesquisa compreendeu a realização de estudos sobre concepções de família e suas diferentes formas de organização. Inquiriu e problematizou de que forma a centralidade atribuída à família, pela PNAS e pelo SUAS, se constitui eixo estruturante da assistência social e qual o seu alcance como garantidora de direitos sociais.

Desvelar a família como espaço de proteção e socialização primária e “geradora de modalidades comunitárias de vida” (Brasil, 2004, p.41) de forma a qualificar seus membros como sujeitos de direitos, indica a necessidade de apreender a complexidade a que tais modalidades se referem. Que significado a PNAS pretende dar a estas afirmações? O que está posto nas normativas reflete o que está sendo desenvolvido na assistência social?

Os insistentes questionamentos conduziram para a busca de respostas que não se encontravam nos espaços já mencionados. Diante dessas inquietações, delimitou-se como objetivo geral analisar a concepção e a prática desenvolvidas pelos(as) profissionais nos CRAS, mediante as intervenções realizadas no campo da proteção social básica, tendo como referência o princípio da matricialidade sociofamiliar, com vistas à qualificação dos serviços e efetivação dos direitos sociais das famílias.

A investigação sobre os aspectos teóricos iniciou-se pelo estudo minucioso dos postulados da PNAS/2004 e do SUAS, no sentido de analisar os seus elementos constitutivos. Tendo em vista que o estudo contempla o trabalho realizado por assistentes sociais com famílias, considerou-se necessário adensar também os fundamentos teóricos sobre a relação estabelecida entre a família, o Serviço Social e a assistência social. Parafraseando Almeida (2013, prefácio), pretende-se localizar “algumas nuances que, inscritas em um registro silencioso, traçam uma zona de sombra nas fronteiras do público e do privado, lugar onde sempre se moveram as famílias ao longo dos tempos”.

Um dos desafios, portanto, foi problematizar conceitualmente a família dentro do modelo de proteção social estabelecido na política de assistência social, assim como a intervenção profissional do Serviço Social junto a este segmento. Em consonância com estas problematizações, formulou-se como hipótese diretriz que *a inserção do princípio da matricialidade sociofamiliar, na concepção e prática profissional, conforme preconiza a PNAS/2004 e o SUAS/2005, ainda não modificou o atendimento às famílias, na medida em que não tem alcance para assegurar a esse segmento sua condição de sujeito de direitos como esfera que demanda proteção social pública do Estado, em razão das mediações e contradições que determinam esse processo. Nesses termos, supõe-se que a efetiva proteção social somente será possível quanto mais for propiciada à família o acesso aos bens e serviços, como garantia de construção de sua cidadania, e o Estado assumir a proteção social pública integral dos seus membros, como dever constitucional, mediante políticas sociais.*

Com base nessa hipótese procedeu-se à pesquisa bibliográfica que consubstanciou a problemática investigada e a construção dos instrumentos para a pesquisa de campo. Neste sentido, indagou-se:

a) A inserção do princípio da matricialidade sociofamiliar no âmbito da proteção social às famílias significará maior compromisso do Estado, na proteção social pública dos seus membros, com o objetivo de atuar nas situações de vulnerabilidade e riscos sociais? A assistência social, como política pública, estará de fato sendo efetivada na lógica da garantia e acesso às necessidades sociais básicas, como direitos sociais?

- b) Em tempos neoliberais, a proteção social da família significará o cumprimento das orientações dessa programática, no que se refere à minimização do papel do Estado na sua responsabilidade? Confirmada essa ideia, a família, chamada pelo Estado a responder pela proteção social privada, não estará sobrecarregada em suas atribuições, sendo ainda mais exposta a situações de violação dos direitos sociais?
- c) As ações desenvolvidas por profissionais de Serviço Social que realizam o atendimento às famílias no âmbito do SUAS, estão em sintonia com o projeto ético-político da categoria?
- d) O trabalho realizado por assistentes sociais está em sintonia com o proposto pelo SUAS e tem alcance para a satisfação das necessidades sociais das famílias como garantia de seus direitos de cidadania? Quais são as concepções de família que norteiam a intervenção profissional com base no princípio da matricialidade sociofamiliar?

Tais indagações exigiram que mais elementos analíticos fossem inseridos para o entendimento das relações que permeiam o objeto desta pesquisa. Dessa forma, conduziram-se os estudos na literatura especializada na seguinte direção:

- a) trajetória histórica do Serviço Social e sua relação com a assistência social;
- b) configurações e concepções de família no Brasil;
- c) postulados da PNAS/2004 e do SUAS com enfoque no princípio da matricialidade sóciofamiliar.

Assim, foram providenciadas as exigências para a realização da pesquisa de campo com os sujeitos. Atendendo às exigências do Comitê de Ética da PUC Goiás, por tratar-se de pesquisa envolvendo seres humanos, procedeu-se à devida apreciação e aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê. Cumpridas as exigências, o período de realização da pesquisa se deu nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro de 2014.

A condução desta pesquisa aconteceu em duas dimensões, de natureza qualitativa e quantitativa. A primeira dimensão configurou-se na revisão bibliográfica sobre as produções na área do Serviço Social, da política de assistência social, da família, da matricialidade sociofamiliar e de outras áreas complementares. As

principais fontes foram: literatura nacional e internacional, bem como pesquisa documental e bibliográfica, com o objetivo de conhecer os registros históricos e o processo de implantação e implementação da política de assistência social em Goiânia, município em que foi realizada a pesquisa.

Foram coletados dados da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Goiânia, por meio dos respectivos documentos: Plano Plurianual de Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social, e Relatório de Gestão e dissertações sobre o tema.

Por tratar-se de pesquisa de campo foram aplicados questionários e entrevistas, vistos como procedimentos necessários na apreensão das mediações do objeto. Foram utilizados questionários semi-estruturados com perguntas abertas e fechadas e roteiro entrevistas.

A pesquisa de campo foi realizada nos CRAS, locais de trabalho dos profissionais abordados. O critério de escolha dos CRAS foi por amostragem não-probabilística, segundo os critérios de representatividade desses, por distribuição em região de maior concentração populacional de Goiânia.

Os sujeitos selecionados para a pesquisa foram os(as) assistentes sociais em exercício profissional e os(as) coordenadores(as) dessas unidades. Estimou-se pela aplicação de 12 questionários aos(as) assistentes sociais e 6 entrevistas com os(as) coordenadores(as), totalizando 18 sujeitos.

Para maior segurança foram aplicados pré-testes com algumas profissionais que trabalham na área. Esses pré-testes possibilitaram análises prévias de algumas falhas no questionário e nos roteiros das entrevistas.

O questionário aplicado (Anexo II) com assistentes sociais continha questões abertas, semiabertas e fechadas. Incluíram-se no questionário, tanto quanto no roteiro de entrevistas (Anexo III), questões sobre a prática profissional e o trabalho com famílias, com base na experiência no CRAS.

A análise qualitativa dos dados coletados foi organizada em categorias analíticas e sistematizada de acordo com os objetivos propostos. Articulou-se a interpretação dos dados à fundamentação teórica por meio das categorias conceituais dos autores estudados.

As unidades empíricas desta pesquisa foram os CRAS¹ de Goiânia, ao todo 15, distribuídos por regiões. Destes foram selecionados seis CRAS localizados nas regiões norte, nordeste, sul, sudoeste, leste e oeste da grande capital.

Previamente foi feito contato telefônico com todos os CRAS e agendado horário para o esclarecimento aos profissionais sobre a pesquisa. Pessoalmente foi entregue uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo I), do questionário ou do roteiro da entrevista, para conhecimento do(a) entrevistado(a). A pesquisa foi realizada conforme disponibilidade do sujeito, no próprio CRAS, sendo que as entrevistas foram feitas individualmente.

Como parte das exigências foram prestados esclarecimentos aos sujeitos colaboradores sobre os objetivos da pesquisa, seu envolvimento e tempo de duração, possíveis riscos e desconforto, confidencialidade, benefícios e destinação dos resultados. Todos foram alertados para a importância da leitura prévia do TCLE.

Registra-se que não foi possível realizar a pesquisa com o total dos sujeitos conforme planejado. Em um dos CRAS escolhidos não havia nenhum(a) assistente social na equipe de referência. Diante disso, o coordenador sugeriu a transferência para outro CRAS na mesma região que estava com a equipe completa. O coordenador do CRAS indicado concordou em participar da pesquisa, porém, as assistentes sociais se recusaram em participar. Além disso, uma assistente social de outro CRAS também se recusou a participar da pesquisa.

Em dois CRAS as equipes estavam reduzidas havendo apenas uma assistente social em cada equipe de referência. Com isso, a pesquisa foi realizada com a redução de cinco assistentes sociais. Ao final, participaram da pesquisa 7 assistentes sociais e 6 coordenadores(as). A mestranda e a orientadora concluíram que este número de participantes não prejudicaria o trabalho, considerando que foi assegurada a representação de CRAS por região, prevista inicialmente. Com o propósito de manter sigilo sobre os sujeitos, optou-se por identificá-los numericamente, além de fazer a distinção com entrevistas e questionários antes dos números.

¹ A especificação completa sobre os CRAS está contemplada no item 3.2, inserido no terceiro capítulo desta dissertação.

A elaboração dessa dissertação compreende três capítulos. Foram inseridas análises dos resultados relacionando-os com os objetivos propostos.

O primeiro capítulo analisa o processo de construção e de intervenção da profissão de Serviço Social, com elementos que propiciam a compreensão da sua proximidade com a assistência social. São enfocados aspectos sobre o movimento de reconceituação da profissão, com breve análise sobre o projeto ético-político. No segundo item foi enfatizado o surgimento da chamada questão social no processo e nas relações sociais inerentes à sociedade capitalista. Foram também contempladas as análises de autores (as) sobre a ideologia liberal e seu rebatimento na construção das políticas sociais. Para finalizar, faz-se ainda uma exposição sobre a reforma do Estado no Brasil.

O segundo capítulo analisa a família, enfocando o papel da mulher nas suas novas configurações e as consequências dessa mudança na sociedade e, conseqüentemente, na assistência social. Trabalha-se a família no enfoque do controle social no Brasil, trazendo considerações a partir do período histórico do Estado Novo e o modo como a família foi utilizada para disseminar a ideologia do período. São inseridas neste item reflexões sobre o protagonismo histórico da família na assistência social. Destacam-se aspectos relacionados à assistência social, desde a sua criação como instituição pública, passando por seu processo de construção como política de direito, inserida na Constituição Federal de 1988, até o surgimento do SUAS. Essa exposição é enriquecida com o estudo de diversos(as) autores(as) e posicionamentos diferentes. Por último, uma exposição consubstanciada sobre a matricialidade sociofamiliar. Neste aspecto, são inseridos os postulados da PNAS/2004 e do SUAS, trazendo elementos sobre o PAIF² para fundamentar a análise crítica, com base nos objetivos desta dissertação.

No terceiro capítulo é abordado de forma breve o processo de construção da assistência social em Goiânia, desde a Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC) até a SEMAS. Apresenta-se a função dos CRAS, conforme as normativas do Governo Federal e o cenário destas unidades em Goiânia. Neste percurso, são feitas referências teórico-conceituais e sócio-históricas expondo as

² Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. Ver item 2.2.2.

tendências da atuação profissional no que se refere às concepções de família, no âmbito da assistência social, em Goiânia.

Pretende-se com o presente trabalho, estimular discussões sobre o tema nos ambientes que suscitaram a sua construção, nos espaços do Serviço Social, nas oficinas, seminários, congresso e em outros locais em que houver solicitação. O compromisso de transformar esse material em um artigo é um dever.

Reavaliando a importância das desconstruções e construções vivenciadas no período dos dois anos de estudo para esta dissertação, almeja-se que o seu produto possa ser útil a outros interessados, além da pesquisadora. Que as contribuições apresentadas enriqueçam debates sobre as concepções de família, problematizando-as rigorosa e sistematicamente. Dessa forma, terá sido possível contribuir com o processo de efetivação da política de assistência social sob a perspectiva do direito social.

CAPÍTULO I

SERVIÇO SOCIAL, QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E REFORMA DO ESTADO

1.1 Serviço Social: fundamentos, normativas e marcos legais da profissão

É na tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados em um terreno movido por interesses sociais distintos e contraditórios, dos quais não é possível abstrair ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade (IAMAMOTO, 2011, p. 268)

A problematização dos fundamentos da profissão de Serviço Social se justifica, neste estudo, pelo objetivo proposto de refletir sobre concepções teórico-práticas de cunho conservador, muitas vezes identificadas no cotidiano do exercício profissional. Problematizar sobre tais processos, assim como trazer a contribuição dos autores no debate sobre os marcos legais, entende-se, lança luz sobre a compreensão das tendências apreendidas pela pesquisa sobre o trabalho do assistente social e tendências, em particular, na política de assistência social. Nessa direção, integra este capítulo as reflexões sobre os fundamentos, origem e natureza da profissão, para posteriormente desenvolver o debate em torno do movimento de reconceituação da profissão, concentrando nas reformulações do Código de Ética da profissão, especificamente em sua versão construída no ano de 1993.

1.1.1 Processo de construção e de intervenção: gênese e natureza do Serviço Social

De acordo com Netto (2011), pode-se afirmar que a discussão sobre a natureza do Serviço Social é contemporânea à sua própria institucionalização como profissão. Para o autor esta discussão vincula-se ao debate dos seus papéis sócio-ocupacionais e da relevância dos mesmos, marcados em parte, pela herança das suas protoformas, “condicionando em escala ponderável os paradigmas que

alternativamente se apresentaram como identificadores do Serviço Social” (NETTO, 2011, p. 85).

A interlocução que se quer empreender nesse estudo é com uma leitura dialética sobre a gênese e natureza da profissão, para que se possa compreender a estreita relação da profissão de Serviço Social com a assistência social, elementos fundamentais para subsidiar a análise sobre o objeto deste estudo.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2013), as protoformas do Serviço Social estão relacionadas às instituições e obras que começaram a surgir em nível mundial, após o fim da Primeira Guerra Mundial. Essas instituições surgiram “dentro da primeira fase do movimento de ‘reação católica’, da divulgação do pensamento social da Igreja e da formação das bases organizacionais e doutrinárias do apostolado laico” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p.176). Esse movimento nasce dentro de uma perspectiva embrionária de assistência preventiva, de apostolado social, com o objetivo de atender e atenuar sequelas específicas do desenvolvimento capitalista, especialmente em crianças, adolescentes e mulheres.

A importância dessas instituições e obras, e de sua centralização, a partir da cúpula da hierarquia, não pode ser subestimada na análise da gênese do Serviço social no Brasil. Se sua ação concreta é extremamente limitada, se seu conteúdo é assistencial e paternalista, será a partir de seu lento desenvolvimento que se criarão as bases materiais e organizacionais, e principalmente humanas, que a partir da década seguinte permitirão a expansão da Ação Social e o surgimento das primeiras escolas de Serviço Social (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p.177).

Os estudos centrados nos fundamentos do Serviço Social possibilitaram analisar a natureza da profissão com base na exposição de diversos autores, tendo início a partir dos estudos de Montaño (2007). De acordo com o autor, na gênese do Serviço Social existem duas teses: a endogenista e a histórico-analítica ou histórico-crítica. Essas teses, opostas entre si, se constituem teses alternativas e excludentes.

A primeira tese refere-se à perspectiva endogenista e “sustenta a origem do Serviço Social na evolução, organização e profissionalização das formas ‘anteriores’ de ajuda, da caridade e da filantropia, vinculadas agora à intervenção na questão social (MONTAÑO, 2007, p.19-20)”. Nessa lógica as bases da profissão estariam

ligadas às primeiras formas de ajuda, que se reportam aos precursores da assistência social, Tomás de Aquino e Vicente de Paula, especificamente.

A gênese do Serviço Social é considerada, aqui, uma evolução das formas anteriores de assistência e ajuda, sendo que o limite posto nos antecedentes, nas fontes, nos precursores que teriam levado à criação do Serviço Social, é absolutamente arbitrário (MONTAÑO, 2007, p.29).

Montaño (2007) infere que diversos autores defendem essa tese, no entanto, entre eles, há duas distinções internas. Da primeira participam autores provenientes do Serviço Social tradicional junto com membros do movimento de reconceituação da profissão. Na segunda distinção, há autores que entendem que os antecedentes do Serviço Social se reportam a qualquer forma anterior de ajuda, retroagindo à origem da história, enquanto outros autores acreditam que os antecedentes estejam ligados à forma de ajuda, organizada e vinculadas à questão social.

Destaca-se entre os autores citados, o posicionamento de Vieira (apud Montaño, 2007) ao enfatizar que uma das formas de compreender o Serviço Social é o estudo dos modelos anteriores de auxílio ao próximo como a caridade e a filantropia. Tal entendimento levaria a situar todas as formas de ajuda existentes nas origens da vida humana como antecedentes do Serviço Social.

Na perspectiva endogenista o Serviço Social é visto a partir de si mesmo. Nesse aspecto, ao analisar a natureza da profissão, não se considera o real como fundamento e causalidade da gênese e do desenvolvimento profissional. Essa tese apresenta uma visão particularista ou focalista da profissão, porque acredita que o seu surgimento está vinculado às opções particulares ou coletivas dos sujeitos. Sendo assim, o surgimento da profissão é visto como opção pessoal dos filantropos na forma de organização e profissionalização, os quais estariam vinculados à Igreja ou ao Estado. Nesse entendimento, não são consideradas a existência de sujeitos coletivos e relações sociais ligados a categorias socioeconômicas e dentro de um contexto sócio-histórico.

Não se analisa, porque não se percebe a existência de atores coletivos, de atores e relações sociais vinculados a categorias socioeconômicas e políticas e condicionados por um contexto sócio-histórico: a classe política dominante, a burguesia, a mulher, o trabalhador assalariado, etc. (MONTAÑO, 2007, p.27).

Dentro dessa lógica, a história e a sociedade são postas apenas como cenário de desenvolvimento profissional e não como sua determinante. Os fatos e a história são naturalizados, não são consideradas as análises do contexto social, econômico e político como determinantes ou condicionantes do processo de criação da profissão. Há uma clara visão de externalidade e de exterioridade na consideração do social para a análise da história profissional. Vêem-se apenas o assistente social e as funções que desempenha em relação aos destinatários de sua intervenção, sendo desconsiderado o papel do Serviço Social em relação à instituição empregadora na ordem socioeconômica e política (Montaño, 2007).

Netto (2011) faz considerações sobre a posição dos autores que defendem a tese endogenista, classificada por ele com intentos de racionalização da assistência ligados à criação das primeiras escolas de Serviço Social. Na análise dos autores estudados por Netto, o surgimento da profissão seria a resultante de um processo cumulativo, cujo início estaria na organização da filantropia, culminando na gradual incorporação pelas atividades filantrópicas já organizadas, de parâmetros teórico-científicos e no afinamento de um instrumental operativo de natureza técnica. Nesta vertente, o Serviço Social partiria das protoformas para transformar-se em profissão, num *continuum*. Na concepção do autor, esta tese possui certa debilidade, é ingênuo e mostra-se inepta para dar conta de um elemento central no qual se propõe estudar: o fundamento que legitima a profissão de Serviço Social.

A generalização e a persistência dessa angulação tradicional indicam mais que um equívoco analítico dos autores que a defendem. Há uma relação efetiva de continuidade entre o Serviço Social profissional e as formas filantrópicas e assistenciais desenvolvidas desde a emergência da sociedade burguesa.

Essa relação é inegável e, em realidade, muito complexa; de um lado, compreende um universo ideopolítico e teórico-cultural que se apresenta no pensamento conservador; de outro, envolve

modalidades de intervenções características do caritativismo – ambos os veios cobrindo igualmente a assistência ‘organizada e o Serviço Social’ (NETTO, 2011, p.70).

Netto (2011) considera que as implicações dessa continuidade afetam sobremaneira o Serviço Social e negá-la ou reduzi-la não contribui para a compreensão da profissão. No entanto, essa relação não é única nem exclusiva, pois coexiste com uma relação de ruptura que se instala de forma definitiva na profissão de Serviço Social.

A segunda tese sustentada por autores como Iamamoto e Carvalho (2013), Netto (2011), Guerra (2010), entre outros, situa-se na perspectiva histórico-crítica ou histórico-analítica e surge em oposição à citada anteriormente. Nessa vertente, a emergência da profissão de Serviço Social se dá a partir da sua inserção no conjunto das condições e relações sociais que lhe atribuem um significado e nas quais torna-se possível e necessária.

A profissão afirma-se como especialização do trabalho coletivo por expressar as necessidades sociais advindas da prática histórica das classes sociais na produção e reprodução dos meios de vida e de trabalho, de forma socialmente determinada. Para esses autores o assistente social é um profissional que desempenha um papel claramente político, em uma função que não se explica por si mesma, mas pela posição que ocupa na divisão sociotécnica do trabalho (Iamamoto e Carvalho, 2013).

O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana, processos esses aqui apreendidos sob o ângulo das novas classes sociais emergentes (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p.83).

De acordo com os autores, o significado do Serviço Social está nas relações sociais e na produção e reprodução dos meios de vida e, por isso, a profissão não se explica por si mesma. Por mais que a prática profissional do Serviço Social, desde a sua gênese, tenha sido reproduzida mais intensamente e de forma metamorfoseada nas áreas da caridade e da filantropia, o surgimento da profissão

não se deu de forma tão simplista, como muitos autores defendem. Ao contrário, a profissão é compreendida como um produto histórico e seu significado social está atrelado à dinâmica das relações entre as classes sociais e o Estado, no enfrentamento da questão social.

Coelho (2013) infere que, na concepção histórico-crítica, o Serviço Social apreende as determinações, as condicionalidades e as contradições que se apresentam ao exercício profissional, as quais exigem o aprofundamento dos processos sócio-históricos que propiciaram a emergência e o sentido da profissão.

No entendimento de Netto (2011), a emergência da profissão de Serviço Social é uma variável da idade do monopólio. A ordem monopólica cria e funda a personalidade do Serviço Social. A profissionalização do Serviço Social tem sua base nas formas materializadas nas políticas sociais, por meio das quais o Estado se enfrenta com a questão social.

O espaço histórico-social em que emerge a profissão de Serviço Social se dá na intercorrência do conjunto de processos econômicos, sociopolíticos e teórico-culturais. Sem considerar este marco específico, a análise da história da profissão “perde concreção e acaba por transformar-se numa crônica essencialmente historiográfica e linear” (NETTO, 2011, p.69).

As políticas sociais do Estado burguês no capitalismo monopolista, de acordo com Netto (2011), é o mercado de trabalho para o assistente social. É a constituição desse mercado que abre a via para compreender, de forma simultânea, a continuidade e a ruptura que assinalam a profissionalização do Serviço Social. O (a) assistente social passa a ser um (a) dos (as) agentes executores (as) das políticas sociais.

Coelho (2013) corrobora com as afirmações do autor ao inferir que as demandas para a profissão, no contexto das relações de produção e reprodução da sociedade capitalista, são determinadas por aqueles que compram a força de trabalho do (a) assistente social, assim como pelas necessidades sociais da classe trabalhadora. Também o próprio Serviço Social sofre essas determinações diante do acúmulo teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo alcançado na trajetória sócio-histórica da profissão.

Em um importante estudo sobre a origem do Serviço Social, Martinelli (1995) afirma que a profissão está vinculada ao projeto político da burguesia capitalista, criada como estratégia para intervir no tecido social e evitar o conflito direto com o proletariado. Sua origem tem a marca profunda do capitalismo e de todos os elementos ligados a ele, tais como: alienação, contradição e antagonismo.

É uma profissão que nasce articulada com um projeto de hegemonia do poder burguês, gestada sob o manto de uma grande contradição que impregnou suas entranhas, pois, produzida pelo capitalismo industrial, nele imersa e com ele identificada [...], buscou afirmar-se historicamente – sua própria trajetória o revela – como uma prática humanitária, sancionada pelo Estado e protegida pela igreja, como uma mistificada ilusão de servir (MARTINELLI, 1995, p.66).

Para a autora, as condições específicas que produziram seus modos de aparecer e determinaram o surgimento do Serviço Social como fenômeno histórico, social e como atividade profissional, marcaram a profissão como uma típica criação do capitalismo. O capitalismo engendrou e desenvolveu o Serviço Social como importante estratégia de controle social, fundamental para garantir-lhe a efetividade e permanência histórica. A profissão já surge no cenário histórico com uma identidade atribuída que expressava a síntese das práticas sociais pré-capitalistas, com o objetivo de garantir sua marcha e consolidação. Tais práticas priorizam a função econômica, de fundo ideológico, em detrimento da função social.

Martinelli (1995) enfatiza que é a ausência de identidade profissional fragiliza a consciência social dos assistentes sociais, influenciando um percurso alienante e alienador da prática profissional. O Serviço Social teria surgido a partir de sua gênese, com função controladora e integradora, portanto, política, essenciais à manutenção da ordem social, no entanto, encoberta com um manto filantrópico.

Pode-se afirmar que tais características ainda se mantêm presentes no cotidiano dos profissionais de Serviço Social. Essa afirmação se faz mediante o que se constatou durante a experiência profissional de monitoramento aos CRAS, reafirmada após o resultado da pesquisa para a construção desta dissertação. Por mais que na fala dos profissionais esteja claro que a assistência social é um direito social, não se percebe a materialização desse entendimento na prática profissional.

O surgimento da profissão está vinculado e determinado como parte dessa ordem socioeconômica, dentro do contexto do capitalismo monopolista. Nesse contexto, é possível entender a particularidade do Serviço Social, inserida e constituída de uma totalidade mais desenvolvida que o contém e o determina. Sendo assim, o assistente social é um trabalhador assalariado, que ocupa um lugar específico dentro da ordem sociotécnica do trabalho, como executor das políticas sociais segmentadas (Montaño, 2007).

De acordo com Netto (2011), predominam no Serviço Social, atualmente, as concepções de maturidade científica em comparação às suas chamadas protoformas e este predomínio denota fronteiras, às vezes arbitrárias, que diferenciam tendências no interior da categoria profissional. Identificar de forma adequada essas tendências é tarefa ainda não concluída e que poderá oferecer caminho para que os profissionais de Serviço Social construam uma autoimagem que os desvincule do seu exercício profissional com as protoformas, intervenções assistencialistas, assistemáticas e filantrópicas.

Em seus estudos, Montaño (2007) conclui que a distância entre as duas teses expostas não é apenas uma opinião diferente sobre as causas da gênese profissional. Expressam análises distintas e conduzem a conclusões radicalmente diferentes sobre a natureza, a funcionalidade e a legitimidade do Serviço Social. Carregam uma contraposição de perspectivas de particularismo e de totalidade que são necessárias e mutuamente excludentes, devendo ser analisadas de forma cuidadosa. Considera-se importante fazer exposição, ainda que resumida, dos dois aspectos analisados pelo autor, conforme seguem:

- Na análise sobre o surgimento do Serviço Social é necessário apreender a particularidade presente na profissão como um produto histórico, a partir de uma perspectiva de totalidade, vendo o assistente social como um trabalhador assalariado vinculado à execução terminal das políticas sociais;
- É necessário reconhecer a participação e a opção consciente, mesmo acrítica e ingênua, dos primeiros agentes profissionais que legitimaram com suas ações aquela 'identidade atribuída', que foi transformada em 'identidade

própria'. Tais agentes aceitaram e racionalizaram seus papéis revestidos de um manto de filantropia, de uma imagem de ajuda aos carentes.

Montaño (2007) infere ainda que, dentre os elementos que confluem para caracterizar uma profissão, um deles se constitui em fundante para o estudo da sua gênese, no qual também lhe confere legitimidade: a prática que desenvolve como trabalhador de uma instituição. Segundo o autor:

O que dota de legitimidade uma profissão é basicamente o fato de certas necessidades sociais serem reconhecidas, transformadas em demandas e respondidas por determinadas instituições e organizações, as quais empregam os profissionais para estudar e/ou intervir nessas realidades. Vale dizer, a demanda institucional que cria o espaço interventivo do assistente social provém do órgão empregador do profissional – aquele que transforma sua prática numa atividade ocupacional, onde se recebe um salário em troca da venda da sua força de trabalho, com o fim de dar resposta a uma necessidade social (MONTANO, 2007, p. 47).

Concorda-se com o autor quando enfatiza que o Estado, por ser o principal órgão empregador dos (as) assistentes sociais, é o legitimador da profissão de Serviço Social. Dessa forma, impõe-se a necessidade de realizar um estudo sobre o papel do Estado, o que será exposto mais adiante.

Percebe-se que a concepção endogenista ainda está presente no Serviço Social sendo possível identificá-la na fala de um sujeito pesquisado, quando este afirma que o trabalho com famílias é gratificante no sentido de saber que “posso ajudar alguém”. Os conteúdos valorativos percebidos são características da cultura da benesse e da ajuda ainda fortemente arraigados na sociedade brasileira. Dessa forma, há que se convir que tal concepção precisa ser identificada e debatida no meio profissional.

Munir os (as) assistentes sociais de informações referentes aos elementos que criaram as concepções conservadoras, assim como, propiciar aos (as) mesmos (as) espaços para refletir sobre os resultados que isso pode trazer para o trabalho profissional, é um dos objetivos que se pretende alcançar a partir dos subsídios expostos nesse estudo.

Retomando o debate sobre a profissão, considera-se necessário trazer mais elementos sobre os fundamentos do Serviço Social, assim como situar o processo histórico em que isso se realizou.

1.1.2 Reconceituação do Serviço Social no Brasil: fundamentos históricos, teórico-metodológicos e ético-políticos

Considera-se importante neste estudo, retratar o processo que levou o despertar da profissão de Serviço Social para a sua condição política, ao assumir a ideologia de vertente histórico-crítica. Neste sentido, tem-se como propósito situar a realidade vivida pela sociedade brasileira, assim como identificar os pressupostos básicos construídos à luz dessa vertente, no sentido de subsidiar a análise da concepção e prática dos profissionais pesquisados.

De acordo com Faria (2003) a compreensão da trajetória do Serviço Social passa pela compreensão acerca do movimento profissional envolvido nas mudanças da conjuntura sócio-histórica brasileira e como essas mudanças corrigiram e alteraram as tendências que determinaram as perspectivas dos assistentes sociais. Para a autora, na conjuntura sócio-histórica brasileira em que esse processo aconteceu, a vertente de ruptura com o conservadorismo se consolidou em várias instâncias profissionais “superando os limites dos círculos acadêmicos e inscrevendo-se no debate e nas orientações da organização política da categoria” (FARIA, 2003, p. 36).

Barroco e Terra (2012) inferem que o processo de renovação da profissão de Serviço Social, que aflora no Brasil na década de 1960, já estava em construção desde os anos de 1950. Esse processo acontecia em plena “crise do próprio padrão de desenvolvimento capitalista e de um processo de erosão das bases de legitimação do tradicionalismo profissional que atingiu proporções internacionais na década de 1960” (BARROCO e TERRA, 2012, p.38).

O cenário da economia mundial vivenciado a partir de meados da década de 1960 e também sentido pelo Brasil indicava o esgotamento do padrão de acumulação do capital, com o encerramento do longo período de crescimento econômico. Essa situação causou tensão nas relações sociais de diversos países, resultando na crise do petróleo de 1973 (Coelho, 2013). Nesse período o Brasil já sofria, há quase uma década, as consequências do golpe militar, ocorrido em abril de 1964. A sociedade brasileira reagia com os movimentos sociais que lutavam não somente por melhores condições econômicas, mas também por demandas sociais e culturais.

Predominava neste momento no Serviço Social a vertente positivista, da “psicologização que se forja em Durkheim” (NETTO, 2011, p.47) e de influência norte-americana, que comandava as escolas de Serviço Social no Brasil. Na análise do autor, o positivismo representa um estilo de pensar as relações sociais e que traz a marca da sociabilidade burguesa. Mais do que responsabilizar o sujeito por seu destino pessoal – marcas da ideologia impingida pela igreja –, essa forma de pensar tem como propósito naturalizar as relações sociais. A ideologia presente nessa vertente estabelece nitidamente a incapacidade dos sujeitos, podendo ser direcionados de acordo com o projeto burguês. Impotentes em face dos rumos do desenvolvimento social, os sujeitos legitimam o estabelecido e ficam predispostos a aceitar os rumos, seja em que sentido for.

[...] ao naturalizar a sociedade a tradição em tela é compelida a buscar uma especificação do ser social que só pode ser encontrada na esfera moral. Naturalizada a sociedade, o específico do social tende a ser situado nas suas dimensões ético-morais – e eis que se franqueia o espaço para a psicologização das relações sociais (NETTO, 2011, pg. 45).

Diante da efervescência dos movimentos sociais no Brasil, segmentos do Serviço Social não ficaram imunes ao processo que impulsionou a classe trabalhadora para lutar por melhores condições de vida. Para Netto (2011) foi a ampliação do capital no estágio do capitalismo monopolista e as suas particularidades na formação sócio-histórica da sociedade brasileira que formaram

as condições que propiciaram ao Serviço Social contestar e romper as matrizes teórico-metodológicas e a prática profissional do Serviço Social tradicional.

De acordo com Barroco e Terra (2012), as críticas ao conservadorismo no Serviço Social manifestam-se em 1965, quando emergiu o Movimento de Reconceituação na América Latina. As várias correntes e perspectivas teóricas presentes nesse movimento, põem em questão o Serviço Social tradicional.

Suas vertentes mais críticas desvelaram o papel político da profissão e questionaram as referências a-históricas e acríticas que a influenciaram – sua pretensa neutralidade política e seu conservadorismo –, reclamando uma intervenção comprometida com as classes subalternas (BARROCO e TERRA, 2012, p.40).

Para as autoras, a partir de 1950 foram dadas as bases históricas para a gestação de uma nova ética dentro do Serviço Social, que amadureceu na década de 1980 diante de condições sociais favoráveis e se objetivou no ano de 1990, teoricamente consolidada e ampliando o seu campo de intervenção prática. Esse debate, no entanto, tornou-se mais intenso, no Brasil, a partir da crise da ditadura militar.

Como infere Netto (1999) a luta empreendida pela sociedade em busca da democracia encontrou eco na categoria profissional, e dessa forma criou o quadro necessário para romper com o conservadorismo no Serviço Social. Nesse processo se inscreveu a primeira condição – a condição política – para a constituição de um novo projeto profissional.

Uma parcela dos assistentes sociais inseridos (as) nas lutas da sociedade aproximou-se da tradição marxista, rompendo com o pensamento conservador e seus fundamentos, ao formularem um conjunto de questionamentos em torno da funcionalidade da profissão. Profissionais vinculados à perspectiva histórico-crítica e que compunham a vanguarda intelectual contribuíram de forma decisiva no “processo de amadurecimento prático-teórico da profissão e para o desvelamento do significado da profissão nas relações sociais da sociedade capitalista” (COELHO, 2013, p. 96).

O rompimento com a tradição endógena da profissão e a necessidade de produzir uma prática profissional histórico-crítica, comprometida com os valores do trabalho, motivaram a categoria profissional para “a apreensão das contradições e mediações que permeiam as relações sociais na sociedade capitalista” (COELHO, 2013, p. 96). Esse processo não aconteceu de forma contínua e harmoniosa, visto que dentro da categoria muitos (as) profissionais ainda se mantiveram em defesa da linha tradicional e conservadora.

Corroborando com essa afirmação Barroco (2001) explicita que na década de 1960, em plena efervescência do movimento feminino, o Serviço Social brasileiro, por intermédio de uma de suas entidades representativas, publica o ‘Código Moral de Serviço Social’. Esse documento, de origem europeia, traz em seus pressupostos “um conservadorismo medieval, em oposição a todas as conquistas da sociedade moderna” (BARROCO, 2001, p. 113). Esse fato vem reafirmar que a luta dentro do Serviço Social não foi homogênea, tendo exigido grandes e continuados esforços daqueles (as) que acreditavam na necessidade de reaver os conteúdos profissionais conservadores.

Barroco e Terra (2012) num estudo sobre os Códigos da profissão, afirmam que, mesmo com mais de uma versão desses, as mudanças nos conteúdos foram pouco significativas, havendo dessa forma, pequenas diferenças entre os Códigos lançados anteriores ao de 1986, podendo estabelecer as diferenças da seguinte forma:

- O primeiro Código, lançado no ano de 1947, expressa a estreita vinculação do Serviço Social com a doutrina social da Igreja Católica, extremamente doutrinário e subordinado aos dogmas religiosos;
- O segundo Código, de 1965, revela traços da modernização profissional no contexto da modernização conservadora posta pela autocracia burguesa. Introduziu alguns valores liberais sem romper com a base filosófica neotomista e funcionalista;
- O terceiro Código, de 1975, suprimiu as referências democrático-liberais do Código anterior, configurando-se como uma das expressões de reatualização do conservadorismo profissional no contexto de oposição e luta entre projetos

profissionais que antecederam o III CBAS de 1979 (BARROCO e TERRA, 2012, p.45).

A emergência do processo de ruptura com os traços tradicionais da profissão se desenvolveu no contexto adverso de autocracia burguesa, durante a ditadura militar e se mostrou longo e difícil, diante das contradições que propiciaram o seu surgimento. Dentre essas contradições, pode-se destacar a necessidade de se legitimar perante a classe trabalhadora por meio das políticas sociais e também a refuncionalização da universidade brasileira na qualificação da força de trabalho com objetivo de atender às necessidades do capital.

Para um segmento profissional do Serviço Social brasileiro, as respostas para os questionamentos que brotavam acerca da natureza, da funcionalidade e do significado da profissão, poderiam apenas ser encontradas na teoria crítica comprometida com os valores da liberdade e da emancipação humana (COELHO, 2013, p. 97).

Aos profissionais do Serviço Social vinculados à perspectiva histórico-crítica, colocava-se a necessidade de apreender o significado da profissão na sociedade capitalista, perceber as contradições e implicações que interferem na prática profissional e estabelecer crítica ao conservadorismo presente na profissão. Vieram à tona questionamentos direcionados aos fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social alinhados aos interesses da burguesia e suas práticas correspondentes. Buscava-se, a partir de então, a compreensão da profissão na totalidade do movimento de produção e reprodução das relações sociais (Coelho, 2013).

De acordo com Coelho (2013), o Serviço Social no Brasil, na concepção histórico-crítica, pauta-se por um movimento de constante crítica e auto-crítica, debatendo os desafios e dilemas da profissão com objetivo de construir suas dimensões históricas, em consonância com as referências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas. A apreensão do Serviço Social como uma profissão cujas especificidades apenas podem ser reveladas na totalidade do ser

social, constitui a contribuição mais importante da perspectiva teórico-crítica para o Serviço Social brasileiro e latino-americano.

Os primeiros frutos de importante consolidação de conhecimentos começam a aparecer nos espaços da pós-graduação, no trânsito das décadas de 1970 e 1980 e nos anos seguintes. Uma avaliação dessa produção demonstra que, mesmo desigual, ela engendrou uma massa crítica³ considerável, uma acumulação teórica que propiciou o estabelecimento de interlocução do Serviço Social com as ciências sociais, revelando com isso, diversos nomes de intelectuais respeitados dentro da categoria e em diversas áreas do saber (Netto, 1999).

O que o Serviço Social teve de maior relevância no processo de reconceituação, segundo Netto (1999), foi a incorporação de matrizes teóricas e metodológicas compatíveis com a ruptura ao conservadorismo profissional. Nessa produção foram empregadas abertamente vertentes críticas, em especial as de tradição marxista. No plano da produção de conhecimentos foi instaurado um pluralismo que permitiu a incidência de concepções teóricas e metodológicas sintonizadas com os projetos societários da classe trabalhadora.

Todo esse processo de produção de conhecimento conduziu à consolidação do profissional de Serviço Social, trazendo não só conquistas teóricas, mas também ganhos práticos que se revelaram de formas diversas no universo profissional.

A partir do que Netto (1999) chamou de quase monopólio do conservadorismo, os intelectuais que compunham a vanguarda do Serviço Social consolidaram as conquistas com a formulação do Código de Ética Profissional,

³ “A expressão *massa crítica* refere-se ao conjunto de conhecimentos produzidos e acumulados por uma determinada ciência, disciplina ou área do saber. O Serviço Social é uma *profissão* – uma especialização do trabalho coletivo, no marco da divisão sócio-técnica do trabalho –, com estatuto jurídico reconhecido (Lei 8.669, de 17 de junho de 1993); enquanto profissão, não é uma ciência nem dispõe de teoria própria; mas o fato de ser uma profissão não impede que seus agentes realizem estudos, investigações, pesquisas etc. e que produzam conhecimentos de natureza teórica, incorporáveis pelas ciências sociais e humanas. Assim, enquanto profissão, o Serviço Social pode se constituir, e se constituiu nos últimos anos, como uma área de produção de conhecimentos, apoiada inclusive por agências públicas de fomento à pesquisa (como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq)” (Netto, 1999, p.12).

instituído em 1986. No aspecto da reflexão e normatização ética, o Código de Ética representou conquistas e ganhos por meio de dois procedimentos:

negação da base filosófica tradicional, nitidamente conservadora, que norteava a 'ética da neutralidade', e afirmação de um novo perfil do/a técnico/a, não mais como um/a agente subalterno/a e apenas executivo/a, mas um/a profissional teórica, técnica e politicamente (CFESS, 2011, p. 20).

Na análise de Barroco (2001) os pressupostos desse Código indicavam a necessidade de uma nova ética profissional, voltada para a vontade coletiva, no sentido de superar a visão acrítica, presente até então, em que os valores são tidos como universais e acima dos interesses de classes. Para a autora, o referido Código expressa uma concepção ética mecanicista:

ao derivar, imediatamente, a moral da produção econômica e dos interesses de classe, não apreende as mediações, peculiaridades e dinâmicas da ética. Ao vincular, mecanicamente, o compromisso profissional com a classe trabalhadora, sem estabelecer a mediação dos valores próprios à ética, reproduz uma visão tão abstrata quanto a que pretende negar (BARROCO, 2001, p. 176).

A despeito de considerar a importância do Código de Ética de 1986, a autora afirma que este está aquém dos avanços teórico-metodológicos e políticos concretizados na década de 1980. Concorda que a prática política construiu de fato uma ética de ruptura, no entanto, a contribuição teórica não foi suficiente para a compreensão dos seus fundamentos.

Em 1993, o Código de Ética passou por importante revisão, permitindo a incorporação de novos elementos. Esta revisão propiciou maior notoriedade para o Serviço Social, representando assim um momento fundamental do processo de construção do projeto ético-político do Serviço Social no Brasil.

O Código de Ética, a partir de 1993, passa a ser uma das referências da prática e do posicionamento político dos (as) assistentes sociais, diante da política neoliberal e dos seus desdobramentos na sociedade brasileira. Conforme enfatiza Barroco (2001, p. 206):

É nesse contexto que o projeto profissional de ruptura começa a ser definido como projeto ético-político referenciado nas conquistas dos dois Códigos (1986 e 1993), nas revisões curriculares de 1982 e 1996 e no conjunto de seus avanços teórico-práticos construídos no processo de renovação profissional, a partir da década de 1960.

Netto (1999), em um importante estudo sobre a contribuição do projeto ético-político do Serviço Social afirma que ele conquistou a hegemonia da profissão no Brasil, a partir da década de 1990. Ao analisar sua estrutura básica, qualifica-a como de caráter aberto, por representar um processo em contínuo desdobramento. Em seus eixos fundamentais, “é suficientemente flexível para, sem se descaracterizar, incorporar novas questões, assimilar problemáticas diversas, enfrentar novos desafios” (Netto, 1999, p.15).

Para o autor, o núcleo do projeto ético-político do Serviço Social é o reconhecimento da liberdade como valor central, liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas e, por isso, significa um compromisso com a autonomia, emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. A partir dos elementos de sua fundamentação o projeto contempla de forma positiva o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional. Aos assistentes sociais institui a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio ao arbítrio e a qualquer forma de preconceito.

A dimensão política contemplada no projeto do Serviço Social está refletida no posicionamento a favor da equidade e da justiça social, no que refere ao acesso aos bens e serviços, como também, na ampliação da cidadania explicitada como garantia dos direitos civis, políticos e sociais da classe trabalhadora (Netto, 1999).

Outro aspecto fundamental enfatizado pelo projeto é o compromisso com a competência profissional. Essa atribuição só poderá ser adquirida com o aperfeiçoamento intelectual do assistente social, por meio da formação acadêmica qualificada permanente e do estímulo a uma constante preocupação investigativa.

Enfatiza-se ainda a contribuição das autoras Barroco e Terra (2012) no que se refere ao compromisso da profissão com a classe trabalhadora. Para as autoras, a relevância do Código de Ética de 1993 consiste em fortalecer o compromisso ético-político profissional com a classe trabalhadora, por meio do aprimoramento da

qualidade dos serviços prestados à população usuária. Para tanto, necessário se faz conhecer o contexto sócio-histórico e as condições de vida e de trabalho em que estão inseridos esses indivíduos. O conhecimento dessas necessidades concretas, tanto dos usuários quanto dos profissionais com os quais o trabalho é realizado, é determinante para que se possa garantir a qualidade dos serviços desenvolvidos.

Ao trazer essas reflexões para o trabalho realizado com famílias nos CRAS, conforme se constatou na pesquisa, percebe-se que as questões relacionadas às condições de vida dos usuários, assim como as condições de trabalho dos profissionais não são debatidas à luz do contexto sócio-histórico e de classe social. Não se conseguiu identificar a materialização desses princípios nas atividades realizadas com famílias nos acompanhamentos às mesmas, nem mesmo quando se investigou os temas trabalhados nas atividades coletivas.

Encerra-se o debate proposto para esse item, por considerar-se que os elementos expostos subsidiaram o entendimento em torno da profissão de Serviço Social, naquilo que se propõe para a análise dessa dissertação. O próximo item contemplará a análise dos elementos que fazem mediação com a questão social, no sentido de propiciar a compreensão sobre as concepções presentes nas políticas sociais e na denominada Reforma do Estado no Brasil.

1.2 Questão social, Políticas Sociais e Reforma do Estado

Mas é somente quando os trabalhadores se organizam como sujeito coletivo, dando voz aos interesses e necessidades do proletariado enquanto *classe*, exigindo reformas, melhores condições de trabalho, ganhos econômicos e, no limite, a supressão do capitalismo, que as classes dominantes adotam medidas de enfrentamento da questão social, através da legislação e de algumas reformas sociais (MOTA, 2009, p.25).

Para apreender o processo de organização da sociedade contemporânea e conseqüentemente os papéis do Estado e das políticas sociais nesse contexto, faz-se necessário reportar as análises sobre a questão social. Nesse aspecto procurar-se-á enfatizar o cenário e o contexto histórico em que a questão social se expressa

na sociedade capitalista, para em seguida expor sobre a ideologia de construção do Estado liberal. Os estudos desenvolvidos evidenciam os nexos entre a trajetória das políticas sociais e as reformas do Estado no Brasil, constituindo-se em processos e condições sócio-históricas para a origem e desenvolvimento do Serviço Social.

1.2.1 Questão social: breve contextualização

O termo questão social tem origem por volta da terceira década do século XIX, na Europa Ocidental, a partir das transformações sociais, políticas e econômicas advindas da revolução industrial. Tais transformações causadas pelo processo de industrialização trouxeram importantes impactos sobre a vida dos trabalhadores urbanos, entre os quais o pauperismo.

Para Behring e Boschetti (2009), no citado período da história, os trabalhadores urbanos estavam reagindo contra a exploração extenuante, representada pela extensão do tempo de trabalho e pela exploração do trabalho de mulheres, crianças e pessoas idosas. A luta de classe se manifestou, de forma contundente, expondo a questão social, com reivindicação dos trabalhadores por meio de greves e manifestações em torno da jornada de trabalho, assim como sobre o valor dessa força. Dessa forma, o fundamento da questão social é o reconhecimento desses novos problemas, é a tomada de consciência da classe trabalhadora.

Conforme explicita Netto (2011), a situação de pobreza em massa vivenciada pela classe trabalhadora no século XIX foi o aspecto mais imediato de instauração do capitalismo em seu estágio industrial-concorrencial. No entanto, foi a forma como os trabalhadores se posicionaram contra as condições de trabalho e de vida que gerou todo o movimento conhecido na história da humanidade como questão social. Dessa forma, a questão social representa historicamente a inserção da classe operária no cenário político, por meio das lutas em prol do reconhecimento e da garantia do direito ao trabalho.

De acordo com Pereira (2011), na base da questão social havia um motivo: “as necessidades sociais estavam associadas à pauperização crescente da classe trabalhadora, cujo determinante era a tendência capitalista de aumentar a taxa de exploração do trabalho, independente da produtividade deste” (PEREIRA, 2011, p.58).

Netto (2011) enfatiza que muitos observadores da época, de várias posições ideológicas, perceberam que a questão social era um fenômeno novo e sem precedente na história da humanidade. Por mais que a situação de desigualdade social existente no mundo fosse algo bem antigo, caracterizada pela distância entre os ricos e os pobres, era novo o fenômeno que então se generalizava. Se nas sociedades precedentes a pobreza estava ligada a uma situação de grande escassez, nesse momento ela estava vinculada a uma situação que tinha como tendência reduzir a situação de escassez, diante da produção progressiva de bens e serviços.

No entanto, o que desencadeou o fenômeno denominado de questão social foi o fato de os trabalhadores terem percebido que, quanto mais eles produziam, mais se viam espoliados das condições materiais de vida, mais a escassez desses bens aumentava. As necessidades problematizadas pelos trabalhadores, conscientes de sua situação de explorados, é que permitiram que o problema da pobreza, até então considerado natural, pudesse ser visto como uma questão social. “A pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2011, p. 154).

Conforme afirma Netto (2011), se os trabalhadores pauperizados daquela época tivessem se mantido inertes, submissos, aceitando a condição de vítimas do destino, a história seria diferente. Foram os protestos da classe trabalhadora, o inconformismo, as violentas manifestações materializadas de diversas formas, as quais resultaram em sérias ameaças às instituições sociais existentes, que fizeram com que a burguesia designasse o movimento de questão social.

No final do século XIX, a expressão questão social deixa de ser usada apenas por críticos sociais e passa a ser utilizada também por autores que tinham

um pensamento conservador. Os eventos⁴ daquele período impediram que os intelectuais vinculados a eles compreendessem os nexos entre a sociedade e a economia. A partir de então, a questão social é neutralizada tanto no pensamento conservador laico quanto no pensamento confessional, com a justificativa de que acima de tudo era necessário manter a defesa e a ordem da burguesia.

As manifestações imediatas da questão social, tais como desamparo e desigualdade social, penúria, fome, dentre outras, são vistas pelos pensadores laicos como características de toda e qualquer ordem social, podendo estas, no máximo, receber uma intervenção política limitada, no sentido de amenizar os seus efeitos. No que se refere aos defensores do pensamento confessional, há um apelo para a diminuição dos seus efeitos, argumentando que sua exacerbação é contrária à vontade divina. Em qualquer uma dessas duas vertentes conservadoras “[...] mesmo as reduzidas reformas sociais possíveis, estão hipotecadas a uma reforma moral do homem e da sociedade” (NETTO, 2011, p. 155).

A questão social é entendida como um fenômeno natural e convertida em objeto de ação moralizadora. Nas duas posições conservadoras expostas, o enfrentamento das manifestações da questão social deve fazer parte de um programa que preserve antes de tudo a propriedade privada dos meios de produção. Não deve ser problematizada na ordem econômico-social estabelecida, mas sim combatida, sem que se toque nos fundamentos da ordem burguesa.

Iamamoto (2001) considera que a tendência em naturalizar a questão social faz com que a mesma seja transformada em ações de combate à pobreza ou em

⁴ O pensamento burguês, com os acontecimentos sociopolíticos de 1848, deixa a crítica da realidade em nome do progresso, do futuro, das possibilidades reprimidas e transforma-se numa justificação teórica do existente. “Em nível histórico-universal, a experiência de 1848 demonstrou os limites reais do projeto sociopolítico conduzido pela burguesia – a *liberdade* deve restringir-se à liberdade de concorrer no mercado, a *igualdade* esgota-se na formalidade jurídica e a *fraternidade* se resolve na retórica e no moralismo. O *projeto de emancipação humana*, nestes limites, não desborda o terreno da *emancipação política*, tal como Marx mesmo o vislumbrou em 1844 (Marx, 1969). A partir desse marco, o protagonismo burguês centra-se na conservação da ordem (para a qual concorrem, necessariamente, programas reformistas, tornados especialmente claros depois de 1848) que se veio instaurando sobre as ruínas do Antigo Regime” (NETTO, José Paulo. In: Marx, Karl & ENGELS. Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. Prólogo. São Paulo: Ed. Cortez, 1998).

expressões da violência dos pobres e, dessa forma, o Estado responde com ações de segurança e de repressão. Quando se incorre no erro de analisar a questão social fora de sua gênese, desconsiderando os processos sociais contraditórios e sua dimensão de totalidade, pode-se cair em duas armadilhas: quando se elimina a dimensão coletiva na análise da origem do fenômeno, atribuindo a responsabilidade às dificuldades do indivíduo, ou quando se desconsideram suas expressões específicas, ao generalizar as suas manifestações de forma segmentada da vida dos sujeitos. Essa forma de analisar a questão social configura-se em um processo de renovação da velha questão social, que entra em cena sob nova roupagem, contribuindo para o aprofundamento das suas contradições.

A questão social deixa de ser apenas contradição entre abençoados e desabençoados pela fortuna, pobres e ricos, ou entre dominantes e dominados, para constituir-se, essencialmente, na contradição antagônica entre burguesia e proletariado, independentemente do pleno amadurecimento das condições necessárias à sua superação (IAMAMOTO e CARVALHO, 2013, p. 135).

As explosões da Revolução de 1848 afetaram as bases da cultura política que constituía o ponto norteador do movimento dos trabalhadores. Disso resultou a compreensão de que a questão social está necessariamente vinculada à ordem burguesa e, dessa forma, a colaboração de classes não reverteria suas manifestações. Isso só se daria com a supressão da ordem burguesa. “Uma das resultantes de 1848 foi a passagem, em nível histórico-universal, do proletariado da condição de classe em si a classe para si” (NETTO, 2011, p. 156).

Iamamoto, referenciada em Marx, enfatiza que o regime capitalista produz ao mesmo tempo as condições materiais da vida humana, assim como o processo que se desenvolve sub-relações sociais histórico-econômicas de produções específicas. O resultado das relações entre os homens em uma determinada sociedade é regulado pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho. A compreensão desse processo exigirá a apropriação dessa dupla dimensão da análise, que é a “existência material das condições de trabalho e a forma social pela qual se realiza” (IAMAMOTO, 2001, p.10).

Nessa lógica, a questão social está intimamente determinada pela exploração capital/trabalho. Tal exploração remete à determinação da questão social em sua integralidade, que implica na intercorrência de vários componentes, dentre esses, componentes históricos, políticos e culturais. “A questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo” (NETTO, 2011, p.157).

Dessa forma, a questão social se refere à totalidade das desigualdades sociais que se manifestam na sociedade capitalista, as quais não existiriam sem a intermediação do Estado. Tem origem no espaço coletivo de produção, que se contrapõe à apropriação privada da atividade humana, que é o trabalho, bem como as condições imprescindíveis à sua realização, assim como de seus frutos (Iamamoto, 2001).

1.2.2 Concepção Ideológica do Estado liberal

No cenário de lutas da classe trabalhadora, considerando a forte pressão exercida por essa categoria na reivindicação de seus direitos, questiona-se: de que forma se organizava o Estado para intervir nas forças sociais? Quais influências ideológicas se apresentavam como pano de fundo dessa situação?

Behring e Boschetti (2009) contribuem de modo importante ao enfatizarem que no período compreendido entre os séculos XIX e XX, a presença de influências liberais já indicava o cenário em que hoje vivemos. Tais influências, alimentadas por David Ricardo e Adam Smith, defendiam o trabalho como mercadoria e, como tal, deveria ser regulado de forma livre pelo mercado. Dessa forma, Ricardo e Smith foram os responsáveis por cristalizar o fio condutor da ação liberal do Estado, ao estabelecer que “cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo” (BEHRING E BOSCHETTI, 2009, p.56).

Para as autoras, a influência maior dessa corrente se deve à Adam Smith que defende que o funcionamento livre e ilimitado do mercado, por si só, asseguraria

o bem-estar coletivo. No entanto, para que o mercado tenha poder para regular as relações sociais faz-se necessário que o Estado esteja presente, exercendo seu controle. Adam Smith defendia a presença do Estado como garantidor de maior liberdade para o mercado. Trata-se de um Estado mínimo, controlado fortemente pelos indivíduos que compõem a sociedade civil.

Ressalta-se, no entanto, que o liberalismo como referencial teórico já havia surgido desde o século XIV, na Revolução Gloriosa. De acordo com Couto (2010) ele tinha como objetivo a tolerância religiosa e o governo constitucional. As ideias liberais são baseadas principalmente na teoria dos direitos humanos e foram difundidas em larga escala em diversos movimentos sociais, em especial nos EUA. No ideário liberal, dois conceitos são fundamentais: o de autonomia e o de liberdade. Esses conceitos vão delinear propostas feitas pelos pensadores liberais.

Behring e Boschetti (2009) contribuem ao enfatizarem que a frágil intervenção do Estado na garantia dos direitos sociais sob o capitalismo liberal, não surgiu de uma ação predefinida do Estado, mas foi criada e defendida de forma deliberada pelos liberais. De acordo com o pensamento liberal, o Estado não deveria regular as relações de trabalho e nem atender as necessidades sociais, no entanto, de forma contraditória, deveria agir firmemente para garantir os interesses liberais, fortalecendo o mercado.

O cenário que se apresenta no final do século XIX, demonstra uma correlação de forças entre a classe trabalhadora e o Estado. De um lado a classe trabalhadora luta por melhores condições de trabalho e de vida e de outro o Estado procura retomar o controle sobre essa classe. De condução liberal, esse Estado tinha forte caráter policial e repressor e sua principal função era não intervir na liberdade individual. Seu fundamento estava na garantia dos direitos civis, orientados para a preservação da propriedade privada. Dessa forma, deveria proteger o direito à vida, assegurando aos indivíduos o usufruto do direito à propriedade e à liberdade.

Os liberais julgavam que a defesa dos direitos sociais, por exigir a intervenção do Estado, impediria o direito à liberdade, considerado por eles como o valor maior dentre todos os direitos (Couto, 2010).

A repressão direta do Estado foi uma das estratégias da burguesia para lidar com a situação exposta pelos trabalhadores. Outra estratégia foram algumas concessões pontuais, oferecidas aos trabalhadores, por meio das legislações fabris. O Estado reprimia de um lado e, de outro, regulava as relações de produção. A força ideológica do liberalismo estava formada, com forte influência da burguesia na diminuição do papel do Estado e o conseqüente fortalecimento do mercado. O problema da desigualdade e da exploração se desloca da questão social, passando ao campo do direito formal, priorizando-se a discussão em torno da igualdade de oportunidades, em detrimento da igualdade de condições.

A partir da organização e pressão da classe trabalhadora na reivindicação dos seus direitos, a natureza do Estado liberal do século XIX abrandou-se, passando a assumir um caráter mais social. A luta pelo direito ao trabalho e conseqüentemente, por condições dignas de vida, trouxe como consequência outras conquistas sociais. Uma citação de Barbalet explicita tais conquistas:

Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na institucionalização de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação (*apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.63-64).

As lutas da classe trabalhadora, das quais surgiu a questão social, não conseguiram instituir uma nova ordem social, mas contribuíram consideravelmente para a universalização dos direitos políticos, assim como para ampliar os direitos sociais. Tais mudanças foram fundamentais para promover modificações no papel do Estado no âmbito do capitalismo, especificamente no final do século XIX e início do século XX. Nesse sentido, as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser vistas na relação entre o Estado liberal e o Estado social.

1.2.3 Políticas Sociais: resposta do Estado às demandas sociais

Segundo Viana (2008)⁵, a problematização das necessidades básicas realizadas por meio das reivindicações da classe trabalhadora se transforma em demandas sociais que são apresentadas ao Estado. Tais demandas tornam-se direitos sociais, caracterizados como instrumentos jurídico-formais e afiançados nas Constituições federais dos países.

Para Behring e Boschetti (2009) a realização de ações na área social de forma mais ampla, planejada e de caráter obrigatório passou a ser assumida pelo Estado capitalista só no final do século XIX. Por serem as políticas sociais o resultado das reivindicações e pressões da classe trabalhadora, o seu surgimento aconteceu de forma gradual e diferenciada entre os países. Isso porque o surgimento e o resultado dessas políticas estão subordinados ao grau de desenvolvimento das forças produtivas e da correlação das mesmas no âmbito do Estado.

Como assinala Pereira (2011), precisamente por volta de 1830, o ‘social’ passou a ocupar um lugar mais preciso entre a organização política e o sistema econômico, com o objetivo de regular as forças livres do mercado e as tensões sociais de novo estilo. A Revolução industrial trouxe várias mudanças dentre elas o progresso técnico, a democratização e bem-estar institucionalizado, previstos em lei. Essas mudanças promoveram semelhanças cada vez maiores nas sociedades e as tornaram mais complexas, prósperas e civilizadas. “Como resultado do avanço da cidadania, o *Welfare State* se afigurou um divisor de águas entre um sistema de proteção social arcaico, pré-industrial e carente de riquezas e, outro, moderno, industrial e próspero” (PEREIRA, 2011, p. 33).

A autora explicita que nesse momento do século XIX as ideias liberais que surgiram no século XVIII dominaram a política social no Ocidente. O conceito de proteção social próprio da sociedade pré-industrial se pautava no paternalismo e no

⁵ Entrevista ao periódico Folha PUC - Flash Reflexões, nº 449, 1º a 15 de junho de 2008.

vínculo de dependência entre o pobre e o Estado. Dominados pelo liberalismo os novos Estados industrializados se empenharam em combater o velho protecionismo negando a possibilidade de a proteção social vir a ser benéfica para os indivíduos e para o país.

No cerne das ideias da sociedade “estavam os princípios da liberdade, da igualdade e da autoajuda (*self-help*) tributários da Revolução francesa, os quais se impuseram ao pensamento econômico, social e político da época” (PEREIRA, 2011, p.33). O poder político dos trabalhadores já havia promovido conquistas democráticas e demonstrado força. Dessa forma,

nos fins do século XIX, prevaleceu de fato um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos favoráveis à construção de um moderno conceito de proteção social. E esse conceito, ao associar bem-estar à cidadania, expressou verdadeiramente um padrão de regulação socioeconômico avesso ao paternalismo, passando a ser visto como início do *Welfare State* (PEREIRA, 2011, p. 34).

A partir das afirmações da autora, Behring e Boschetti (2009) enfatizam que a crise de 1929/1932 promoveu mudanças consideráveis no desenvolvimento das políticas sociais nos países capitalistas da Europa ocidental. O período entre as duas grandes guerras mundiais é reconhecido como o momento de ampliação de instituições e práticas intervencionistas. O abandono pela classe trabalhadora do projeto de socialização da economia permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes, nominado de ‘consenso do pós-guerra’⁶. As iniciativas constantes nesse consenso têm origem nas reivindicações da classe trabalhadora durante o século XIX, tendo sido ampliadas, principalmente por causa da influência do Relatório ou Plano Beveridge⁷, em 1942.

⁶ Esse consenso, materializado pela assunção ao poder de partidos social-democratas, institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania e no compromisso governamental. Instituiu o aumento de recursos para a expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego (Pierson apud Behring e Boschetti, 2009, p.92).

⁷ Conforme esclarece Pereira (2011), o Plano ou Relatório Beveridge sobre Seguro Social e Serviços Afins foi publicado no ano de 1942, no pós-guerra. Elaborado por um comitê coordenado por William Beveridge, com base nas ideias de Keynes, propunha uma completa revisão do esquema de

A experiência de Estado social como um sistema de proteção social de responsabilidade do Estado surgiu no final da década de 1920, baseada nas ideias de J. M. Keynes e tinha como objetivo promover o bem-estar social e diminuir as desigualdades sociais. Sobrepõe a necessidade de intervenção do Estado, por meio de um planejamento para o restabelecimento do equilíbrio das condições de acumulação capitalista.

O sistema de proteção social do *Welfare State* foi construído com base no pleno desenvolvimento da economia, e permitia que o Estado fizesse investimento em políticas sociais. Os pilares do *Welfare State* foram construídos a partir da solidariedade social, em torno de objetivos que buscaram incorporar o proletariado e outros segmentos aos novos empregos e à cidadania, dentre outras conquistas. Para Couto (2010), esse sistema foi mais efetivo nos países em que os trabalhadores tinham mais força e representatividade, por meio dos sindicatos. Em países como o Brasil, a proteção social demorou mais a se constituir como sistema, sendo possível somente a partir da Constituição Federal de 1988.

Em um estudo sobre a origem do *Welfare State*, Pierson (*apud* Behring e Boschetti, 2009) salienta que o primeiro elemento que indica a introdução das políticas sociais é aquele que é orientado pela lógica do seguro social. O segundo elemento aponta que as políticas sociais propiciam a ampliação da noção de cidadania, no sentido de direcionar ações que vão além daquelas aplicadas para a população em situação de pobreza extrema. Os estudos de Pierson indicam que as lutas sociais trouxeram avanços e que promoveram mudanças na relação do Estado com o cidadão, os quais estão situados em quatro direções: quando o interesse estatal incorpora necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; os seguros sociais passam a ser reconhecidos como conjunto de direitos; a concessão de proteção social pelo Estado passa a ser recurso para o exercício da cidadania; e por último, há um aumento considerável de investimento público nas políticas sociais.

proteção social existente na Grã-Bretanha. O Sistema de Seguridade Social de Beveridge inovou, por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo, além de abolir os testes de meio no âmbito da assistência social. Representou, a partir da Segunda Guerra Mundial, significativas medidas de política social como direito (Pereira, 2011, p. 93-94).

Em torno das políticas sociais convergem concepções diferenciadas e contraditórias. Alguns autores as classificam na concepção da concessão, por que a consideram como responsável em manter o sistema capitalista, na medida em que reforça a acumulação e reproduz a força de trabalho na lógica construída pelo capital. Outros estudiosos a compreendem como uma conquista, ao acreditarem que as demandas dos trabalhadores e sua disputa na ampliação dos direitos ganham visibilidade por meio das políticas sociais (Couto, 2010).

Na análise de Couto (2010), é possível identificar os dois movimentos dentro das políticas sociais. Como instrumento do Estado elas têm incorporado as características do momento em que foram construídas, considerando os componentes econômicos, culturais, políticos e sociais que dão sustentação e base para a sociedade. Dentro da concepção do Estado liberal, as políticas sociais são vistas como fragmentadas, residuais e com forte influência do mercado, tendo minimizada a responsabilidade governamental. Na concepção do Estado social, essas se configuram como um sistema de proteção social de concepção universal e igualitária, com direcionamento e responsabilidade do Estado.

A partir da década de 1970, o *Welfare State* começa a dar sinal do seu desmonte. Um dos fatores apontados para essa crise foi o limite da capacidade do Estado em financiar as políticas sociais. Os reduzidos índices de crescimento, somados às altas taxas de inflação, foram os mais fortes argumentos para a crítica dos neoliberais ao Estado social.

Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973 (BEHRING e BOSCHETTI, 2009 p. 125).

O retorno aos ideais liberais reforça a ideia de fortalecimento do mercado. Para os neoliberais, a proteção social garantida por meio do Estado é perniciosa para o desenvolvimento econômico. Nesse aspecto o Estado deve aumentar os investimentos no mercado e diminuir o do trabalho.

O cenário do século XXI apresenta as políticas sociais retomando seu caráter residual e focalizado. Perde-se a noção da garantia de direitos, visto que esses se voltam para o campo dos direitos civis e políticos. Nesse ponto não se pode deixar de considerar que as reestruturações “seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização, rompendo com o compromisso que permitiram a expansão do *Welfare State*” (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p. 134).

Esta tendência pode ser confirmada na pesquisa de campo realizada para este estudo, ao se constatar na fala de alguns sujeitos afirmações como: “a gente tenta fazer a parte, fazer o máximo que a gente dá conta”; “apesar da grande dificuldade a gente tenta fazer o melhor, assistir aos mais vulneráveis, a equipe é guerreira”.

A garantia dos direitos sociais no Brasil, com base no que estabelece a Constituição Federal/1988, reafirmada pela LOAS, ainda não foi assimilada como direito social. A legitimidade dessa afirmação pode ser constatada na fala de um sujeito pesquisado: “a SEMAS faz o básico, tenta dar o suporte”. Dessa forma, percebe-se que o entendimento da política do favor permanece bem atual.

Sobressai nessas afirmações a noção da assistência social como contingente e eventual, e não como direito social previsto na Constituição Federal, no tripé da seguridade social.

1.2.4 Reforma do Estado no Brasil

A partir de 1970, seguindo o exemplo de outros países, o Brasil vivenciava um estado de crise econômica e social que se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, do aumento desenfreado do desemprego e do aumento da taxa de inflação.

De acordo com Behring (2008), na década de 1990 o governo brasileiro propôs como solução para sair da crise econômica a reforma do Estado, tendo como marco institucional o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, idealizado por Bresser Pereira e sua equipe. Neste contexto, o governo passou a assumir

campanha em torno de reformas, que se propagou na mídia falada, escrita e nos meios políticos e intelectuais. Tal campanha enfatizava que o modelo de Estado das últimas décadas era o agente responsável pela emergência da crise econômica, devido ao seu forte caráter intervencionista na economia e aos consideráveis gastos sociais. A crítica ao Estado era no sentido de percebê-lo voltado para si, o que dá margem ao abuso e à ineficiência.

De acordo com a autora, para solucionar essa crise seriam necessárias medidas duras como: a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial. Foi enfatizada a racionalização dos recursos fiscais, proporcionando a abertura dos mercados e as privatizações, ações iniciadas e levadas a efeito pelo governo federal.

A reforma de Estado formulada por Bresser Pereira e sua equipe estabelecia que o Estado teria um papel coordenador complementar. De acordo com a ideologia dominante, a crise que o estado brasileiro vivia naquele período tinha como principal responsável a falência do serviço público. Nessa lógica, era preciso reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade e sua capacidade financeira e administrativa. Consistia o Plano em reconstruir um Estado que mantivesse suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado, do qual contrataria serviços.

Nesse modelo de Estado social-liberal, a política social é deslocada, sendo que os serviços de saúde, educação e outros, devem ser executados por meio da contratação de organizações públicas não estatais competitivas. Bresser Pereira classificou assim o novo Estado:

É um Estado social-liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas é também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é o resultado de reformas orientadas para o mercado (BRESSER PEREIRA *apud* BEHRING, 2008, p. 173).

A reforma do Estado implicaria: na recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; na redefinição das formas de intervenção no econômico e no social por meio da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, cultura, dentre outras ações da área social; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. A reforma significava que o Estado transitaria de um modelo que responderia diretamente pelo desenvolvimento econômico e social, para outro Estado que passaria a atuar como regulador e facilitador (Behring, 2008).

De acordo com Behring (2008), tornava-se necessária a utilização de uma estratégia voltada para o mercado, no sentido de romper os círculos viciosos econômico e político-social: o primeiro desses círculos refere-se ao populismo econômico e o segundo à 'contradição da cidadania'. O Estado seria usado de forma pragmática para distribuir renda e promover a inovação tecnológica. A ideologia presente reforça que a crise dos anos de 1920-30 teve como responsável o mau funcionamento do mercado, enquanto que a crise dos anos de 1980 o responsável seria o Estado. "A 'reforma' do Estado seria então uma cobrança da cidadania e um tema de alcance universal nos anos de 1990" (BEHRING, 2008, p. 177).

A referida reforma propõe a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, como as empresas estatais. Outra forma é a transferência para o setor público não estatal, de serviços como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Behring (2008) se refere a esse processo como *publicização*, sendo esse uma novidade que atinge diretamente as políticas sociais.

Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e promovedor. Reforça-se a *governance* por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente. Para os autores do Plano, o governo brasileiro não carece de governabilidade, mas de *governance* (BEHRING, 2008, p.178-179).

Na lógica gerencial da reforma, inspirada em elementos de gestão empresarial, são introduzidas a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública. No entendimento dos idealizadores do Plano, a flexibilização e a descentralização das decisões iriam aumentar a eficiência do Estado.

Behring e Boschetti (2009) referenciando-se em Coutinho inferem que não se pode afirmar que houve reforma socialdemocrata no Estado brasileiro após a implantação do Plano Diretor elaborado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, mas processo de modernização conservadora ou de revolução passiva. Tais processos realizaram mudanças nas condições de vida e de trabalho das pessoas em situação de vulnerabilidade social no Brasil. No entanto, tais mudanças aconteceram de forma contida e limitada e tendo sempre a classe dominante no controle, com o propósito de manter distantes e sob controle do Estado as classes sociais consideradas perigosas, sem permitir que a reprodução social acontecesse de forma mais igualitária.

De acordo com as autoras, na década de 1990 o Estado brasileiro foi formatado e desmontado para se adaptar de forma passiva ao comando do capital. As classes dominantes brasileiras revelaram sua natureza pragmática, imediatista e antipopular, ao fazerem com que o Brasil evoluísse para a inércia, permanecesse estacionado ou mesmo desse alguns passos para traz.

O centro da reforma era o ajuste fiscal, no entanto, houve uma incongruência entre o discurso e a reforma da política econômica, o que reforça a ideia de uma divulgação de ideologia mistificadora. No processo de privatização brasileiro, parcela importante do patrimônio público foi entregue ao capital estrangeiro, fazendo com que o país ficasse à mercê dos especuladores no mercado financeiro. Outro fator foi a não obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, com isso provocando um desmonte de parte da parcela do parque industrial nacional, acarretando desemprego e desequilíbrio da balança comercial.

Um fator da reforma do Estado brasileiro que merece destaque foi o Programa de Publicização⁸, já referido neste estudo, que teve como objetivo a

⁸ Como parte do Programa de Publicização, foi criado o Programa Comunidade Solidária. Esse Programa tinha cinco áreas de atuação: saúde, alimentação e nutrição; serviços urbanos; desenvolvimento rural; emprego e renda; e defesa de direitos. Competia ao Programa: I - propor e

criação das organizações sociais e agências executivas, assim como a regulamentação do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais. Para Behring e Boschetti (2009), essa nova arquitetura na área social, – ignorando o conceito de seguridade social assegurado na Constituição de 1988 – uniu-se ao serviço voluntário. Esse sistema permitiu a intervenção desprofissionalizada nessas áreas, realizada por meio do trabalho não remunerado e voluntário, fazendo com que as relações ficassem apenas remetidas à solidariedade, à realização do bem comum, deixando de serem percebidas como direito pelos usuários das políticas e fragilizando ainda mais as relações trabalhistas.

Outro aspecto contido na reforma do Estado e que influencia o desmonte das políticas sociais se refere à separação entre formulação e execução dessas, de forma que o núcleo do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam.

Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a ‘reforma’ –, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu *vis-à-vis* um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real. Isso significou uma ausência de política social? Claro que não, mas as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto. Daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.155).

A reforma do Estado brasileiro deve ser analisada como parte de um processo histórico e conjuntural de crise do capital, iniciada nos anos de 1970, que teve como propósito a diminuição da responsabilidade do Estado, representando

opinar sobre ações prioritárias na área social; II - incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; III - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementariedade das ações desenvolvidas; IV - promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade; V - estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza (Decreto nº 1.366 de 12/0/1995, art. 3º).

com isso, sério retrocesso na garantia dos direitos sociais. O governo brasileiro daquele período, de forma arbitrária, colocou em prática no Brasil o projeto macroeconômico estabelecido pelas agências financeiras internacionais. Para tanto, foram promovidas reformas constitucionais orientadas pela ideologia neoliberal, as quais representaram um retrocesso aos direitos à seguridade social, já conquistados por meio de duras lutas da classe trabalhadora e movimentos sociais.

De acordo com Guerra (2010), a modalidade de reforma do Estado que se implantou no Brasil interdita os direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, retira do Estado suas funções democráticas, devolvendo vida e força ao Estado paternalista e corporativo, representando dessa forma um verdadeiro desmonte na garantia dos direitos da classe trabalhadora. Não fortaleceu a seguridade social e nem mesmo procurou unificar as três políticas que a contemplam.

A ofensiva neoliberal estabelecida na década de 1990 no Brasil propicia a subordinação da noção de política social como conquista ao antigo padrão que a concebe como benefício ou concessão. Nessa lógica, as políticas sociais são focalistas, pontuais, sem orçamento suficiente e sempre direcionadas para populações mais vulneráveis socialmente. Esse período se caracteriza com o capital financeiro exercendo sua hegemonia, desqualificando as práticas de resistência e adotando apelos reformistas (Guerra, 2010).

O resultado da reforma ou contra-reforma do Estado no Brasil, para Guerra (2010), foi o desmonte dos direitos tão duramente conquistados pela classe trabalhadora, os quais são transformados em privilégios pelo Terceiro Setor. As sequelas da questão social passam a ser objeto de solidariedade, instalando-se um processo de despolitização do padrão de proteção social, visto que a prestação de serviços se realiza de maneira assistemática, como prática de favor mesclada por uma política que transfere para a sociedade civil ações de responsabilidade estatal.

Nesse contexto em que o Estado deixa de ser o interventor para ser apenas o gestor das políticas sociais, opera-se o esvaziamento dessas, alargando-se a privatização da responsabilidade pública e, conseqüentemente, promovendo a

interrupção da garantia de direitos sociais. Entra em cena a família, revestida de nova “missão” dentro do sistema de proteção social.

No próximo capítulo, a contribuição dos autores permitirá analisar quais as diversas formas que a família foi chamada pelo Estado a contribuir no processo de construção do modelo ideológico da nossa sociedade, assim como as tendências observadas no papel da profissão de Serviço Social nesse contexto.

CAPÍTULO II

FAMÍLIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR: EXPECTATIVAS, FUNÇÕES E PAPEL SOCIAL

2.1. Família: configurações, concepções e processo histórico da família no Brasil

Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo (CHAUÍ, 2001, p.5).

Nos dois últimos séculos a família passou por significativas mudanças em sua organização decorrentes de vários fatores, como o processo de industrialização e urbanização, a inserção da mulher no mercado de trabalho, o divórcio, dentre outros. Tais mudanças trouxeram novos formatos e inúmeros desafios para o exercício das responsabilidades que são dadas à família na sociedade contemporânea.

Diante da abrangência que esse tema abarca, optou-se por enfatizar os aspectos que perpassam o objeto desse estudo. Nesse contexto, esse item compreende três tópicos relacionados ao processo histórico de construção da família, detendo-se no papel da mulher por meio das responsabilidades impingidas à mesma dentro da família, traduzindo família por mulher. Tem-se como propósito localizar a mulher na divisão sexual de papéis e de responsabilidades dentro da família. Aborda-se também a forma como se dá o retorno da família como centralidade na assistência social e seus reflexos no papel da mulher.

No segundo tópico, ao situar a família no processo de construção da sociedade brasileira, no âmbito do capitalismo, enfatiza-se a atuação do governo brasileiro na disseminação da ideologia do modelo de família burguesa, no sentido de realizar o controle sobre as classes populares.

No terceiro tópico, o debate se dá em torno do papel protetivo das famílias em relação aos seus membros, dentro do modelo de Estado mínimo instituído na sociedade brasileira. Esse debate passa necessariamente pela ótica do direito social no âmbito das políticas sociais, em especial a política de assistência social, um dos conceitos estudados na pesquisa que integra a presente dissertação.

2.1.1 O papel da mulher nas novas configurações da família

O declínio do modelo tradicional de família nuclear e os inúmeros formatos e dinâmicas familiares é um fenômeno que afeta a sociedade contemporânea, especificamente nos países ocidentais. Só recentemente esse fenômeno passou a ser estudado por autores especialistas dessa temática. No entanto, as transformações na família não estão circunscritas apenas ao âmbito da sua estrutura. Os papéis e as relações também sofreram mudanças tornando-se menos hierarquizados e flexíveis.

De acordo com Trad (2010), as conquistas realizadas pelas mulheres e sua inserção no mercado de trabalho afetaram o modelo patriarcal, assim como o lugar de provedor que ao longo dos séculos permaneceu com a figura masculina. Tais transformações nas relações de autoridade e poder expressam uma tendência social mais abrangente dentro da família, no que se refere às relações de gênero e gerações.

Com base no panorama social das últimas décadas, a autora entende que há um consenso sobre a importância das conquistas femininas para a redefinição da estrutura e dinâmica familiar. Há inúmeros indícios de que as mudanças na condição feminina conduziram importantes modificações na organização da família, afetando também, os papéis masculinos. “A medida que se reconfigura o papel da mulher na sociedade, redefinem-se também seu papel na família e a própria figura do casamento” (TRAD, 2010, p. 38).

As mudanças nas configurações das famílias brasileiras retratam uma multiplicidade de arranjos que escapam do conceito de família nuclear construído em nossa sociedade. Têm-se famílias monoparentais, chefiadas em sua maioria por

mulheres, domicílios formados apenas por pessoas idosas ou jovens, redução do número de filhos, casais formados por pessoas do mesmo sexo, aumento do número de casais sem filhos, dentre outros formatos. Todas essas situações têm repercutido diretamente no tamanho, novo formato, assim como em diversos outros fatores que influenciam diretamente nas relações e nas situações sociais e econômicas das famílias.

Com o propósito de contribuir para o entendimento da divisão de papéis e a questão da autoridade no interior da família contemporânea, Roudinesco (apud Trad, 2010) cita três grandes períodos na evolução da família: o primeiro classificado como tradicional, tem como prioridade assegurar a transmissão do patrimônio, por meio do casamento; o segundo período, da família considerada moderna, é fundado no amor romântico onde o sentimento e os desejos carnais selam o casamento e surge a divisão doméstica do trabalho; no terceiro período abre-se o caminho para uma dialética da emancipação, momento em que a autoridade masculina perde poder e surge dentre outros fatores, o divórcio.

De acordo com a autora, essa trajetória histórica da família demonstra mudanças nas funções sociais e nas relações de gênero de uma geração para outra. No caso da família brasileira tais processos vão se refletir em quatro fatores de mudanças geracionais que são: “as exigências econômicas decorrentes da intensificação industrial e urbana; a inserção da mulher no mercado de trabalho; a distribuição social do conhecimento em consequência da súbita transformação dos meios de comunicação em massa; e a quebra do poder integrador das relações de parentesco com o enfraquecimento da família nuclear” (TRAD, 2010, p. 37).

Alencar (2013) enfatiza que a família, como realidade histórica, ocupa papel central na reprodução social, cujas funções e papéis se relacionam a processos sociais, econômicos e culturais. Participa da reprodução da força de trabalho tanto no aspecto material quanto ideológico, cumpre papéis em relação à socialização e educação das crianças e funciona como importante anteparo assistencial nas situações de doenças, velhice e circunstâncias adversas. As formas de inserção no mercado de trabalho definem, na maioria das vezes, as condições de vida das famílias e demarcam as fronteiras de inserção social.

A família é, pois, a esfera privada responsável pela organização de todo o processo de administração do trabalho doméstico, operando as realizações de tarefas na produção de valores de uso na esfera privada. Esse conjunto de atividades exige uma soma de energia e de esforços conjugados e se constitui mesmo em trabalho não pago, o que significa dizer ter relações diretas com a exploração da força de trabalho. Mas, em geral, tende a ser naturalizado e tido como próprio do universo feminino (ALENCAR, 2013, p. 135).

Viana (2012) destaca que a referência à mulher como responsável pelas tarefas do lar e, conseqüentemente, como responsável pela provisão social dos membros de sua família, não nasceu do acaso ou porque as mulheres decidiram voluntariamente assumir este papel. O modelo de sociedade conservadora e patriarcal que ainda predomina nas sociedades contemporâneas indica que, no contexto familiar, a mulher foi designada para suprir as necessidades básicas de seus membros, sem se levar em conta que essa demanda é de responsabilidade da sociedade e do poder público. Esse modelo social tem gerado tensões com a inserção da mulher no mercado de trabalho, especialmente com base na divisão sexual e social do trabalho.

Engels (2010), em um estudo sobre o aparecimento da monogamia na história da humanidade, afirma que esta não surgiu como uma reconciliação entre o homem e a mulher e, muito menos, como a forma mais elevada de matrimônio. A monogamia não representa o fruto do amor sexual individual, tendo sido a primeira forma de família que não se baseava em condições naturais, mas econômicas, representando um trunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva.

Reafirmando sua concepção, Engels (2010) se refere a um manuscrito que encontrou datado de 1846, o qual ele escreveu junto com Marx, em que estava escrito: “A primeira divisão do trabalho é a que se fez entre o homem e a mulher para a procriação dos filhos” (ENGELS, 2010, p. 87).

Tomando como referência essas afirmações, Engels (2010) declara que a família surge sob a forma de escravização de um sexo pelo outro, como a

deflagração de um conflito entre sexos, ignorados até então desde tempos remotos. Conforme enfatizou:

Hoje posso acrescentar: o primeiro antagonismo de classes que apareceu na história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre o homem e a mulher na monogamia; e a primeira opressão de classes, com a opressão do sexo feminino pelo masculino. A monogamia foi um grande progresso histórico, mas ao mesmo tempo, iniciou, juntamente com a escravidão e as riquezas privadas, aquele período, que dura até nossos dias, no qual cada progresso é simultaneamente um progresso relativo, e o bem-estar e o desenvolvimento de uns se verificam às custas da dor e da repressão de outros (ENGELS, 2010, p. 87).

Com o propósito de trazer mais esclarecimentos sobre a divisão sexual do trabalho na família, enfocando a relação de gênero, busca-se mais uma vez a contribuição de Trad. Para a autora diferentes autores dessa área apontam para o fenômeno da centralidade da mulher na tarefa do cuidado, principalmente quando esse cuidado se dirige às crianças e à pessoa idosa. Por mais que a participação masculina na atualidade venha se tornando cada vez mais presente no cuidado com os filhos, “a tendência a naturalizar o lugar das mulheres como cuidadoras na família é de certo modo reforçado pela literatura especializada” (TRAD, 2010, p. 42).

Ao contar com a contribuição de outros autores, a autora critica a tendência presente em algumas abordagens de se adotar o cuidado como categoria teórica, assim como considerar especificidade de gênero para explicá-lo. Dessa forma, defende a inscrição do cuidado no campo de estudos da psicologia moral. Enfatiza ainda a importância de se rejeitar modelos explicativos naturalizantes no campo do cuidado, inserindo o conceito em um sistema teórico mais amplo. Uma análise dessa autora que chama atenção, interpreta o cuidado da mulher como um fator determinante para a perpetuação da posição de sua inferioridade na sociedade, visto que essa situação diminui o poder da mulher, desestimulando sua autonomia e realização pessoal.

Rodrigues (2011), ao estudar a função imposta à mulher na sociedade, faz algumas reflexões sobre a construção das relações sociais de gênero, afirmando

estarem estas relações arraigadas em nossa sociedade sendo, portanto, conservadoras e patriarcais, revelando-se de modo bem claro na divisão social do trabalho. A noção de patriarcado faz com que se perceba que na forma de organização das relações sociais, o homem permanece em um lugar de referência universal e como único representante legítimo de todas as necessidades sociais, exercendo domínio e poder sobre mulheres, crianças e velhos.

Nesse contexto, a família patriarcal e a ideia de “família” que se instala como universal, estabelece modelos, legitima papéis e regula comportamentos específicos a mulheres e homens. Garante a prevalência dessa lógica subsumindo mulheres, crianças e velhos à autoridade e necessidades dos homens (RODRIGUES, 2011, p. 119).

De acordo com a autora, problematizar a família e dar amplitude a esse conceito, exige pensar essa instituição pela ótica do patriarcado e do gênero. Por isso, é fundamental analisar as políticas, as legislações, as práticas e dinâmicas, levando-se em conta as variáveis que as medeiam. A família tem sido mencionada como direito e lugar de proteção, afeto e interação, mas também como lugar da construção e reiteração da desigualdade, da opressão e da violência.

Rodrigues (2011), ao se referir à família inserida na Política Nacional de Assistência Social de 2004 como alvo da proteção social e também como sujeito ativo para a proteção, acredita que os postulados desta política parecem não dar conta das condições concretas e reais em que se encontra parte considerável da população alvo. Nessa lógica, a autora faz uma discussão breve sobre três questões: a centralidade das relações de gênero na construção da desigualdade social; como essa desigualdade se materializa na família; e a importância da incorporação da transversalidade de gênero pela política de assistência social.

A transversalidade de gênero é a consideração das desigualdades de gênero e desenvolvimento de ações de enfrentamento específicas para estas, abarcando todas as normas e padrões legais e sociais, envolvendo planejamento, pesquisa e monitoramento da política. Com base nisso, a proposta é incluir a incorporação da transversalidade de gênero nas ações, serviços e programas que

integram a assistência social, especialmente nos programas de transferência de renda.

Rodrigues (2011) traz uma contribuição de Esping-Andersen ao se referir à redescoberta da família como questão central na discussão da assistência social. Dessa forma, para Esping-Andersen, a crítica feminista, o declínio salarial da sociedade e a crise do Welfare State criaram as condições propícias para que isso viesse a acontecer. No campo da assistência social e das políticas sociais, a incorporação tardia de estudos feitos por autoras feministas, de certa forma, permitiu que a perspectiva familista permanecesse como marca característica dessas políticas. Quer isso dizer que a responsabilidade principal pelo bem-estar dos componentes de uma família continua sendo da própria família.

Embora o termo família esteja sendo utilizado, a predominância da perspectiva familista traduz o termo famílias para mulheres, visto que o cuidado com os filhos, com a casa e tantos outros costuma ficar predominantemente sob a responsabilidade das mulheres.

Outro aspecto importante enfatizado por Rodrigues (2011) é a situação de desigualdade entre homens e mulheres. Para tanto, trabalha com dados de diversas pesquisas e de instituições oficiais do Brasil⁹ cujo foco é a mulher. O resultado de tais pesquisas demonstra que a desigualdade é uma realidade para todas as mulheres e quando o fator desigualdade é comparado à situação de gênero, faz com que as mulheres sejam o grupo populacional mais afetado pela pobreza¹⁰. Conforme enfatiza:

⁹ A autora se refere a pesquisas realizadas com famílias, e com foco na mulher, realizadas pelo IPEA e pelo UNIFEM, em 2006/2008, tendo a participação da Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL/IPEA-SPM, UNIFEM, 2006; 2008).

¹⁰ De acordo com Rodrigues (2011), nos estudos do IPEA com a UNIFEM, a população pobre no Brasil está concentrada mais na zona rural “os pobres na área rural representam o triplo da população percebida na área urbana: ou seja, 26% da população rural contra 8,4% da população urbana” (p. 124). Os dados apontam que a proporção de negros pobres na Região Nordeste será mais que o dobro da população de negros pobres na Região Sudeste. Nesse aspecto, a autora conclui que em termos de discriminação, pode-se dizer que há mais pessoas discrimináveis no Nordeste do que no Sudeste.

A desigualdade é uma realidade para todas as mulheres e pode-se afirmar que ser mulher é quase sempre sinônimo de ser pobre, sobretudo se for negra ou parda (RODRIGUES, 2011, p. 122).

Os estudos de Rodrigues (2011) confirmam que as diferenças entre os sexos são transformadas em desigualdade a partir de uma construção social do valor do feminino e do masculino e tal desigualdade está articulada à lógica do capital, na dimensão econômica. As famílias compostas por mulheres, sem cônjuge e com presença de filhos pequenos são as que apresentam menores rendimentos mensais e, por isso, estão expostas a um grau mais intenso de pobreza e de vulnerabilidade social¹¹.

Tavares (2011), no mesmo enfoque, enfatiza a importância de se debater sobre gênero e família na política de assistência social. Para a autora, o rebatimento sobre as mulheres dentro da assistência social significa que a centralidade na família certamente quer dizer centralidade nas mulheres. Alguns autores têm apontado que o fenômeno da feminilização da responsabilidade pelas famílias advém da associação de vários fatores, como: as características específicas do mercado de trabalho, demografia da população local e o peso de fatores culturais. Para a autora:

[...] os rebatimentos da dinâmica social sobre as famílias, e em especial, sobre as famílias pobres têm, no trato da política de assistência social, tradicionalmente, reforçado um lugar de criminalização dessas famílias. São responsabilizadas, assim, por sua condição de pobreza, por seus limites interrelacionais internos, pela dificuldade de superar dificuldades que, do ponto de vista exterior, pareçam tão banais (TAVARES, 2011, p. 134).

¹¹ Vulnerabilidade social é um conceito multidimensional que se refere à condição de indivíduos ou grupos em situação de fragilidade, que os tornam expostos a riscos e a níveis significativos de desagregação social. Relaciona-se ao resultado de qualquer processo acentuado de exclusão, discriminação ou enfraquecimento de indivíduos ou grupos, provocado por fatores, tais como, pobreza, crises econômicas, nível educacional deficiente, localização geográfica precária e baixos níveis de capital social, humano, ou cultural. (Ximenes, Daniel de Aquino. Fonte: Dicionário verbetes gestrado. Disponível em: www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=235. Acessado em: 09/03/2014, às 10h33.

Historicamente são as mulheres que têm saído em busca de respostas para as necessidades dos grupos domésticos, principalmente quando tais demandas se vinculam aos seus, sejam filhos ou parentes dependentes. São as mulheres as responsáveis pela construção das respostas a essas demandas. Por outro lado, Tavares (2011) acredita que as políticas sociais têm reforçado esse aspecto e, conseqüentemente, as têm sobrecarregado visto que as coloca como responsáveis pelas necessidades sociais dos grupos familiares.

Considera-se importante enfocar, também, a questão sobre a divisão sexual do trabalho e da organização do mercado e das profissões. Nesse aspecto, Rodrigues (2011) enfatiza que as mulheres são centrais na assistência social como mão-de-obra para que a política possa acontecer, no entanto, não estão postas como objeto da mesma. A assistência social considera as mulheres normalmente como recurso e insumo para a implementação de suas ações, mas raramente como objeto de proteção social. Nesse aspecto é possível confirmar a análise da autora quando se percebe a mulher sendo chamada para proteger seus membros, no entanto, não foi pensada nenhuma ação específica para protegê-la, ou mesmo reduzir sua sobrecarga de atribuições.

A autora destaca que o Programa Bolsa Família (PBF) traz em sua dinâmica de funcionamento um exemplo claro de exigência sobre a responsabilidade da mulher no cuidado dos seus membros. Cabe às mulheres beneficiárias do PBF, a função de materializar o programa por meio do cumprimento das condicionalidades¹². O lugar pensado para as mulheres tem sido somente o de cuidadoras e responsável pela gestão e reprodução. As mulheres beneficiárias do PBF são vistas como receptoras privilegiadas, quer dizer, que recebem o benefício porque são boas mães e não porque têm direito a ele. Para a autora,

¹² A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (Lei 10.836, de 09/01/2004, art. 3º).

Constrói-se, assim, um controle a partir da maternidade como mecanismo de exclusão e de discriminação, visto que aquelas mães que não se enquadram nesse modelo ideal de maternidade, as chamadas 'mães desnaturadas' e suas 'famílias desestruturadas' não merecem o benefício e o acesso à política (RODRIGUES, 2011, p. 129).

Imprescindível se faz que tais discussões sejam incorporadas no universo da prática profissional, no sentido de que não se perca o verdadeiro significado da presença feminina na centralidade da assistência social. Questiona-se: qual projeto será defendido pelos (as) profissionais a partir dessa discussão: o de manter a visão preconcebida de se trabalhar com o ideário burguês de família, que responde pela proteção de seus membros ou enxergar essa família como sujeito de direitos e sujeito político que pressupõe diálogo e proteção social?

2.1.2 A família como importante fator de controle social no Brasil

No Brasil, especificamente nas últimas décadas, a família vem sendo tomada como referência central no âmbito das políticas sociais. A proteção a esse segmento já havia sido inserida em um dos objetivos da LOAS¹³, no entanto, foi a partir da criação do SUAS, que a família tornou-se o centro na elaboração de ações de enfrentamento à pobreza, especialmente, no que se refere aos benefícios financeiros, sejam eles provenientes do Programa Bolsa Família (PBF) ou Benefício de Prestação Continuada (BPC). Haja vista que, nas normativas do SUAS, as

¹³ Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

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

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (LOAS, artigo 2º, 1993).

orientações sobre as ações desenvolvidas nos CRAS (mais informações no item 2.2), colocam a família como centro de todas as ações da assistência social.

Considerando que um dos objetivos dessa dissertação é analisar a concepção e prática dos profissionais que trabalham nos CRAS, especificamente os(as) assistentes sociais e os(as) coordenadores(as) dessas unidades, necessário se faz trazer elementos que iluminem o processo de construção das concepções de família, moldadas em nossa sociedade. Pretende-se, dessa forma, apreender os processos histórico-sociais que estão situados na base ideológica de formação da sociedade brasileira, os quais vão repercutir no trabalho com famílias.

Pertinente inserir nesse contexto as contribuições de Trad (2010). Para a autora, a família tem papel fundamental nos processos de socialização e subjetivação dos indivíduos e de difusão de práticas culturalmente compartilhadas. É nesse segmento que os padrões de comportamentos e de linguagem, os hábitos e os valores são transmitidos, formando traços de identidade e fortalecendo vínculos, podendo essa transmissão funcionar inclusive como estratégia de preservação do grupo.

A autora acredita que:

se as famílias tendem a repetir a si mesmas através da elaboração e transmissão de modelos, também é esperado que as gerações subsequentes reelaborem e atualizem os padrões estabelecidos pelos seus antepassados (TRAD, 2010, p.44).

Dessa forma, a família é vista como *locus* de reprodução das relações sociais e dos valores vivenciados. Nessa linha de entendimento importa compreender quais ações foram desenvolvidas e intensificadas na sociedade brasileira para que determinadas concepções sobre a família fossem assimiladas e aceitas como naturais.

Alencar (2013) considera que, no Brasil, por serem muitas as exigências e demandas sobre as famílias, o nível dessas exigências depende do padrão que regula as relações sociais, a partir de contextos históricos específicos. A importância

da família tornou-se ainda mais forte no plano da reprodução social, diante das condições econômicas e sociais e também por determinações ideológicas.

Conforme analisa a autora, o processo de constituição da classe trabalhadora urbana e a disciplina para o trabalho também significaram o disciplinamento das suas formas de vida. No início do século XX, práticas sociais diversas, incentivadas pela igreja e pelo Estado brasileiro, investiram na constituição do modelo de família trabalhadora, caracterizada pelos papéis do homem na função de provedor e da mulher na responsabilidade pelo cuidado dos filhos e do lar.

Jorge (2009) assinala que nas décadas de 1930/1940, com o objetivo de desmobilizar a classe operária e exercer o controle sobre as mesmas, o Estado brasileiro reconhece a legitimidade da questão social e assume o controle das relações de classes. Nesse período a ideologia do governo constitui-se em repassar a ideia de que a família bem estruturada pode salvar os operários da miséria, livrando-os das sequelas, propiciando assim, a formação de uma sociedade verdadeiramente humana. Conforme enfatiza a autora:

Com o pretexto de dar proteção à família brasileira, Vargas assina, em 7 de setembro de 1939, o 'Estatuto da Família', um projeto ambicioso que traria profundas consequências em relação à política de previdência social, ao papel da mulher na sociedade, à educação e até, eventualmente, à política populacional do país. Finalmente seria constituída a 'Comissão Nacional de Proteção à Família', da qual uma série de projetos específicos originaria (JORGE, 2009, p. 15).

No entendimento de Jorge (2009), esse Estatuto institui duas ideias fundamentais: a necessidade de aumentar a população brasileira, consolidar e proteger a família em sua estrutura tradicional. A ideologia presente reforçava que o prestígio e o poder de um país dependiam de sua população e de suas forças morais, sendo a família a fonte geradora de ambos.

O Estado brasileiro daquele período promoveu a construção de um projeto político-ideológico de consolidação do *ethos* burguês, que tinha como direção a valorização do trabalho em um padrão de moralidade que erigia a família como o fundamento da nação. "Entendia-se que, por meio da família, o Estado chegava ao

homem e este ao Estado” (GOMES apud ALENCAR, 2013, p. 137) e, dessa forma, uma vida familiar disciplinada passou a ser alvo de práticas sociais diversas executadas por profissionais das áreas médica, do serviço social, filantropos, dentre outros.

As famílias das classes trabalhadoras tornaram-se, desde o final do século XIX, no Brasil, objeto de prática de cunho disciplinar e moralizador que pretendiam delimitar formas de sociabilidade, valores, hábitos e condutas. Alguns trabalhos [...] indicam que essas práticas se constituíam em estratégias que, penetrando no cotidiano das classes trabalhadoras, objetivavam operar a sua domesticação, redefinindo seu modo de vida, tendo por parâmetro o universo dos valores burgueses e urbanos (ALENCAR, 2013, p. 137).

Alencar (2013) infere que essas formas de intervenção nas classes populares tinham como objeto as condutas consideradas antissociais, com objetivo de promover a disciplina no trabalho, no lazer e no sexo. Tais práticas realizaram profundas transformações sociais, econômicas, políticas e culturais na sociedade brasileira, com objetivo de consolidar uma sociedade de base urbano-industrial.

O processo de constituição do capitalismo no Brasil foi repleto de contradições, visto que mantiveram inalterados alguns elementos da ordem anterior. Foi em meio a essa situação, em um cenário de práticas sociais e políticas, que se situaram os mecanismos de normalização da vida social brasileira. Nesse contexto,

a família foi considerada instância privilegiada de atuação para a reprodução de papéis e funções sociais. O padrão clássico da família nuclear burguesa tornou-se parâmetro social e político, modelo de comportamento em oposição à decadência e degeneração moral que, segundo os especialistas, caracterizavam as famílias das classes populares (ALENCAR, 2013, p. 138).

De acordo com a autora, a intervenção do Estado brasileiro no modo de vida dos trabalhadores, tinha como objetivo definir novos valores e concepções de mundo. Desenvolvia-se então, uma moral familiar calcada numa atribuição de papéis em que cabia ao homem o papel de provedor e chefe da família e à mulher o de

esposa, mãe e dona de casa. A organização da produção material exigia do trabalhador e de sua família uma forma de socialização que impingia um modo de vida estabelecido por uma ética das relações afetivas, do trabalho e do lazer. Por meio de padrões de controle político e social, o Estado brasileiro procurava instituir a família moderna burguesa.

Conforme se depreende da análise de Alencar (2013), a família tornou-se instrumento fundamental para a interiorização de um modo de vida que exigia uma somatória de valores e atitudes em consonância com a ordem social emergente no país. Associado ao familismo, o discurso de valorização do trabalho se opunha ao ócio, ao vício, à marginalidade. A ação moralizadora, que incidia apenas sobre as camadas populares, defendia que uma família conduzida nos princípios da moral poderia promover a transformação dos malandros, bêbados e criminosos em trabalhadores responsáveis.

Tais práticas se multiplicaram nas primeiras décadas do século XX, tendo se estendido após a década de 1930. À medida que intensificava a consciência do fundamento da família na construção da ordem social estabelecida, esse segmento tornou-se mais passível de intervenção. De acordo com Alencar (2013), posterior a esse período, o processo de controle sobre as famílias adquiriu outro formato: o Estado brasileiro institucionalizou a assistência social, com objetivo de oferecer uma estrutura material para o atendimento às classes trabalhadoras urbanas. A autora enfatiza que “a política do Estado Novo foi profundamente influenciada pelos princípios da eugenia da família sadia e regular, de clara inspiração nazi-fascista” (ALENCAR, 2013, p. 139).

A consolidação do capitalismo no Brasil se deu a partir do projeto econômico e político-ideológico, responsável pela reformulação da ação do Estado e de uma nova ordem social. Alencar (2013) infere que essa nova ordem significa a relação entre o Estado e as classes sociais emergentes. O Estado brasileiro, por meio de diversas medidas de legislação trabalhista e social, promoveu a regulamentação do mercado de trabalho, passando a assumir os processos relativos à reprodução da força de trabalho. Uma estrutura jurídica e institucional passaria a regulamentar e gerir os conflitos e as relações de trabalho, representando com isso o reconhecimento político da questão social.

Torres (2007) enfatiza que a legislação que tratava a questão social no Estado Novo foi sendo introduzida por categoria profissional que lançou as bases de uma política social e tinha as características da ação governamental do período. Entre as décadas de 1930/1940, surgem as primeiras formas no Brasil de uma política governamental na área da assistência social: em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Para o autor:

a assistência social no país como política de governo, juntamente com a legalização da profissão de Serviço Social, começaria a estar associada à ideia simbólica da 'mãe protetora', vinculando-se a prática da assistência à figura das primeiras-damas (TORRES, 2007, p. 46).

2.1.3 Estado mínimo e proteção social privada: histórico da família na assistência social

Na década de 1980 os movimentos sociais, dentre estes, a luta das mulheres pela garantia dos seus direitos, reforçaram inúmeras conquistas, tendo sido uma delas a inserção da família nas políticas públicas, retirando-a do espaço privado. Foi a partir da construção da Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais passaram a ser vistas como responsabilidade do Estado. O processo histórico pela garantia dos direitos sociais revelou outros avanços, tais como: a construção da LOAS em 1993 e a reformulação da PNAS em 2004 com a consequente instituição do SUAS em 2005.

Tanto em seu nível político como acadêmico-científico, a família passou a ser o alvo das atenções nas últimas décadas. Esse fator levou instituições e pesquisadores a realizarem intensos estudos que contribuíram para a construção de metodologias e ações interventivas, assim como para subsidiar o Estado brasileiro na construção de políticas sociais públicas. A temática da família tem se mantido presente na maioria das agendas governamentais, indicando a redescoberta dessa

esfera como instrumento de proteção social privada (Campos e Miotto, 2003 e Pereira, 2010).

Viana (2012) em seus estudos sobre os sistemas de proteção social da Europa do Sul, comparando-os com a situação do Brasil, problematiza e indaga em que medida se dá a contribuição da família contemporânea como esfera privada e como agente de proteção e provisão social. Nesse campo, apesar de considerar a crescente valorização da família, enfatiza que essa ainda não constitui a centralidade do direito de família e que a mulher continua sendo a pessoa de referência na família brasileira, com sobrecarga de funções.

Conforme analisa a autora, no Brasil, apesar do Estado promover e efetivar políticas públicas, coube sempre à família a responsabilidade de cuidar e proteger seus membros. Contudo, ressalta que ainda não se percebe um aporte teórico e técnico capaz de subsidiar a discussão sobre o papel da família no âmbito das políticas sociais, no que se refere à garantia do direito. Mesmo reconhecendo a existência de uma política de família assegurada pelo Estado, por meio da implantação do SUAS, afirma que “todos esses fatores tendem a manter e reproduzir a concepção familista e assistencialista da família” (VIANA, 2012, p. 185).

Essa afirmação pode ser confirmada nos dados da pesquisa destacando dois aspectos: um deles pode ser analisado por meio da concepção dos (as) profissionais e o outro aspecto se atém à própria gestão da assistência social, com base no trabalho desenvolvido nos CRAS.

Ao serem inquiridos sobre o que consideram mais importante no trabalho com famílias, sobressaem os postulados da política de assistência social. É possível notar nesses resultados a tendência ao cumprimento do que é estabelecido pelo governo federal, conforme revelam as seguintes falas: “Que os temas a serem abordados com as famílias partam do público alvo” (questionário nº 01); “O espaço, o horário, o dia mais acessível” (questionário nº 04); “A demanda percebida nos atendimentos individualizados com famílias” (questionário nº 07).

No que se refere à gestão da assistência social, os dados apontam para a dificuldade enfrentada pelos(as) profissionais, em especial, os(as) coordenadores(as), quanto à ausência de apoio, fator que contribui para a não

realização de serviços de qualidade. Como resultado disso, tem-se a sobrecarga tanto nos profissionais quanto nos usuários dos serviços, que são as famílias, podendo-se destacar as seguintes falas:

Acho desafio maior a cobrança e o que eles dispõem para que a gente faça essa ação. Como transporte, busca ativa, isso é o que eu acho mais difícil. Há cobrança, mas não tem suporte, falta carro, internet. É difícil ficar sem carro, sem internet (nº 01);

Liberação de verbas: há entraves para chegar a verba até o serviço, falta recurso. Temos computador antigo, mas não temos internet. Se tivesse recurso no CRAS eu poderia usá-lo para resolver essas questões (nº 02);

O descontínuo atrapalha. Na nossa política não há seriedade de pensar no bem, no mínimo. Na SEMAS o descontínuo é mensal (nº 03).

Pode-se constatar nestas falas a falta de investimento na assistência social pelo poder público governamental, reforçando a afirmação de que esta área ainda não foi assumida pelos governos como política pública que possa garantir direitos sociais às famílias. Como resultado desta ausência, a família acaba por assumir a proteção social dos seus membros, ao invés de ser ocupado pelo poder público.

Nesse aspecto, Viana (2012) corrobora ao afirmar que os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação voluntária da família na provisão privada de bem-estar dos seus membros. Para a autora, o desenho e a configuração da proteção social brasileira foram construídos com base na responsabilização da família e da sociedade, muitas vezes antecedendo a responsabilidade do Estado mediante políticas públicas. Sempre prevaleceu em nosso país a privatização do atendimento às necessidades básicas, em detrimento da garantia dos direitos sociais. Conforme enfatiza:

O que se vê são as necessidades sociais básicas subordinadas à lógica privatista e à cidadania social reduzida à cidadania civil e/ou política. Os serviços sociais deixaram de pautar-se por necessidade e direitos sociais. O dever legal do Estado passou a ser subordinado

aos limites impostos nos orçamentos, em uma total inversão de prioridades (VIANA, 2012, p. 272-273).

Segundo Pereira (2010), tanto no Brasil como nos países desenvolvidos, pode-se afirmar que não há uma efetiva política de família. A autora destaca que, a política de família representa um conjunto de ações coerentes e confiáveis assumidas pelo poder público com o objetivo de produzir impactos positivos sobre os recursos e a vida das famílias. Dessa forma, a autora acredita que não há uma política de família nos países capitalistas centrais e nem tão pouco nos periféricos, como o Brasil.

De acordo com a autora, a participação da família nos sistemas de proteção social do Brasil não pode ser caracterizada como um traço nacional. Buscando referência em outros autores, esclarece que os Estados de Bem-Estar de outros países também estiveram baseados em um modelo familiar em que o sistema de proteção era assegurado por duas vias: o chefe de família estava no mercado de trabalho e protegido pelo sistema previdenciário (provedor masculino) e os membros da família auxiliavam nas tarefas de apoio aos dependentes e nas atividades domésticas não remuneradas (cuidadora feminina). Semelhante ao que aconteceu em outros países:

Os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros. Sendo assim, fica difícil falar da existência de uma política de família no Brasil, assumida pelos poderes públicos, para [...] produzir impactos positivos no seu âmbito (PEREIRA, 2010, p. 29).

Campos e Miotto (2002) acrescentam que esse sistema se baseia no princípio da solidariedade familiar que implica em trocas intergeracionais e de gênero, fundamentais para a sobrevivência do grupo familiar e para a funcionalidade do sistema capitalista. Com base em Esping-Andersen, as autoras afirmam que a responsabilidade familiar está impregnada na cultura dessas famílias, sendo marcante na cobertura de riscos presentes no curso da vida, em que os jovens cuidam dos idosos que lhe transferem patrimônio. Esse sistema é necessário,

considerando a concentração de pobreza na infância e na velhice, quando se constata a relação desproporcional entre ganhos e necessidades específicas na primeira e última fase do ciclo de vida.

Nessa lógica, historicamente a família sempre apareceu como unidade econômica que distribui renda e como unidade doadora de cuidados aos seus dependentes. A mulher deveria ser a principal provedora de cuidados para a família e dependeria economicamente do marido provedor. Tem-se, de um lado, o chefe de família que participa com o sustento e, de outro, a mulher com o cuidado.

Conforme analisam as autoras, era garantido o acesso aos direitos sociais aos filhos e à esposa daquele que estava assegurado pelo trabalho. Estes direitos foram chamados de direitos derivados. Aos homens ficavam os benefícios de primeira classe, enquanto às mulheres restavam os benefícios da assistência social, considerados de segunda classe. Chamam a atenção para o grau de naturalização da hierarquia definida para as obrigações familiares, aceitas como óbvias, assim como das situações de dependência e interdependência que criam responsabilidades dos indivíduos no grupo familiar. Dessa forma,

Está implícita a operação da solidariedade da família, indispensável à manutenção do próprio grupo, de forma que a tendência é de não reconhecimento, da parte do Estado e da sociedade, dos limites econômicos e sociais dessa contribuição. Isto leva frequentemente à presença de uma política familiar muito passiva e não desenvolvida, o que pode parecer paradoxal quando se pretendia reforçar o desempenho da família (CAMPOS e MIOTO, 2002, p. 170).

Para Campos e Miotto (2002), não obstante os avanços preconizados pelo SUAS, ainda não existe no Brasil uma política de família que produza impactos positivos, assumida pelos poderes públicos. Essa situação se justifica pelo fato de que o modelo das políticas sociais brasileiras sempre foi marcado por uma tradição que exige da família e da sociedade a autoproteção. A definição da política pública voltada à família, seja explícita ou implícita, deve levar em conta o tamanho, assim como a posição, comportamentos, normas e valores familiares, no contexto social, de forma a evidenciar as diferenças relativas à definição e implementação das ações estatais.

As autoras consideram que o Brasil sofreu forte orientação no estabelecimento de padrões ligados ao papel da família na reprodução social. Entende-se reprodução social como sendo os cuidados com a maternidade, educação e criação dos filhos, trabalho feminino, e sua contribuição geral à ordem moral e social. É possível constatar a ênfase dada à responsabilidade social contemplada na Constituição Federal de 1988, nos artigos 203 e 204, quando estabelece os objetivos da assistência social.

Campos e Miotto (2002) na análise sobre o lugar que a família ocupa no sistema de proteção social brasileiro, tanto em relação aos dispositivos legais como operacionais, afirmam que no Brasil tem-se uma orientação eminentemente “familista”¹⁴. Inferem que essa característica tem se apresentado desde o século passado.

Este incremento vem se fazendo através de um discurso de recuperação de valores ético-morais, que estariam supostamente perdidos na sociedade, e em prol da convivência familiar e comunitária. Parte da lógica político-econômica pautada nas agências internacionais, e há expectativa de que a família exerça um papel decisivo, até substitutivo, em relação ao acesso, cada vez mais incerto, ao sistema de direitos sociais (CAMPOS e MIOTTO, 2002, p. 181-182).

Dessa forma, a família se encontra muito mais na posição de uma instância ameaçada do que uma instituição provedora. Ao analisarem a diversidade de papéis que envolvem a família, afirmam que o que se apresenta é um segmento sobrecarregado em suas funções e que se enfraquece ainda mais quando lhe são atribuídas tarefas maiores do que a sua capacidade em realizá-las. Nesses termos,

¹⁴ Viana (2012), fazendo referência a Esping-Andersen (2000) e Saraceno (1996), conceitua o sistema familista como sendo aquele no qual a política pública pressupõe como exigência que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal do bem-estar privado de seus membros, em substituição ao papel do Estado por meio do fenômeno denominado pluralismo de bem-estar de cunho neoliberal. O familismo sempre esteve vinculado a uma política familiar (ou ausência dela), extremamente passiva ou pouco desenvolvida. As chamadas políticas familiares ativas também se mostram pouco desenvolvidas na maioria dos regimes familiaristas, mesmo nas sociedades contemporâneas.

defendem que a questão da família deve ser tratada como um componente incontornável da reflexão sobre o Estado-Providência.

Para Pereira (2010), há que se resgatar a função social da política social e as condições para sua confiabilidade e coerência, as quais se assentam no criterioso conhecimento da realidade e no comprometimento público com as legítimas demandas e necessidades sociais reveladas por esse conhecimento. Ou seja, é preciso reinstitucionalizar e reprofissionalizar as políticas de proteção social resgatando-as em sua dimensão pública e universalizadora, como concretizadoras de direitos sociais.

A pertinência de tomar a família como centro, entre as políticas sociais voltadas para prevenir e superar índices de vulnerabilidade social não é consensual. Esse tipo de abordagem costuma ser questionado a partir de duas perspectivas: a primeira delas está associada à crítica das políticas sociais focalizadas e à minimização do papel do Estado na provisão da proteção social das famílias; a segunda é associada à ideia de controle do Estado sobre a família (Vaitsman, 2010).

Silva (2012), analisando o papel da família na política de assistência social, enfatiza que a importância dada a esse segmento na PNAS está na expectativa de que a família possa prover a proteção social de seus membros. Se baseando nas orientações da NOB/SUAS/2005, a autora afirma que a família é colocada como referência dos serviços, considerando que, ao Estado, cabe o papel de apoio. Dessa forma, a autora afirma:

[...] nas orientações nacionais, ficam sinalizadas as possibilidades reais de reforço ao 'familismo' já disseminado e arraigado na realidade nacional, desde o Brasil colonial, quando a família passa a exercer funções políticas, econômicas e de reprodução social (SILVA, 2012, p. 176).

Com certeza existem diversas formas de inserir as famílias nas políticas sociais, assim como inúmeras formas de proteger as famílias em situação de vulnerabilidade social. No entanto, é primordial conhecer essas formas de intervenção. Como realizar intervenção sem que as famílias estejam sujeitas ao controle e ao direcionamento? De que forma poderá ser estabelecida essa relação

entre o público e o privado e entre direitos e deveres sem que a relação se transforme numa forma de sujeição ou que a família tenha que assumir a responsabilidade total por seus membros?

Urgente perceber que a família tem sido chamada na política social para um aprofundamento das responsabilidades perante seus membros, acarretando maior dificuldade de ação mediante um cenário cada vez mais adverso e dinâmico.

Acredita-se que deve ser considerado nesse aspecto, acima de tudo, a condição de sujeito de direitos daqueles que compõe estas famílias. Enfatiza-se, contudo, a necessidade premente de se trabalhar as relações a partir das condições de classes sociais desses indivíduos, no sentido de valorizar elementos sócio-históricos e culturais que permeiam estas relações.

No entanto, o enfoque de cidadania não pode ser desconsiderado na execução de uma política social. Do mesmo modo, não se deve perder de vista que uma política social será mais efetiva quanto maior as expressões coletivas dos sujeitos, exigindo do poder público a sua execução.

2.2 Assistência Social e o princípio da matricialidade sociofamiliar

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, artigo 1º).

No presente estudo compartilha-se das análises sobre a assistência social, concebida e construída pelo Estado brasileiro, desde a ideologia da benemerência comandada pela Igreja aos postulados neoliberais conduzidos pelo Estado. Nesse item, objetiva-se analisar a trajetória da assistência social, desde a sua institucionalização, com foco mais específico, a partir de sua constituição como política social pública, na ótica do direito social, assegurado na Constituição brasileira de 1988. Tem relevo para esse estudo conhecer, no desenho dessa política, com base no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que a materializa,

o entendimento predominante de centralidade na família por meio do princípio da matricialidade sociofamiliar, conteúdo do objeto desse trabalho.

Dessa forma, optou-se por trabalhar de forma separada a assistência social e a matricialidade sociofamiliar, em dois itens, como segue.

2.2.1 Assistência Social no Brasil: processo de construção e redesenho político Institucional

Contextualizar a assistência social no Brasil é primordial para o que se pretende na análise do objeto desse estudo. Assim, foi possível realizar uma breve exposição com recorte a iniciar-se pelo período em que a assistência social foi institucionalizada, situando a realidade histórica do Brasil, por considerar que as concepções ideológicas que constituíram nossa sociedade tem enorme influência no rebatimento da assistência social como direito social.

Na década de 1930, o governo de Getúlio Vargas enfrentava condições desfavoráveis da economia agroexportadora e, como consequência, o cenário era de desemprego em massa. De acordo com Couto (2010), a regulamentação da relação entre capital e trabalho era a preocupação maior e, nesse sentido, Vargas investiu na elaboração de uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação por meio de medidas de cunho regulatório e assistencialista. O propósito era

harmonizar as relações entre os que dão e os que recebem trabalho, devendo, na República Nova, se esforçarem todos para substituir o conceito de luta de classes pelo de conciliação (CARONE *apud* COUTO, 2010, p. 95).

Nesse período, a proteção social abarcava apenas os trabalhadores urbanos com vinculação no mercado de trabalho. A legislação trabalhista, embasada na ideologia liberal havia sido estrategicamente construída por meio da lei, para interferir autoritariamente e, legalmente, evitar o conflito da população. A intervenção

estatal para controlar a classe trabalhadora era bem-vinda pelo empresariado e, do mesmo modo, bem aceita pelos trabalhadores que a enxergava como uma forma de obter melhores condições de trabalho. Durante décadas, a proteção social no Brasil se manteve com base no seguro social, excluindo os grupos sociais que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho.

Em 1942, a assistência social foi institucionalizada com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Para Oliveira (1998), a LBA representou a criação da assistência social como não política, podendo ser chamada também de filantropia estatal. O objetivo principal do governo Vargas foi buscar legitimidade junto à população pobre, após a adesão do país à Segunda Guerra Mundial. Para tanto, a instituição atenderia as famílias dos pracinhas que tinham ido para a guerra. Posteriormente a ação se estendeu com a criação de programas de atendimento na área materno-infantil.

A LBA representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama, Darcy Vargas, a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira (COUTO, 2010, p.103).

Conforme explicita Silva (2012), a LBA representou um forte investimento público na manutenção da família. No entanto, o papel da instituição não se restringiu apenas a isso. Seu caráter clientelista contribuiu para o fortalecimento do patrimonialismo e do primeiro-damismo, concepções que foram importantes no fortalecimento do governo Vargas naquele período.

O perfil das políticas sociais no Brasil, de acordo com Couto (2010), por mais de uma década, foi marcado por traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrática. Possuía forte conduta paternalista e baseava-se na legislação trabalhista, ofertada como concessão, com aparato institucional e com o estímulo ao corporativismo na classe trabalhadora. Essas características atendiam as exigências do setor industrial e objetivava criar um forte apelo à população empobrecida e aos trabalhadores.

No ano de 1948, no governo do presidente Dutra, foi instituído o Plano Salte. Considerado o primeiro plano efetivamente governamental, esse plano colocava a questão social como preocupação central do governo, concentrando as ações nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia (Torres, 2007).

Na década de 1950, as políticas sociais passaram a ser definidas por organismos supranacionais como a ONU, a Aliança para o Progresso, dentre outros, seguindo o modelo do Estado de Bem-Estar Social. No discurso governamental a assistência social ganhou nova amplitude: além dos programas de pronto-socorro social, passaria a realizar prestação de serviços sociais básicos (Sposati et al, 1987).

Até a década de 1960, o foco principal da proteção social aos trabalhadores estava em criar condições para a garantia da força de trabalho adequada, objetivando o atendimento ao mercado. Essa cobertura limitada e excludente e o lento processo de expansão fizeram com que o sistema de proteção social no Brasil não fosse reconhecido por muitos autores estudiosos do tema (Jaccoud, 2009).

Dessa forma, as propostas do Estado brasileiro até esse período, no campo das políticas sociais, mostravam a trajetória de criação de estrutura institucional organizada para o atendimento prioritário dos trabalhadores urbano-industrial, com o objetivo de intervir na relação capital e trabalho (Couto, 2010).

Durante o período da ditadura militar, a partir de 1964, as políticas sociais tinham como objetivo a legitimação do sistema autoritário vigente. Possuíam caráter fragmentário, setorial e emergencial e se sustentavam na necessidade de dar legitimidade aos governos que buscavam bases sociais para a manutenção do poder.

Sposati et. al (1987) afirma que, após 1975, a principal medida do governo brasileiro referente à política social ocorreu no processo de unificação das instituições previdenciárias, por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com isso, os trabalhadores não foram representados na gestão da Previdência Social havendo uma cobertura previdenciária maior para grande parte da população urbana brasileira. Foram criados, assim, vários outros órgãos nessa área, tais como: o Sistema Financeiro de Habitação, o Ministério da Previdência e

Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS) e a instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ).

Na década de 1980, o Brasil eclodia em um forte movimento de massas pela democracia, que concentrava entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outras representações. Esse movimento denominado “Diretas Já” trouxe mudança na relação entre Estado e sociedade, marcado pela transição dos governos militares à constituição da democracia.

Todavia, de acordo com Couto (2010), no contexto mundial, o Brasil sofria pressões para aderir as orientações produzidas pelo Consenso de Washington¹⁵, o que provocou uma dupla implicação: por um lado a expectativa para o atendimento aos avanços conquistados pela população brasileira, garantidos na Constituição federal de 1988, os quais se referiam à ampliação dos direitos sociais, assim como ao papel interventor do Estado; por outro lado, a adoção às orientações produzidas pelo Consenso indicava a diminuição dos gastos nas políticas sociais e a diminuição do papel do Estado nas políticas sociais.

O início do processo de construção da nova Constituição, na década de 1980, foi marcado por intensos debates. O texto constitucional trouxe uma grande inovação para a sociedade brasileira, no que se refere à garantia do direito social, do ponto de vista do Estado como condutor do sistema.

O reconhecimento da assistência social, como política pública de direito e de responsabilidade do Estado, está contemplado nos Artigos 203 e 204 da Constituição de 1988. Esse importante passo propiciou a inserção da assistência social no sistema de proteção social brasileiro, que, pela primeira vez foi concebida

¹⁵ O Consenso de Washington representou um conjunto de medidas, a partir de uma reunião realizada em Washington e que se compõe a partir dez regras básicas. Foi formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentado num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy. Esse texto se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Fonte: Wikipedia enciclopédia livre pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington. Acessado em 13/01/2014, às 18h40.

no campo da seguridade social junto com a saúde e a previdência. Compondo o tripé da seguridade social, passou a indicar seu “caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social” (BRASIL, 2004, p.31).

O passo seguinte para a concretização desse reconhecimento – a promulgação da lei – só aconteceu após muita pressão dos movimentos sociais. De acordo com Sposati (2006), os primeiros ensaios da LOAS surgiram na Associação Nacional dos Empregados da LBA (ANASSELBA). Foram os trabalhadores da LBA, a partir da experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), que iniciaram a construção da LOAS.

A participação do Conselho Federal de Serviço Social e dos Conselhos Regionais de Serviço Social (conjunto CFESS/CRESS) e de outras organizações da sociedade civil foi determinante no processo de construção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Naquele período, precisamente na década de 1990, o Estado brasileiro vivia um momento de acentuado recuo na garantia dos direitos sociais, e foi necessário grande pressão da sociedade civil para inscrever e garantir esses direitos em lei. Importante exemplo de tentativa de bloqueio da efetivação dos direitos sociais foi o impedimento da promulgação da primeira versão da LOAS, pelo então governo de Collor de Melo, que deveria ter sido no ano de 1990.

Em 1993, após três anos de intensa pressão dos movimentos sociais, a assistência social ganhou força de lei por meio da regulamentação da LOAS (Lei nº 8.742). No ano de 1997, conforme especifica Torres (2007), o governo federal lança a Norma Operacional Básica, tendo sido a primeira norma que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social, o qual estava preconizado na LOAS. Esse documento propõe a criação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT)¹⁶. Dessa forma, nascem as primeiras iniciativas na efetivação do processo de descentralização e participação da assistência social no Brasil.

¹⁶ A CIT e CIB são espaços de articulação e pactuação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (NOB/SUAS/2005:125).

Em 1998 tem-se a aprovação de uma nova NOB que definiria as diretrizes básicas para a primeira versão da política nacional de assistência social, lançada em 1998. Essa norma cria os Conselhos e os Fundos de Assistência Social, além de instituir os Planos de Assistência Social, conforme estabelece o artigo 30 da LOAS.

A construção da primeira Política Nacional de Assistência Social não apresentou grandes avanços, visto que naquele período o governo brasileiro mantinha as políticas sociais na lógica da fragmentação e superposição de ações. O Brasil vivia o período da reforma do Estado, momento em que a lógica liberal ditava seus postulados. O Programa Comunidade Solidária, uma forma de conclamar a sociedade civil para continuar assumindo a proteção social como ação paralela ao Estado, de viés assistencialista, constituía o plano direcionador na área social.

Nesse período, identificado com as orientações neoliberais e indiferente às conquistas estabelecidas na Constituição (1988), e efetivadas na LOAS (1993), o governo federal retroagiu, incentivando ações da sociedade civil, mediante proteção social privada, com o propósito de diminuir a responsabilidade estatal pela proteção social pública, conforme foi explicitado no item 1.2.4.

Reafirmando o exposto, Pastorini (2003) enfatiza que, a passagem dos anos de 1980 a 1990, trouxe importantes avanços na trajetória das políticas sociais no Brasil, mas ao mesmo tempo foi o período em que o país começou a sofrer grandes pressões devido à implementação das políticas de ajustes macroeconômicas neoliberais. Esse processo dificultou a estruturação do sistema de proteção social público unificado.

Dentro da lógica da ação subsidiária por meio de convênios e subvenções, o Estado reforça práticas e programas sociais baseados na cultura do favor, fortalecendo a desresponsabilização do Estado no atendimento dos problemas sociais. Para Pastorini (2003), esse funcionamento impede a participação da sociedade nas decisões políticas da nação e, principalmente, propicia o uso dos recursos no favorecimento dos interesses privados. Dessa forma:

busca transferir os conflitos e problemas sociais para os atores individualizados (família, comunidade local, grupos voluntários) que fazem parte dessa sociedade fragmentada, pensada como um

agregado de indivíduos portadores de problemas. Assim, pobreza, desemprego, miséria, fome, etc. são desvinculados do modo de produção capitalista e colocados e recolocados como problemas individuais e naturais de determinados grupos populacionais, que poderiam ser resolvidos através de ações focalizadas que busquem compensar uma carência individual e/ou grupal (Pastorini, 2003, p. 212).

Ainda sobre o PCS, Oliveira (1998) acredita que esse programa tenha anulado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da sua função de formação da assistência social na ótica da política pública. Reproduz a concepção assistencialista da assistência social na estrutura do Estado brasileiro, silenciando a voz e o voto na deliberação da política. O autor enfatiza:

[...] o projeto e a forma de atuação do Comunidade Solidária são a cara da privatização do Estado na área da assistência social, que corresponde ao lado privatizante que se passa na questão das empresas públicas e na concepção de Estado mínimo, do Estado *clean e lean*, cuja lógica de atuação deve ser a mesma das empresas privadas (OLIVEIRA, 1998, p. 15).

A organização desses programas enfatiza o atendimento prioritário para aquelas famílias ou indivíduos entendidos como não aptos para o trabalho e que comprovem viver em situação de pobreza.

De acordo com Albuquerque (2011, p.76), após dez anos de publicação da LOAS, “a assistência social mantinha as mesmas características que a lei pretendia romper”, sendo uma dessas características, a permanência no modelo assistencialista. Ressalta-se que a construção dos instrumentos legais que resultaram na materialidade da versão da PNAS em 2004, foi o resultado do acúmulo de pressões e lutas advindas de diversas representações da sociedade, como: movimentos sociais, conselhos profissionais, fóruns de trabalhadores da assistência social, professores, profissionais e estudantes das universidades e institutos, por meio de pesquisas e estudos, experiências municipais e debates coletivos realizados em diversas regiões do Brasil.

Em 2004, decorridos seis anos de publicação da primeira PNAS, mais uma vez os atores e profissionais interessados na defesa da assistência social se manifestaram. Após uma avaliação sobre o impacto da LOAS, encomendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Assembleia presente na IV Conferência Nacional de Assistência Social, aprovou a elaboração de uma nova Política Nacional de Assistência Social e, dessa forma:

deliberou pela implantação do SUAS, modelo de gestão para todo o território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo instituído pela LOAS (BRASIL, 2004, p.81).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução do CNAS nº 145, de outubro de 2004, também foi o resultado de intenso debate nacional, e significou uma vitória e a manifestação de resistência da sociedade brasileira diante das pressões que vinha sofrendo nas lutas por direitos sociais. A Política incorporou a função de tornar claras as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito, assim como reforçar a responsabilidade do Estado. Explicita um modelo de gestão compartilhada e define as atribuições dos três entes federados, conforme preconiza a LOAS e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), editada a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003.

Conforme disposto na LOAS, Artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, rege-se pelos seguintes princípios:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

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

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁷ tem como objetivo materializar o conteúdo da LOAS (1993), para ser o instrumento de regulação e organização em todo território nacional das ações da assistência social. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco a atenção prioritária às famílias, seus membros e indivíduos. A base de organização do SUAS é o território, no qual são definidas as funções considerando o número de pessoas e as complexidades em que estão envolvidas. Pressupõe também gestão compartilhada, cofinanciamento da política nas três esferas de governo, definição de competências e participação e mobilização da sociedade civil. Dessa forma, a PNAS/2004

busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2004, p.14).

Nos pressupostos do SUAS, destacam-se as funções da assistência social, como sendo: a) de proteção social, que se divide entre proteção básica e especial; b) de defesa social e institucional; c) de vigilância socioassistencial.

A proteção social básica, onde o CRAS está vinculado, o principal local de análise dessa pesquisa no atendimento às famílias, constitui-se no conjunto de ações da assistência social e tem como objetivo prevenir situações de

¹⁷ O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos (RH); a informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004, p.39).

vulnerabilidade e risco social. Essa função exige maior aproximação do cotidiano das famílias, por considerar que é nela que essas situações se manifestam.

No que se refere à proteção social especial – de média e alta complexidade – tem como objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e o enfrentamento das situações de violação de direitos. As ações da proteção especial de média complexidade são executadas preferencialmente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Quanto à função denominada defesa social e institucional propõe o resgate do significado da inserção da assistência social no campo da seguridade social, devendo se articular a outras políticas para a garantia de direitos.

A função vigilância socioassistencial refere-se à responsabilidade do gestor em desenvolver formas de gestão capazes de identificar as manifestações de vulnerabilidade social presentes no território, por meio da produção e sistematização de dados.

O artigo 226, do capítulo VII, da Constituição Federal (1988), estabelece que a família é a base da sociedade, e enfatiza no parágrafo 8º que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram”.

As ações da proteção social básica do SUAS devem ser executadas nos CRAS, que têm como unidade de medida a família referenciada. A localização dessas unidades deverá ser em locais de maior vulnerabilidade social, com o objetivo de facilitar o acesso da população com esse perfil, aos bens e serviços. Para o desenvolvimento das ações, o SUAS estabelece que há necessidade de um espaço físico adequado, com profissionais qualificados e específicos para o atendimento às famílias.

Conforme as normativas do SUAS, o CRAS é considerado a porta de entrada da assistência social e possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)¹⁸. O PAIF só pode ser ofertado nos CRAS, com direção pública estatal, não sendo concebido no SUAS, um CRAS, que não tenha esse serviço. Portanto, todo o

¹⁸ No próximo item, sobre a matricialidade sociofamiliar, serão explicitadas as funções do PAIF.

trabalho com famílias na proteção social básica do SUAS tem como referência o PAIF.

A unidade de família referenciada propõe o acompanhamento às famílias de beneficiários dos programas e benefícios financeiros do governo federal, tais como, as famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁹ e as famílias que estão inscritas no Programa Bolsa Família (PBF)²⁰ que a reconhece como unidade nuclear.

O direito à proteção social preconizado no SUAS, supõe que os cidadãos que necessitam da assistência social sejam respeitados em seus direitos, que sejam incentivados a conquistar autonomia, uma vez que esse Sistema, considera o cidadão e a família como sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços. A PNAS/2004 estabelece que a assistência social no Brasil, após a Constituição de 1988, como parte do conjunto intitulado seguridade social, está articulada à lógica da universalidade de acesso às políticas sociais.

Como política pública possui como um dos seus princípios organizativos, o trabalho integrado e articulado com outras políticas sociais, em especial, com as políticas de saúde, previdência, educação, trabalho, esporte, justiça e habitação (Brasil, 2004). A PNAS reafirma a necessidade do trabalho em rede como uma das formas de superar a fragmentação das ações.

No entanto, essa articulação preconizada na PNAS não se realizará apenas pelo simples fato da assistência social estar inserida no tripé da seguridade social. Tal articulação está mais atrelada à vontade política dos gestores, do que à vontade

¹⁹ O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (LOAS, 1993, art.20).

²⁰ Para fins do disposto na Lei de criação do Programa Bolsa Família, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento (Lei 10.836, 2004).

dos profissionais ou às demandas das famílias. A ausência dessa articulação é apontada como um dos elementos dificultadores para o desenvolvimento do trabalho nos CRAS, conforme pode-se verificar nessas falas:

Nós fazemos o que está ao nosso alcance, mas não temos suporte da rede (nº 02);

Quando pensamos em trabalhar políticas públicas, a todo tempo isso é desconstruído. A qualquer momento um dá uma ordem e descontrola tudo. Temos que avançar e articular as políticas para a geração do trabalho e renda (nº 03);

Faz-se necessário maior articulação da rede intersetorial, pois, a assistência social, por si só, não responde a todas as demandas (nº 04);

Eu sei que tudo é gradativo, apesar de ter melhorado muito, mas eu gostaria que houvesse mais participação das redes na unidade (CRAS) (questionário nº 04).

Conforme infere Silveira (2007), a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado tem sido implementada dentro de um contexto de ampliação do sistema de proteção social brasileiro. Por mais que o governo federal tenha desencadeado processos significativos com importantes mudanças na gestão, no financiamento e na participação, a densidade política e institucional na implantação do SUAS apresenta uma corrida contra o tempo na concretização da assistência social como política pública.

Na análise de Jaccoud (2009), o debate sobre a resolutividade do sistema de proteção social brasileiro tem sido intenso nos últimos anos. Tais debates giram em torno da capacidade do SUAS de realizar garantias às situações de risco social e enfrentar o quadro de problemática. Nesse aspecto as respostas têm sido variadas, podendo ser resumidas em três correntes diferentes: a primeira dessas correntes considera que nosso sistema de proteção social não é resolutivo e por isso tem agudizado o quadro de pobreza e iniquidade; a segunda corrente sustenta que o sistema desenhado após 1988 não foi implementado integralmente, tem sofrido desmontes e por isso não demonstra eficácia; a terceira interpretação sustenta que

tal sistema tem sido resolutivo no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida da população.

Para a autora, a implementação do SUAS pode indicar tendências que revelam a simples análise da legislação regulamentadora, sem que traga mudanças, podendo significar práticas tecnicistas e burocráticas. Afirmar que a assistência social deve ser socialmente assumida dentro de um projeto político emancipatório não significa que ela por si só enfrenta e supera a exclusão.

Pertinente e atual a afirmação de Jaccoud (2009), podendo ser exemplificada por meio dos resultados da pesquisa nos CRAS. De acordo com as assistentes sociais, a maior parte das solicitações da SEMAS se refere a: registro de informações no sistema do MDS, realização de relatórios de atividades, realização de relatórios para o Ministério Público, atendimento aos beneficiários do PBF e BPC e participação em reuniões.

Silveira (2007) considera essencial a superação de tendências meramente instrumentais e novos pactos de gestão na esfera do Estado que passa, sobretudo, pela articulação entre o econômico e o social e a vinculação entre respostas estatais e os interesses da população.

Sposati (2009), numa análise sobre a efetivação da assistência social como parte do sistema de proteção social brasileiro, infere que a assistência social tem sido revelada pelo estado brasileiro como uma área de transição de atenções. Nessa lógica o Estado não tem assumido a responsabilidade dessa área e, por isso, ela não se consolidou como direito social. Em um cenário de negação de direitos, são inúmeros os desafios que se apresentam para que essa política possa desenvolver o papel que lhe cabe como política social.

2.2.2 Matricialidade sociofamiliar: princípio norteador do SUAS

A matricialidade sociofamiliar implica centralidade na família e está inserida no texto da Política Nacional de Assistência Social, de 2004, como uma de suas diretrizes, “para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e

projetos”. Além disso, está também contemplada como um dos objetivos ao “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p. 33). No artigo 5º, item IV, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012), a matricialidade é estabelecida como uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS.

A PNAS/2004 estabelece como objetivo da proteção social básica a prevenção de situações de risco, por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e do desenvolvimento de potencialidades. A materialização desses objetivos *dar-se-á nos* CRAS por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Nesse enfoque, o trabalho com famílias *se propõe a superar o modelo* tradicional baseado na família como núcleo, considerando que:

são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004, p.36).

O trabalho com famílias no SUAS pressupõe que a dificuldade desse segmento em desempenhar suas funções básicas, não está afeta à idealização de um modelo de família e, sim, na forma como se organiza, constrói seu universo de valores, sua relação com a sociedade, dentre outros fatores.

Dessa forma, as intervenções profissionais junto ao grupo familiar têm como objetivo valorizar a singularidade da família, seus recursos simbólicos subjetivos e afetivos, bem como “sua disponibilidade para transformar e dar conta de suas atribuições” (BRASIL, 2004, p.36).

O conceito de matricialidade sociofamiliar contemplado na PNAS/2004 estabelece que a família é visualizada como núcleo social fundamental para o planejamento e efetivação das ações e serviços socioassistenciais da assistência social, em nível nacional. Indica que a centralidade atribuída à família, na

perspectiva de garantia de direitos, coloca esse segmento como *principal matriz* de organização dos serviços da rede socioassistencial.

Couto et al (2012) inferem que a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS representa um avanço no sentido de romper com análise do indivíduo apartado de suas relações sociais. Por outro lado, impõe a necessidade de outras definições que decorrem da concepção de família como sujeito de direito, no sentido de se resguardar do velho conceito de culpabilizar as famílias, por incapazes de aproveitar as oportunidades oferecidas pela sociedade e pelo Estado para resolverem seus problemas.

Para as autoras, essas questões ganham relevância, pois, não basta constatar as transformações porque passam as famílias, se persistem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional. Dessa forma, colocar a matricialidade como uma das categorias principais, impõe que se atente no SUAS para as seguintes questões:

- Romper com os pré-conceitos nas abordagens do trabalho com famílias. Historicamente o trabalho com famílias construiu modelos de intervenção em relação às famílias pobres como sendo indevidos. Desmistificar a noção desses arranjos familiares como características das famílias pobres é fundamental;
- Para que a família realize a proteção aos seus membros e seja retomada como núcleo afetivo básico é necessário que ela seja protegida. Ela só poderá oferecer essas condições se for atendida nas suas necessidades sociais básicas, quer dizer, ser protegida antes de proteger;
- As metodologias de atendimento às famílias precisam ser revistas, considerando o fato de que ainda prevalece no SUAS o padrão burguês de funcionamento familiar de forte caráter disciplinador;
- Compreender as famílias com suas singularidades, pertencendo a uma classe social. Caso contrário, corre-se o risco de retroceder ao se analisar as famílias como se fossem homogêneas, pertencentes a um único universo (Couto et. al, 2012, p. 78-79).

Fundamental estas considerações das autoras para o trabalho com famílias, visto que foi percebido na pesquisa que o entendimento dos profissionais sobre a matricialidade sociofamiliar se restringe aos aspectos enfatizados pela PNAS/2004. Tais aspectos muitas vezes se referem tão somente à mudança no entendimento individual/familiar. Nesse aspecto, o trabalho passa a ter uma forte tendência para as atividades em família ou em grupos, sem que se percebam modificações nas abordagens conservadoras, assim como psicoligizantes. Tal mudança na forma de atendimento não propicia por si só a erradicação dos pré-conceitos e das abordagens extremamente disciplinadoras. Nesse aspecto, recorre-se à afirmação das autoras:

Preservar sua singularidade, trabalhar suas particularidades só tem sentido quando elas materializam a condição dessas famílias enxergarem-se como um coletivo que deve buscar, conjuntamente, a resolução para suas questões no espaço de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório, como anuncia o SUAS (COUTO et al, 2012, p.78).

Corroborando nesse raciocínio, Teixeira (2010) infere que o direito à proteção social contemplado no SUAS não é um direito incondicional, visto que o texto institui que a família receberá proteção pública do Estado, para que possa proteger seus membros. No entanto, essa orientação implica a manutenção de algumas funções para a família (socialização, educação, assistência e cuidados), assim como o alargamento de outras.

Para a autora, o conceito de família estabelecido na PNAS/2004, contempla avanços, tanto no aspecto da percepção das situações e necessidades que a envolvem, quanto aos novos arranjos familiares. Contudo, as contradições são percebidas quando a família é situada como principal responsável pela sustentabilidade de seus membros. Mesmo em um contexto de transformações exigidas pela sociedade contemporânea, é possível perceber as expectativas que incidem sobre esse segmento, à espera de que ele possa responder pela proteção social de seus membros, independente da situação de vulnerabilidade em que se encontre (Teixeira, 2010).

O resultado da pesquisa vem corroborar com a afirmação de Teixeira (2010) quando o sujeito pesquisado afirma que “a pessoa vai receber o auxílio, mas ela tem que fazer a parte dela” (entrevista nº 02). Por mais que a família atendida nos CRAS esteja em situação extrema de vulnerabilidade e risco social (haja vista as situações enfrentadas pelas famílias com presença de jovens envolvidos no sofrimento com as drogas), ainda existem profissionais que esperam que este segmento ofereça uma contrapartida. Dessa forma, os dados colhidos na pesquisa demonstram que a lógica do direito social na assistência social ainda não foi assimilada na sua totalidade pelos profissionais que executam as ações.

Conforme já apontado, as transformações societárias promoveram mudanças consideráveis nos formatos das famílias, que passaram a apresentar novos desenhos e configurações, indo além das referências consanguíneas, de estruturas físicas e de tempo e lugar. Essas mudanças incidiram também no aumento de vulnerabilidades e riscos sociais, resultando muitas vezes, em processo de exclusão social intenso, com saldo negativo para a qualidade de vida das famílias. O que se quer alcançar é que o acompanhamento às famílias no âmbito da assistência social pressuponha conhecimento e identificação dessas condições, sendo imprescindível considerar a capacidade de acesso das famílias aos bens e serviços, na perspectiva da garantia de seus direitos sociais.

A PNAS/2004, ao reconhecer as situações de risco e privações a que estão submetidas as famílias, enfatiza a proteção social por meio do poder público. Essa justificativa reforça a ênfase dada à família na concepção e implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios, em que é considerada “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias” (BRASIL, 2004, pg. 41). É percebida como mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, e situada constantemente entre o público e o privado, sendo uma instância considerada de fundamental importância no âmbito da proteção social.

Cronemberger e Teixeira (2013), inferem que as mudanças contempladas no SUAS atingem apenas o conceito de família, uma vez que suas funções e responsabilidades devem ser mantidas independentes dos formatos, condições de vida e vicissitudes enfrentadas por esta.

De acordo com as autoras, as propostas de proteção pública às famílias incidem sobre a necessidade de que essas ofereçam proteção privada aos seus membros, como se os problemas que essas famílias enfrentam fossem resultado da sua incapacidade para resolvê-los. Não se observa centralidade na família no sentido de propiciar a independência das famílias e indivíduos dos seus papéis tradicionais e no sentido de criar uma rede de serviços que de fato ofereçam autonomia para essas famílias, percebendo-se ainda uma visão pautada no conservadorismo em relação às suas funções históricas.

As autoras, (Pereira, 2010, Mito, 2011 e Viana 2012)²¹ advertem para a necessidade de uma leitura crítica sobre a função da família no âmbito da relação público e privado. Nesse contexto, a família é chamada a exercer papel central nas políticas sociais brasileiras, em especial da assistência social, independente da situação em que se encontra. Enfatizam a tendência neoliberalista do Estado brasileiro, ao reduzir sua responsabilidade de proteger as famílias em suas reais necessidades. Esse modelo presente no Estado brasileiro incentiva a família e a sociedade civil, além do mercado, a realizarem a proteção social privada de seus membros, por meio da solidariedade, da responsabilidade social, da ajuda voluntária e do cuidado em família, em substituição ao dever constitucional do Estado.

O exposto em relação à matricialidade sociofamiliar aponta para a necessidade de compreender o modelo de serviço construído pelo SUAS para dar resposta à garantia dos direitos sociais preconizados na PNAS/2004, visto que, as formas de entendimento dessa família, indicam mudanças no formato do trabalho a ser desenvolvido. Conforme exposto, o CRAS tem como ação principal o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)²² que representa também o principal serviço da proteção social básica do SUAS.

²¹ Ver em Viana (2012): “A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública”, em que esta função social atribuída à família, em substituição ao papel do Estado, é problematizada no âmbito da proteção social pública e privada, em contexto neoliberal, com forte acento do fenômeno denominado pluralismo de bem estar (*welfare pluralismo*).

²² A primeira experiência nacional no trabalho social com famílias iniciou-se em 2001, com a criação do Programa Núcleo de Apoio à Família (PNAF). Em 2003, o programa foi ampliado, transformando-se no Plano Nacional de Atendimento Integral à Família. No ano de 2004, o

O PAIF apresenta em seu conteúdo os principais pressupostos em relação à centralidade da família. “O PAIF é pedra fundamental e se caracteriza como eixo basilar para a ‘nova’ política de assistência social” (BRASIL, 2012, pg.5). No ano de 2009, quando todas as ações da assistência social foram tipificadas²³ o PAIF passou a ser denominado de serviço, sem abandonar a antiga nomenclatura, conforme Resolução do CNAS:

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009, p.6).

O SUAS, dentre os eixos estruturantes ressalta a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. O novo formato do PAIF foi organizado para contemplar esses dois eixos, tendo como objetivo primordial a garantia da convivência familiar e comunitária, situado na proteção social básica, com caráter preventivo. De acordo com o governo federal, o desafio do PAIF é romper com a lógica da fragmentação das ações, por meio do serviço de ação continuada, percebendo a família como um todo em suas necessidades e disponibilizando atendimento em locais mais próximos daquelas que estão em situação de vulnerabilidade social. Como principal serviço do CRAS, visa proporcionar espaços de convívio e o acesso aos direitos socioassistenciais, além de contribuir para a

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) inseriu os postulados da PNAS no novo formato do antigo programa, por meio da portaria nº 78, e do decreto nº 5085. Após passar por reformulações, o PAIF foi lançado antes mesmo da PNAS/2004, passando a chamar-se Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF foi criado pelo decreto da Presidência da República, nº 5085, de 19 de maio de 2004 e a PNAS foi aprovada pela Resolução do CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.

²³ O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou por meio da Resolução 109 de 11/11/2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Tendo formato sistematizador, esse documento passa a ser o direcionador de todas as ações da assistência social na lógica do SUAS (Brasil, 2009).

gestão intersetorial local. Objetiva-se ao proporcionar o desenvolvimento da autonomia e do empoderamento das famílias, ampliar a capacidade protetiva dessas (Brasil, 2012).

Nesse sentido, o PAIF se propõe ao desenvolvimento das potencialidades da família, partindo do pressuposto de que “ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo na vulnerabilidade detém ativos importantes” (BRASIL, 2012, pg.12). É preciso identificar e fortalecer os ativos que as famílias dispõem em suas formas de organização e sociabilidade, assim como dos territórios onde vivem.

Teixeira (2010), ao avaliar o PAIF, considera que esse serviço apresenta as mesmas contradições do SUAS, com avanços e recuos. Avanço ao romper com o modelo idealizado de família nuclear burguesa e recuo ao impor limites e condicionalidades às famílias para que o Estado possa oferecer proteção social pública aos seus membros. É oferecido apoio e ao mesmo tempo exige-se das famílias uma contrapartida, independente das condições sociais que estejam inseridas. Dessa forma, Teixeira (2010) corrobora com a tese de Viana (2012), ao considerar que a adoção do princípio da matricialidade sociofamiliar não supera a tendência familista na gestão da assistência social brasileira.

A afirmação das autoras pode ser analisada sobre dois aspectos: em relação à contrapartida das famílias e quanto à concepção de família. Sobre a contrapartida das famílias, percebe-se no resultado da pesquisa que, nas atribuições impostas aos (às) assistentes sociais, a que mais aparece é o acompanhamento aos (às) famílias do Bolsa Família. Pode-se inferir que o acompanhamento a essas famílias decorre da exigência para que essas famílias cumpram as condicionalidades da educação e da saúde, visto que o descumprimento acarreta a suspensão do benefício.

A fala exposta a seguir denota a percepção do(a) profissional diante da realidade que enfrenta no trabalho: “Falta trabalhar de forma adequada com as famílias, nós estamos atendendo apenas as demandas do Bolsa Família” (questionário nº 7).

Pode-se perceber nas seguintes falas, as concepções de famílias que reforçam a tendência familista:

Nessa situação acho que é meio a meio, a gente não pode pensar só que o poder público deve apoiar a família também tem que fazer a parte dela. Acho que senão fica uma coisa muito dada, as pessoas ficam acomodadas. A educação e a saúde são de responsabilidade do poder público, o restante tem que ser da família mesmo, atribuição do pai e da mãe (nº 01);

Muitas famílias pegam o recurso e não querem mais caminhar. O serviço é contínuo para as pessoas serem ajudadas. A gente informa para as pessoas que não é porque recebe o benefício que vai perder a ajuda (nº 03).

A ambiguidade presente no esforço em reafirmar as funções protetivas da família, de acordo com Teixeira (2010), denota a parceria público/privado na proteção social da assistência social, em um contexto neoliberal justificado pela redução de gastos. Nessa lógica, a família é forçada a contribuir, o que resulta na insuficiência e má qualidade de bens e serviços para atender as suas demandas. Trocando em miúdos, não há garantia de direitos sociais, visto que o Estado se retrai. Esses direitos passam a ser materializados pelos bens e serviços demandados dos quais a população não tem acesso.

Dando sequência à sua análise e avaliação, Teixeira (2010) infere que as atividades socioassistenciais, como acolhida, escuta qualificada e encaminhamento, desenvolvidas nos CRAS, estão mais relacionadas à informação e reflexão e visam provocar mudanças relacionadas aos valores e modos de vida das famílias. Essas atividades e práticas ao se voltarem para a discussão de questões de ordem interna da família, com o intuito de promover reflexões e gerar habilidades para o cotidiano dessas, tornam-se herdeiras de uma educação disciplinadora e normatizadora, à medida

que assumem versões modernizadoras que escamoteiam sua dimensão normativa, em nome de processos educativos que visam aquisição, junto à família, de novos conhecimentos, atitudes, posturas e poder de decisão, ou seja, sua 'autonomia' (TEIXEIRA, 2010, p.11 -12).

A noção de matricialidade sociofamiliar que orienta o trabalho com famílias na assistência social (veja item 2.2.2) não encontra forma de materialização, visto

que apresenta características psicologizantes, agravadas com limitações teórico-práticas conceituais. “Admite-se a pluralidade de arranjos familiares, mas os trata como homogêneos em necessidades e em funções” (TEIXEIRA, 2010, p.12). No entanto, apesar de apontar essas incongruências e limitações, a autora acredita que o trabalho social nos CRAS pode atingir os objetivos propostos no que se refere à prevenção das situações de risco e violação de direitos. As características coletivas do trabalho, ao se trabalhar a família em sua totalidade, oferecendo diversas informações e discussões sobre direitos, constituem um antídoto às atividades de cunho cartorial e burocráticas e, dessa forma, podem oferecer condições de acesso aos direitos sociais.

Mioto (2011) afirma que a incorporação da assistência social no campo do direito não significa que, a *priori*, o direito está sendo assegurado aos cidadãos usuários dessa política. Ao analisar a centralidade atribuída à família pelo SUAS, reafirma que um traço forte da sociedade atual é que o Estado só realiza proteção social às famílias quando essas já não conseguem fazê-lo. A autora chama a atenção para que não se perca de vista os avanços e recuos da assistência social brasileira. O importante avanço a ser enfatizado é o enfoque dado à família envolvendo-a na execução das ações, contrariando a lógica da fragmentação, tão amplamente utilizada no Brasil.

A centralidade na família, no âmbito do SUAS, propõe a necessidade de se trabalhar as relações sociais familiares em sua totalidade, entendendo que os problemas que aparecem não dizem respeito apenas a esse segmento, visto que fazem parte de um “dado contexto social e expressa os conflitos da sociedade na qual está inserida” (MIOTO, 2011, p.115). No entanto, o que se percebe é que, ao defender a centralidade na família, a PNAS/2004 procura contemplar inovações acatando uma nova concepção e novos formatos desse segmento, mas ao mesmo tempo preconiza posturas conservadoras ao enfatizar a responsabilidade da família na proteção social privada dos seus membros.

Ao se considerar que o trabalho com famílias no âmbito da assistência social está mais fortemente direcionado ao Serviço Social, visto ter sido essa categoria que assumiu a frente do processo de efetivação dessa política, é possível perceber que os (as) assistentes sociais tem grande responsabilidade na reprodução destas

posturas conservadoras. De acordo com as exposições do Capítulo 1, tais posturas estão presentes no Serviço Social desde a sua instituição e a pesquisa reafirma que estas ainda não foram superadas.

Outro aspecto a ser considerado é a tendência expressa no trabalho social desenvolvido com famílias, restrito ao enfoque subjetivista das relações familiares. Há que se considerar que a família, na concepção dialética, pressupõe uma instância complexa, contraditória e ambivalente, o que significa situá-la do ponto de vista histórico, econômico, social e cultural, sob influência de fatores objetivos e subjetivos (Viana, 2012).

Com base nos resultados de uma pesquisa nacional sobre o SUAS realizada nos CRAS, Couto et al (2012), ressaltam que os sujeitos pesquisados acreditam que a matricialidade sociofamiliar contribuiu para que o SUAS tenha mais efetividade. A possibilidade de conhecer as famílias e o conteúdo que elas trazem em sua dinâmica oportunizou novo sentido ao trabalho. No entanto, as autoras chamam a atenção para que, ao sair do enfoque individual, não se caia na armadilha de ver os problemas apenas dentro do grupo familiar. Há que se considerar as situações vividas pelas famílias como parte do processo de luta da classe trabalhadora em busca das condições de sobrevivência na sociedade.

Para as autoras, entender as particularidade e singularidades da cada família, embora fundamental para o trabalho, não pode se sobrepor à análise dos condicionantes conjunturais e estruturais. É imprescindível fugir à lógica da psicologização, e para tanto é fundamental privilegiar os espaços coletivos de atendimento, os quais propiciam processos sociais para a emancipação das famílias (Couto et al, 2012).

Nesse aspecto, procurou-se inquirir na pesquisa se havia promoção de atividades coletivas nos CRAS, tendo sido positiva a maioria das respostas. Sobre a participação do Serviço Social em tais atividades desenvolvidas no território de abrangência do CRAS, apenas duas profissionais responderam que participam sempre dessas atividades. Duas responderam que não participam e três responderam que participam às vezes.

Ainda assim, percebeu-se na fala de alguns(as), a frustração por não poderem realizar atividades coletivas com as famílias, visto que a estrutura e mesmo o espaço físico dos CRAS é inadequada para tal, conforme exposto nesta fala:

Os CRAS são relativamente novos em Goiânia e a estrutura dos mesmos não foi planejada conforme orientações do MDS. Foram aproveitados espaços antes ocupados pelos centros comunitários da extinta FUMDEC e falta recursos necessários para o desenvolvimento de um trabalho de maior eficiência e efetividade (questionário nº 02).

Conforme enfatiza Miotto, importante parcela dos (as) assistentes sociais que trabalha na execução da política de assistência social identifica-se com a concepção subsidiária, ancorada e restrita à ideia de intervenção do Estado somente após a falência da família, como agente de proteção social privada. Ao trabalharem nessa perspectiva realizam o acompanhamento às famílias, sob o prisma da naturalização dos processos a que estão submetidas, aceitando que as famílias são incapazes de modificar comportamentos e sua realidade social, utilizando quase sempre como “categorias norteadoras a patologia e a incapacidade” (MIOTTO, 2011, p.114-115).

A afirmação da autora é corroborada com o resultado da pesquisa, podendo-se confirmar por meio da fala de um(a) dos(as) pesquisados(as), quando enfatiza: “as famílias precisam de acompanhamento porque são desestruturadas e com pessoas viciadas”.

As referências teórico-conceituais e sócio-históricas desenvolvidas perpassam as análises sobre as concepções presentes no princípio da matricialidade familiar adotado pelo SUAS/PNAS e as tendências presentes no trabalho com famílias, no âmbito da assistência social, desenvolvido em Goiânia, conteúdo da pesquisa a ser exposto no próximo capítulo.

CAPÍTULO III

SERVIÇO SOCIAL E ATENÇÃO A FAMÍLIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR

3.1 Assistência Social em Goiânia: entraves e perspectivas

[...] uma política social só se torna efetivamente uma ação de interesse público quando voltada para o bem comum e quando é extensiva a todos, assegurando, assim, sua dimensão pública e universalizadora, e não meramente plural e mista (VIANA, 2012, p. 290-291).

Nesse item são inseridos alguns dados sobre o processo de construção da assistência social em Goiânia, a partir da sua oficialização em lei, quando se deu a criação da FUMDEC, assim como as concepções presentes nos seus postulados. Expõem-se ainda o contexto em que a SEMAS surgiu, situando-se o cenário de lutas dos profissionais ao utilizarem-se dos instrumentos afiançados na LOAS para que a PNAS/SUAS fosse implementada em Goiânia. Apresenta-se também o cenário dos CRAS em Goiânia, no que se refere ao seu processo de implantação.

3.1.1 Da criação da FUMDEC à implementação da SEMAS

A institucionalização da assistência social no município de Goiânia teve início com a criação da Fundação Municipal de Assistência Social (FUMDEC) por meio da lei nº 4.655, de 30 de dezembro de 1972. As atividades da instituição, no entanto, só começaram a partir do ano de 1974, após ter sido aprovado seu estatuto, por meio do decreto nº 134. A FUMDEC nasceu com o objetivo de desenvolver programas sociais em concordância com a política de desenvolvimento social e ação comunitária²⁴ (Sousa, 2009).

²⁴ Conforme esclarece Sousa (2009), as ações interventivas da FUMDEC fundamentam-se no Desenvolvimento de Comunidade (DC) que teve seu ápice nas décadas de 1960/70, por ocasião da

Naquele período a FUMDEC respondia pelas áreas da assistência social e da saúde, sobrepondo-se, no entanto, as ações da saúde. Haja vista que, no quadro de profissionais contratados, o número de médicos e de odontólogos era superior ao dobro do número de assistentes sociais. Dessa forma, “o binômio saúde-assistência compõe a lógica de uma intervenção higienista, perspectiva que marca toda a trajetória dessa fundação” (SOUSA, 2009, p. 55).

Para a autora, a institucionalização da assistência, por meio da criação da FUMDEC, integra naquele período, ações de cunho conservador, expressas pelo autoritarismo, *familismo* e personalismo. A organização da assistência social nos moldes de uma fundação reproduz o modelo do governo federal, que é a LBA. Conforme infere a autora:

[...] a intervenção social no município de Goiânia, nesse período, pode ser definida como um conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, que trazem em si um caráter de provisoriedade. São atividades de *pronto-socorro social*, destinadas, basicamente, a ‘menores’, idosos e ‘deficientes’ (SOUSA, 2009, p.56).

Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, iniciou-se um movimento entre os profissionais que atuavam na área, que tinha como objetivo construir uma política de assistência social em Goiânia na lógica do direito social, conforme estabelecia a lei. Exemplo disso foi a realização da I Conferência Municipal de Assistência de Goiânia, em 1995, que reafirmou a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, tendo sido essa Conferência fundamental para a criação do Conselho Municipal de Assistência Social²⁵ e do Fundo Municipal de Assistência Social²⁶ (Viana, 1999).

implantação dos programas utilitaristas do governo militar. O DC é definido como uma estratégia governamental que tem o Estado como um dos seus agentes, cuja ação se dá por meio de programas que expressam políticas governamentais. Dessa forma, o órgão gestor da assistência social em Goiânia foi fundado dentro da perspectiva positivista/funcionalista, cujo objetivo é integrar os indivíduos desajustados.

²⁵ O Conselho de Assistência Social foi instituído pela LOAS nas três esferas de governo, com a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das necessidades da população brasileira. Os Conselhos de

Sousa (2009) enfatiza que esse processo de mudança se consolidou e tornou-se mais visível no período compreendido entre 2000-2004, durante a gestão do prefeito Pedro Wilson. A mobilização de diferentes sujeitos da assistência social articulados a outras áreas propiciou a realização de ações de posicionamentos contrários à política do favor promovendo, assim, o entendimento da assistência social como direito.

Os esforços se mantiveram no coletivo, no sentido de fortalecer as bases de um processo democrático em defesa de uma política de direitos a ser implementada em Goiânia. O instrumento democrático utilizado para enfatizar e legitimar o que já havia sido assimilado por um grupo foi a realização da IV Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em agosto de 2001. Sousa (2009) cita que dentre as deliberações da IV Conferência Municipal de Goiânia consta a reestruturação da assistência social no município, com a proposta de criação de uma secretaria com comando único das ações e a superação do *primeiro damismo* na condução da instituição.

Ainda nesse ano, assumiu o comando da assistência social em Goiânia, ocupando o cargo de superintendente, uma profissional com conhecimento da área e, em consonância com o plano de governo para o município, deu-se início à elaboração de um planejamento participativo. Em cumprimento às exigências da LOAS foram elaborados os instrumentos de gestão: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Pluri Anual (PPA) (Abrão, 2012).

Nesse período foram criados também os Centros Municipais de Assistência Social (CEMAS). Essas unidades funcionariam como instância de participação e organização dos usuários a fim de acompanhar a execução da assistência social.

Assistência Social tem competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. Disponível em: www.mds.gov.br › Órgãos Colegiados › Órgãos em destaque. Acessado em 05/02/2014, às 22h38.

²⁶ Fundo de Assistência Social, seja de âmbito federal, estadual ou municipal, constituem-se em unidades orçamentárias e são geridos pelos órgãos responsáveis pela assistência social nessas esferas de governo, sob orientação e fiscalização dos respectivos conselhos estaduais e municipais de assistência social. Disponível em: www.mds.gov.br › Assistência Social › Financiamento. Acessado em 05/02/2014, às 22h46.

Essas unidades se propunham à realização de um atendimento de qualidade em consonância com a rede de serviços de outras políticas, tendo como objetivo a inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade social. Tornava-se imprescindível que a assistência social como política, fosse capaz de garantir direitos, articular com outras políticas e aprofundar cidadania, a partir da atenção às necessidades humanas das famílias que se encontravam em situação de pobreza.

Para Sousa (2009), esse governo se preocupava em conduzir a assistência social conforme estabelecia a LOAS. O planejamento das ações contava com discussões coletivas descentralizadas, utilizando-se mais uma vez um dos dispositivos da LOAS: as Conferências Municipais de Assistência Social.

Mesmo diante desse processo, somente no ano de 2007, por força da lei nº 8537, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) em Goiânia. Como órgão do sistema administrativo da Prefeitura a SEMAS é responsável pela coordenação, formulação e implementação da Política Municipal de Assistência Social e pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social, sob orientação e supervisão do Conselho Municipal de Assistência Social. De acordo com o Regimento Interno (Goiânia, 2007), a SEMAS tem como finalidades:

I - o planejamento, a formulação, a coordenação, a execução e avaliação das ações voltadas para o cumprimento da Política Municipal de Assistência Social, enquanto política pública de seguridade social, não contributiva, como direito do cidadão e dever do Estado, com objetivo de proteção à família, à infância, à adolescência, à juventude e à velhice;

II - o atendimento às crianças e adolescentes em situações de risco pessoal e social;

III - a habilitação e reabilitação social de pessoas com necessidades especiais e a promoção de sua integração a vida familiar e comunitária;

IV – a implantação e implementação de programas e serviços de proteção social básica e especial, a fim de prevenir e reverter situações de vulnerabilidade e riscos sociais;

V – a gestão, a normatização e o controle da rede de serviços socioassistenciais do Município.

A estrutura organizacional da SEMAS está dividida da seguinte forma: Gabinete do Secretário, Assessoria de Planejamento e Controle, Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação. É composta também pelos Departamentos de Proteção Social Básica e Especial, Administrativo, Convênios, Administração de Cemitérios e Controle de Sepultamentos.

No Plano Plurianual de Assistência Social (PPAS) (Goiânia, 2010), as unidades de atendimento da SEMAS estão distribuídas em: Proteção Social Básica (PSB), composta por 15 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 15 Unidades Municipais de Assistência Social (UMAS); e Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade, composta por 05 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência Especializado de Atendimento à População de Rua (Centro Pop), o Complexo 24 horas e a Casa da Acolhida Cidadã. Além disso, a SEMAS ainda conta com uma Rede Socioassistencial Conveniada, ligada ao departamento de convênios e afins.

No Regimento Interno da SEMAS (Goiânia, 2007, art. 9º), as informações referentes à Proteção Social Básica estão detalhadas conforme exposto a seguir:

III – Unidades Técnicas da Rede de Proteção Social Básica:

1. Departamento de Proteção Social Básica

A) Rede de Transferência de Renda

1.1 - Divisão de Monitoramento e Avaliação de Benefícios Socioassistenciais

1.2 - Divisão de Coordenação do Programa Bolsa Família – PBF

1.2.1 - Setor de Cadastro e Controle de Beneficiários

1.3 - Divisão de Coordenação do Benefício de Prestação Continuada – BPC

1.4 - Divisão de Coordenação do Pró Jovem Adolescente

1.5 - Divisão de Coordenação de Serviços e Benefícios Eventuais

1.5.1 - Setor do Serviço Social do Terminal Rodoviário

B) Rede de Segurança Alimentar

1.6 - Divisão de Segurança Alimentar e Nutricional

1.6.1 - Banco Municipal de Alimentos

1.6.2 - Setor de Controle do Restaurante do Trabalhador

C) Rede de Serviços de Vigilância Sócio-Assistencial

2. Departamento de Gestão dos Centros de Referência de Assistência

Social – CRAS

2.1 - Divisão de Coordenação de Atendimento Integral à Família

2.2 - Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Unidades de Assistência Social

2.3 - Divisão de Qualificação e Inclusão Produtiva

3. Departamento de Atendimento ao Idoso

3.1- Divisão de Integração dos Serviços e Direitos da Pessoa Idosa

3.1.1 - Setor de Apoio Logístico

3.2 - Divisão de Promoção de Ações Culturais e Lazer

Mediante o exposto sobre as ações da PSB/SEMAS, verificou-se nas mesmas uma disposição diferenciada do que preconiza a PNAS/2004. No Regimento da SEMAS a PSB funciona como um departamento que está hierarquicamente nivelado com o Departamento de Gestão dos CRAS, não respondendo pela totalidade das ações nesta área. Dessa forma, é como se ambos respondessem na mesma igualdade, o que diverge da PNAS/2004.

De acordo com a PNAS (2004), a Proteção Social Básica insere-se como uma divisão de responsabilidades que convergem para todas as ações realizadas com a população que ainda não teve seus direitos violados. Sendo assim, o departamento de Proteção Social Básica está organizado como uma instância maior, que abrange os benefícios assistenciais, os programas de transferência de renda, os serviços e demais ações dessa área, desenvolvidos nos CRAS (Brasil, 2004).

Percebe-se, portanto, que a mudança da FUMDEC para a SEMAS ainda não finalizou, apresentando-se como um processo em construção, em que a cultura do assistencialismo tenta sobrepujar a garantia do direito conquistado em lei. Essa realidade aponta para grandes desafios a serem enfrentados por aqueles que estão envolvidos nessa luta. Ainda assim, a realidade demonstra que alguns avanços já foram conquistados na direção do SUAS em Goiânia.

Com base no exposto, acredita-se que o processo de implementação do SUAS em Goiânia não diverge da realidade vivenciada no Brasil, conforme explicitam as autoras:

A consolidação da Assistência Social, enquanto política pública de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referenciais da cultura patrimonialista, tecnocrata e clientelista (COUTO et. al., 2012, p. 283).

3.1.2 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): a realidade de Goiânia

Goiânia possui 115.703 famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal, dessas 29.059 recebem o Bolsa Família e 26.670 recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Dentre os beneficiários do BPC, 13.500 são pessoas idosas e 13.070 são pessoas com deficiência²⁷. Conforme estabelece a PNAS (2004), o público prioritário da assistência social são as pessoas beneficiárias do PBF e do BPC.

O atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social em Goiânia, no âmbito da proteção social básica, é realizado pelos CRAS e pelas UMAS, unidades de atendimento da PSB vinculadas ao Departamento de Gestão dos CRAS, conforme citado no item anterior. Considerando que um dos focos deste estudo é a política de assistência social, será analisado aqui somente o trabalho com famílias realizado nos CRAS, visto serem essas unidades instituídas pela PNAS/2004.

De acordo com a PNAS/2004, os serviços de proteção social básica devem ser desenvolvidos nos CRAS ou em outras unidades públicas de assistência social. Essas unidades deverão ser situadas em áreas com número maior de famílias em situação de vulnerabilidade social, com objetivo de facilitar o acesso dessas famílias.

O CRAS é uma unidade pública estatal que se caracteriza como a principal porta de entrada da assistência social. É uma unidade que possibilita o acesso a um grande número de famílias à rede de proteção social da assistência social. Desde que tenham estrutura física compatível, cabe a essas unidades realizar todos os

²⁷ Dados obtidos no endereço: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>. Acessado em 08/02/2014, às 22h45.

serviços socioassistenciais de caráter preventivo e protetivo, sendo referência desses no seu território de abrangência (Brasil, 2009).

A implantação dos CRAS nos municípios brasileiros se realizou a partir do ano de 2004, com base no cofinanciamento de recursos federais do PAIF, principal serviço dessas unidades. Conforme citado no item 2.2.2 deste estudo, o PAIF já existia como programa, tornou-se serviço de ação continuada com a criação da PNAS/2004.

Todavia, para que os municípios recebam o cofinanciamento de recursos federais para implantarem os CRAS, ou seja, para o serviço PAIF, faz-se necessário atender as exigências do artigo 30 da LOAS²⁸. Em cumprimento a esta lei o repasse de recursos federais passou a ser feito diretamente para os Fundos Municipais de Assistência Social. Dessa forma, a efetivação da PNAS/2004 inicia-se pelo cumprimento da LOAS, com a efetivação e funcionamento dos Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social, também chamado de CPF.

A NOB/SUAS/2005 veio corroborar com a LOAS ao instituir a obrigatoriedade dos níveis de gestão nos municípios²⁹. Para que os municípios possam receber recursos federais para a implantação do CRAS precisam atender as exigências da LOAS e comprovar capacidade para a execução desses serviços. Assim, estarão aptos para a gestão básica do SUAS. O nível de gestão do SUAS expressa a condição do município para implementar a PNAS/SUAS.

Atendendo as exigências da PNAS/2004, os CRAS foram desenhados em três formatos, que se distinguem pela composição da equipe de referência, assim como pelo recurso financeiro que recebem. Tais critérios estão atrelados ao número de famílias referenciadas, seguindo o porte dos Municípios, conforme exposto a seguir:

²⁸ É condição para os repasses aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social (LOAS, art. 30, 2012).

²⁹ Mais esclarecimento sobre níveis de gestão do SUAS, verificar em Tipos e Níveis de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005, item 2).

Quadro 1 - Formato dos CRAS por porte do Município e população

Porte do Município	População	Famílias referenciadas	Composição da equipe do CRAS
Pequeno Porte I	População até 20.000 hab.	Até 2.500 famílias Referenciadas	2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social, outro preferencialmente psicólogo e dois técnicos de nível médio.
Pequeno Porte II	População 20.001 a 50.000 hab.	Até 3.500 famílias Referenciadas	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, preferencialmente um psicólogo e três técnicos de nível médio.
Médio Porte	População 50.001 a 100.000 hab.	A cada 5.000 famílias referenciadas	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo, um profissional que compõe o SUAS e quatro técnicos de nível médio.
Grande Porte	População 100.001 a 900.000 hab.	A cada 5.000 famílias referenciadas	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo, um profissional que compõe o SUAS e quatro técnicos de nível médio.
Metrópole	População acima de 900.000 hab.	A cada 5.000 famílias referenciadas	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo, um profissional que compõe o SUAS e quatro técnicos de nível médio.

Fonte: NOB/RH/SUAS (Brasil, 2006, p. 19).

Conforme estabelece a NOB/RH/SUAS, a equipe de referência dos CRAS deverá conter, também, um(a) coordenador(a), profissional fundamental para o desenvolvimento das ações.

As equipes de referência dos CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2009, p. 61.).

Em 2004 a SEMAS já estava cumprindo as exigências do artigo 30 da LOAS e, após a oficialização do município em gestão básica, o governo federal liberou recursos para a implantação dos quatro primeiros CRAS³⁰. Posteriormente, entre os anos 2005 e 2009, foram implantados mais sete CRAS (Abrão, 2012). Em 2010, com base no reordenamento de recursos³¹ da assistência social, Goiânia recebeu recursos financeiros para a implantação de mais quatro CRAS, totalizando 15.

Conforme citado, a liberação de recursos federais para a efetivação da nova PNAS se realizou apenas no âmbito dos serviços. A SEMAS passou a contar com 15 CRAS distribuídos em seis regiões de Goiânia. A implantação dos CRAS se realizou em unidades da SEMAS que já desenvolviam atividades com o público socialmente vulnerável, reorganizadas para o atendimento das exigências do governo federal. Por não terem sido construídas com base nos pressupostos da PNAS/2004 e, sim, *readaptadas*, essas unidades, em grande maioria, não contam com a estrutura física que ofereça um atendimento de qualidade à população. Muitas destas unidades ofereciam cursos variados de atividades manuais e de qualificação para o mercado de trabalho nas áreas de confeitaria, de beleza e de corte e costura. Tais cursos foram mantidos nos CRAS.

³⁰ Posteriormente Goiânia foi habilitada em gestão plena do SUAS. De acordo com a NOB/SUAS/2005, os municípios que possuem rede de serviços socioassistenciais completa (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade) estariam aptos para a gestão plena implicando, com isso, aumento de recursos federais (nota da pesquisadora).

³¹ Os recursos reordenados referem-se àqueles que o governo federal, via recursos da assistência social, destinava às creches, e que eram repassadas às entidades por meio de convênios. A partir de 2010 esses recursos deixaram de ser encaminhados às creches e foram direcionados aos serviços de ação continuada da assistência social (nota da pesquisadora).

Silva (2012) constatou por meio de uma recente pesquisa que os profissionais dos CRAS em Goiânia acreditam que a população procura mais essas unidades por causa dos citados cursos, também chamados de oficinas de qualificação. Para a autora, não obstante a necessidade de emprego e renda dessas famílias, a procura pelos cursos se dá mais pela oferta dos mesmos do que propriamente pela necessidade da população que os procura. Sendo assim, a autora aponta que:

A qualificação profissional ou inserção produtiva, tão presentes como conteúdos e serviços na política de assistência social, tem por fundamento uma concepção de pobreza determinada pela falta de qualificação profissional. Por consequência, a solução para ela é vislumbrada nos meandros restritos do mercado, ainda que informal, precário e desassalariado (SILVA, 2012, p. 351).

Conforme explicitado (Quadro nº 1), os CRAS das metrópoles devem contar, no mínimo, com dois(uas) assistentes sociais, um(a) psicólogo(a) e outro(a) profissional com graduação em nível superior, além de quatro funcionários administrativos para o acompanhamento às ações do PAIF.

Constatou-se na pesquisa que alguns CRAS situados em Goiânia não cumprem todas as exigências no que se refere à composição da equipe de referência, tendo em vista que em dois CRAS havia apenas uma assistente social na equipe e em outro CRAS não havia nenhuma. Além disso, há falta de profissionais de apoio administrativo, conforme resposta a seguir de um sujeito pesquisado:

é urgente a contratação de funcionários administrativos (cadastradores do PBF), visto que as técnicas ficam sobrecarregadas com as atividades burocráticas e isso atrapalha o serviço (entrevista nº 02).

3.2 Tendências e concepções de família no âmbito dos CRAS em Goiânia

Apresenta-se nesse item, a análise conjunta dos dados obtidos junto aos(as) coordenadores e às assistentes sociais, referentes ao perfil profissional. Com o propósito de enriquecer a análise, foram inseridos alguns elementos sobre a função dos CRAS e também sobre a atribuição do(a) coordenador(a), conforme estabelece o SUAS. Ao final conclui-se a análise dos dados referentes ao trabalho com famílias e à matricialidade sociofamiliar.

3.2.1 Perfil dos (as) coordenadores e assistentes sociais dos CRAS

A caracterização do perfil dos profissionais foi construída mediante os seguintes indicadores: sexo, idade, instituição de formação, ano de formação, tempo de trabalho nos CRAS/SEMAS, vínculo profissional, aperfeiçoamento profissional e participação em Conselhos.

Do universo pesquisado, 5 coordenadores (as) são do sexo feminino e apenas um é do sexo masculino. Quanto às assistentes sociais, todas são do sexo feminino. Esse resultado confirma a tendência histórica da profissão de Serviço Social, assim como da assistência social de ter presença predominante de profissionais do sexo feminino.

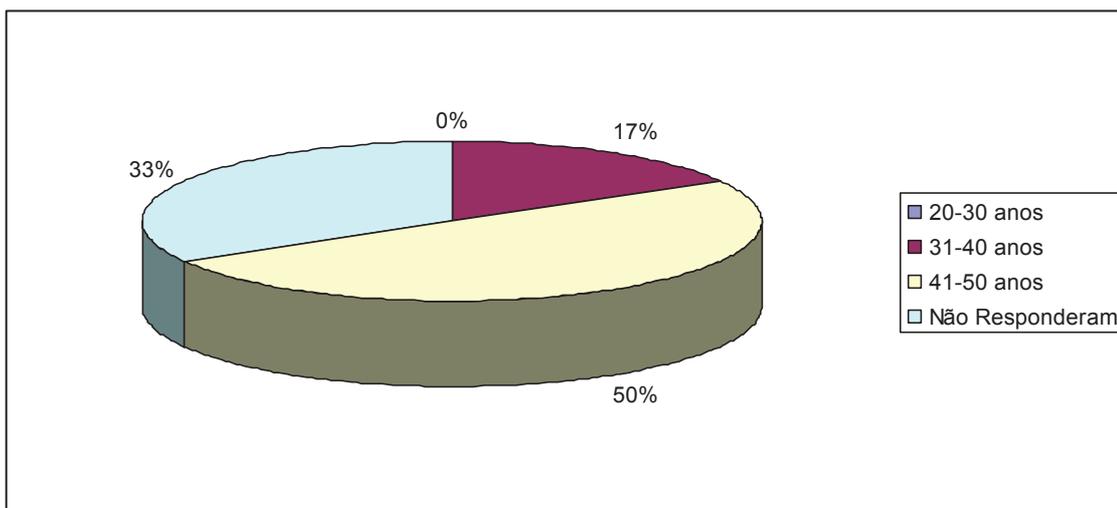
Os resultados obtidos em Goiânia em relação ao sexo dos(as) profissionais confirmam a média nacional, visto que, apontam para a presença mais numerosa de mulheres nessa área. De acordo com uma pesquisa realizada pelo CFESS³², no ano de 2005, os resultados confirmam a presença de 3% de homens no Serviço Social.

No que se refere à idade, há predominância de profissionais na faixa etária superior aos 40 anos, tanto entre os coordenadores quanto entre os assistentes sociais. Mais uma vez esses dados confirmam a tendência nacional. Na pesquisa do CFESS (2005), os dados mostram que a região Centro-Oeste apresenta percentual

³² Assistentes Sociais no Brasil Elementos para o estudo do perfil profissional. Disponível no endereço: www.cfess.org.br/pdf/perfilas_edicaoavirtual2006.pdf. Acessado em 15/02/2014, às 15:30.

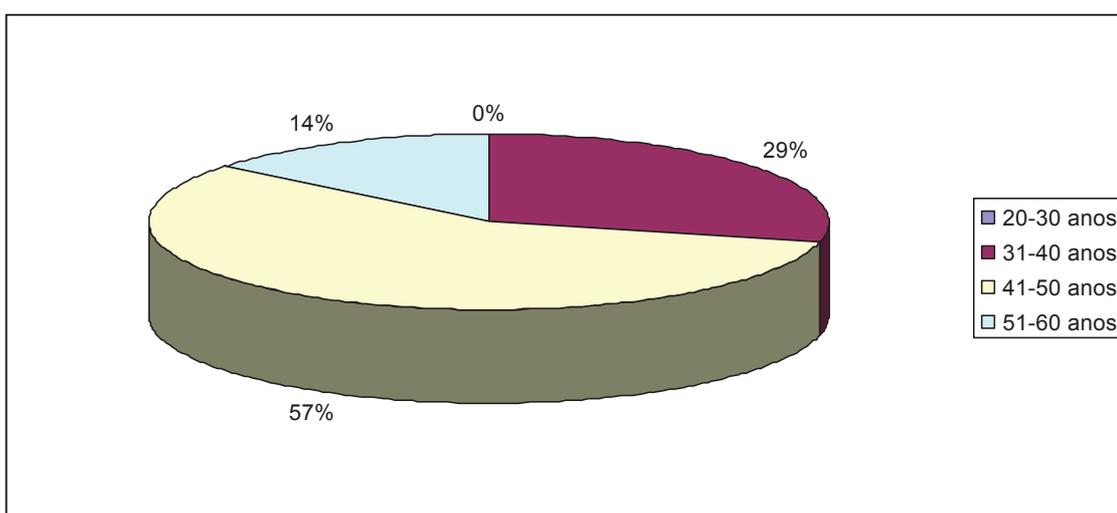
mais elevado entre as idades de 35 a 44 anos. Enquanto o percentual nacional nessa idade é de 38%, na região Centro-Oeste é de 45%.

Figura 1 - Idade dos(as) coordenadores(as) dos CRAS



Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

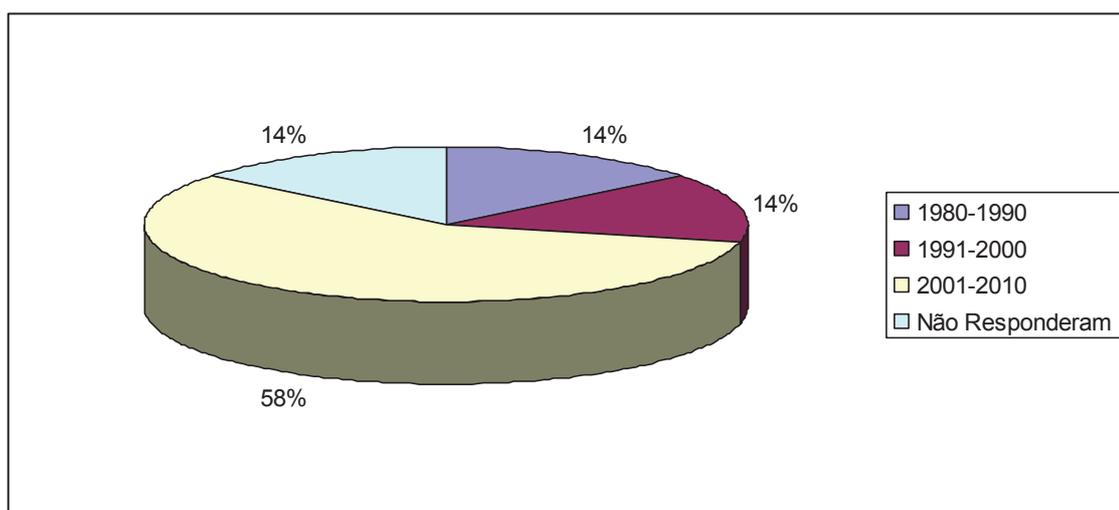
Figura 2 - Idade das assistentes sociais dos CRAS



Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

Os dados apresentados no gráfico a seguir evidenciam o ano de formação dos assistentes sociais, com maior número destas formações a partir do ano 2000. Todas as assistentes sociais cursaram Serviço Social na PUC Goiás.

Figura 3 - Ano de formação das assistentes sociais



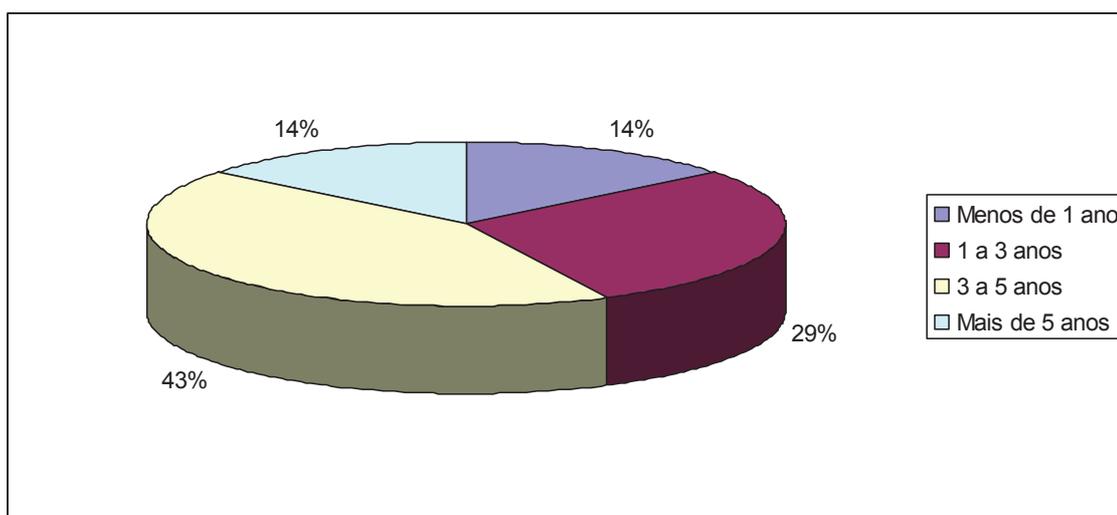
Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

Os dados confirmam que a maioria das assistentes sociais se graduou após a aprovação das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS, 1996). Os(as) assistentes sociais que se graduaram após a revisão das diretrizes curriculares, estudaram no enfoque do referencial teórico-crítico, que trabalha a questão social como eixo central. Dessa forma, confirma a tese de que:

o significado sócio-histórico e ideopolítico do Serviço Social está inscrito no conjunto das práticas sociais que é acionado pelas classes e mediadas pelo Estado, em face das sequelas da questão social (ABEPSS, 2002, p.27).

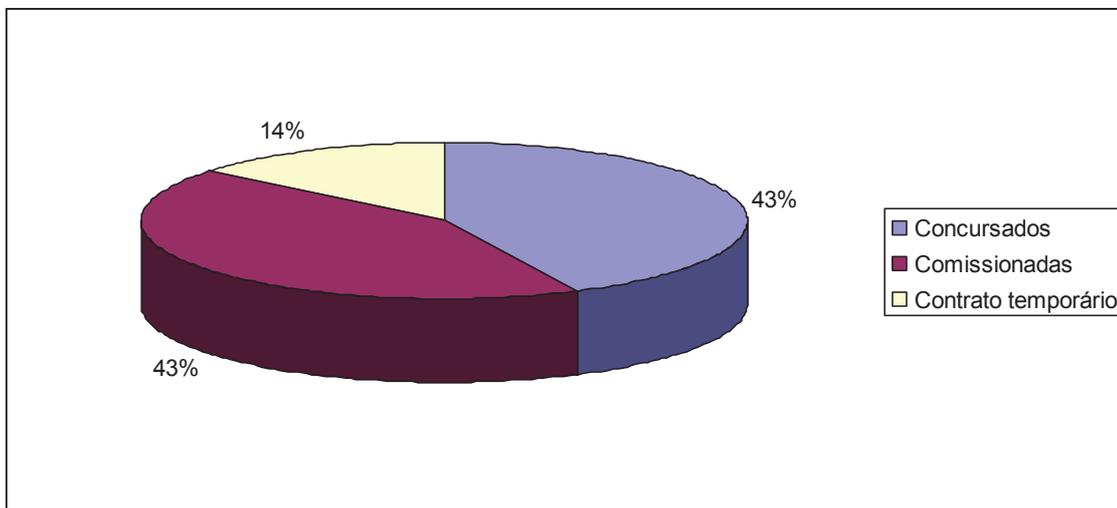
O gráfico a seguir indica o período em que as assistentes sociais atuam na assistência social. Dessa forma, 43 % responderam que trabalham nas unidades entre 3 a 5 anos.

Figura 4 -Tempo de trabalho das assistentes sociais nos CRAS



Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

Os dados obtidos em relação ao período que os coordenadores (as) trabalham na SEMAS comprovam que 50% está há menos de um ano na coordenação dos CRAS. De acordo com esses dados uma percentagem considerável de CRAS está sendo comandada por profissionais que chegaram recentemente na assistência social. Além disso, foi possível constatar que alguns destes profissionais não têm experiência na área e, por isso, o conhecimento deles sobre a assistência social é mais restrito. Esse resultado contraria a NOB/RH/SUAS que orienta a contratação de profissionais que já tenham experiência nesta área.

Figura 5 - Vínculo de trabalho dos (as) coordenadores (as) dos CRAS

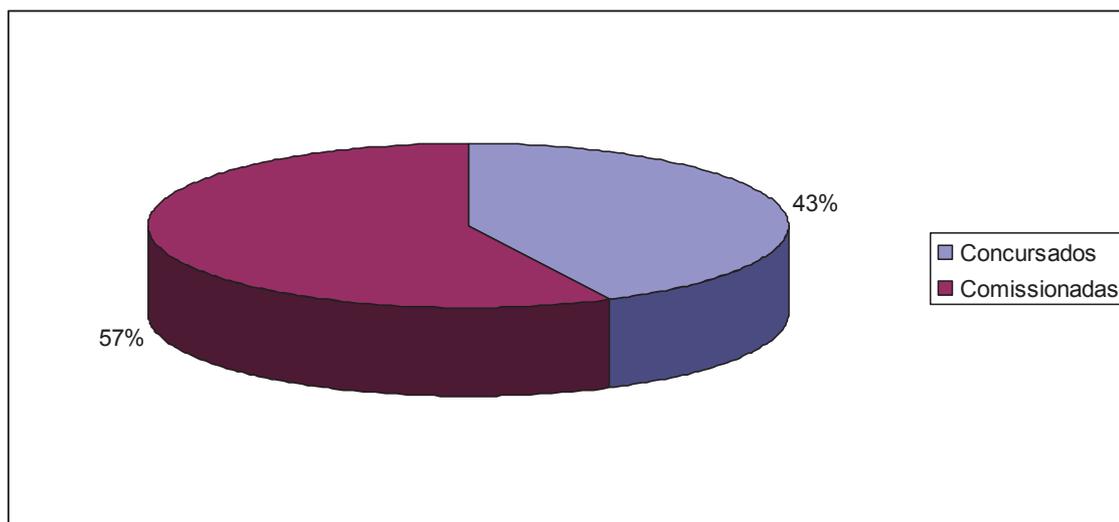
Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

Os resultados sobre o vínculo profissional confirmam que apenas 43% dos coordenadores dos CRAS são concursados. Esses resultados alertam para a necessidade de concurso público na SEMAS, visto que esta grande rotatividade implica na descontinuidade das ações e conseqüentemente na má qualidade dos serviços desenvolvidos. De acordo com a NOB/RH/SUAS, a função do coordenador do CRAS deve ser ocupada por um profissional graduado em nível superior “concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2006, p. 19).

Esta situação é denunciada na fala de um sujeito pesquisado e demonstra que o resultado percebido no vínculo dos profissionais reflete a realidade vivenciada na SEMAS, conforme exposto a seguir:

O trabalho tem que ser constante. Quando pensamos em trabalhar políticas públicas, a todo tempo isso é desconstruído. A qualquer momento um dá uma ordem e descontrola tudo. A gente nem sempre faz o que quer. Tenta ter, mas não tem. O descontínuo atrapalha. Na nossa política não há seriedade de pensar no bem, no mínimo. Na SEMAS o descontínuo é mensal (entrevista nº 03).

Figura 6 - Vínculo de trabalho das assistentes sociais dos CRAS



Fonte: dados da pesquisa (2014, fevereiro).

No que se refere ao vínculo profissional das assistentes sociais, os dados indicam a mesma percentagem, isto é, apenas 43% destas foi admitida por meio do concurso público. Percebe-se que a assistência social em Goiânia ainda está distante de manter 100% do seu quadro de servidores pelo vínculo do concurso público. A realidade constatada segue a média nacional. Entre os anos de 2005 e 2009 houve um aumento significativo de trabalhadores no SUAS, com acréscimo de 30,7%. No entanto, 73,1% desses novos empregos foram regulados com contratos de trabalho precário. Conforme dados do governo federal (Brasil, 2011), metade dos trabalhadores do SUAS, ou seja 44,6%, sofre com a alta rotatividade, baixa qualidade e precarização dos serviços.

Os dados do Censo SUAS (2010), por sua vez, apresentam um panorama de persistente precarização de vínculos de trabalho, já que apenas 39% dos trabalhadores são estatutários, o que confronta com as diretrizes da gestão do trabalho na assistência social, especialmente na composição de um amplo e diversificado quadro de servidores permanentes com estabilidade funcional, ascensão de

carreira, remuneração compatível e segurança no trabalho, além de outras conquistas (BRASIL, 2011, p. 19).

As contratações temporárias tão presentes na assistência social trazem prejuízo à continuidade do trabalho diante da precarização das condições de trabalho e, dessa forma, sofrem com isso tanto os usuários quanto os trabalhadores.

Sobre as condições de trabalho do(a) assistente social na política de assistência social, as considerações de Guerra (2011) merecem destaque. Referindo-se ao significado sócio-histórico da profissão, na construção e reconstrução do projeto ético-político e situando a presença da categoria profissional na luta pela elaboração da política de assistência social, a autora infere que na concepção do Serviço Social há duas determinações.

A primeira determinação que a autora cita refere-se à condição de assalariamento do(a) assistente social, presente tanto no serviço público como nas empresas privadas. Essa condição envolve a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que vão regular as relações de trabalho a se refletirem nos fatores: intensidade do trabalho, jornada, salários, controle do trabalho, metas a serem cumpridas, dentre outras. Insere-se nesse aspecto também as modalidades de vínculo empregatício, que na assistência social tem sido um dos importantes fatores de precarização nas relações de trabalho.

Quanto à segunda determinação refere-se ao formato e a lógica que orientam a política social. Para Guerra, as políticas sociais atribuem conformações ao exercício profissional, por isso há “necessidade de apreender no movimento da realidade o processo histórico de continuidade e rupturas de como a política social se manifesta hoje” (2011, p. 275). Trazendo a contribuição de outros autores, a autora alerta para a necessidade de se conhecer as políticas sociais pelo avesso, afirmando que estas só se explicam na sua relação com a política econômica.

De acordo com Guerra (2011), ao venderem sua força de trabalho, os(as) assistentes sociais estão expostos às consequências da ampliação do capital que se traduzem em: desemprego, trabalho informal, trabalho precário, desestruturação das relações familiares e violência urbana. A autora considera que há grande regressão na organização política dos trabalhadores. Com isso afirma:

Nesse sentido, ante a exponencialização das expressões da chamada questão social, isto faz com que elas sejam tratadas não apenas como questão moral, mas, mais do que isso, faz com que sejam criminalizadas e punidas. Em muitos casos, somos nós, assistentes sociais, que estamos à frente desses processos de criminalização da pobreza e dos processos sociais (GUERRA, 2011, p. 277).

A pesquisa empreendida para este trabalho não avaliou especificamente as situações mencionadas pela autora, mesmo porque não é esse o objeto deste estudo. No entanto, no transcorrer da aplicação dos questionários, foi possível constatar a situação de fragilidade vivenciada pelos(as) profissionais que trabalham nos CRAS. Algumas unidades pesquisadas estão em locais extremamente periféricos, com alto índice de criminalidade e excessiva demanda das famílias. A estrutura física destes equipamentos é muito precária, sem oferecer nenhum conforto, segurança e nem mesmo incentivo financeiro para os profissionais que ali atuam³³.

No aspecto da garantia das relações e condições de trabalho que contemplem concurso e plano de carreira para os servidores, a NOB/RH/SUAS enfatiza a importância de se criar a gestão do trabalho afim de “garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização” (Brasil, 2006, p. 16). A gestão do trabalho tem como princípio a educação permanente dos trabalhadores e demais atores da assistência social. Dentro dessa ação, a principal pauta a ser garantida é o concurso público para todas funções dentro do SUAS, visto ser esse o recurso que permitirá garantir as ações como Plano de Cargos, Carreira e Salários, educação permanente, continuidade das ações, dentre outros.

No quesito aperfeiçoamento profissional, verificou-se junto aos(as) coordenadores(as) que apenas um(a) deles(as) fez especialização. Conforme estabelece o SUAS, o perfil do(a) coordenador(a) do CRAS deverá atender as seguintes exigências:

³³ Quando estava-se verificando os endereços dos CRAS para realizar a pesquisa, percebeu-se o cuidado de algumas pessoas para que se observasse o “toque de recolher” em um desses equipamentos, argumentando que o número de crimes na região era alarmante (nota da autora).

Escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública; domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais; conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais; experiência de coordenação de equipes, com habilidade de comunicação, de estabelecer relações e negociar conflitos; com boa capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais, bem como de gerenciar a rede socioassistencial local (BRASIL, 2009, p. 64).

Em relação aos dados sobre aperfeiçoamento profissional das assistentes sociais, constatou-se que 43% fez especialização em alguma área, sem relato de mestrado ou doutorado. Comparando-se com os (as) coordenadores (as), observa-se que as assistentes sociais estão à frente, mesmo que a metade não tenha ainda se especializado. Mais uma vez os dados de Goiânia, na pesquisa do CFESS (2005) estão em equivalência com os dados nacionais, que são de 55,34%.

Ao se averiguar a participação dos assistentes sociais em Conselhos, os dados comprovam tímida atuação, visto que apenas duas profissionais já tiveram assento nestas instâncias de controle social. Ao serem questionadas se consideram que os Conselhos contribuem para a consolidação e avanço da assistência social, 60% responderam que sim. Constatou-se no universo pesquisado que há pouca participação das assistentes sociais que trabalham nos CRAS nas instâncias de controle e de debate sobre a assistência social, assim como nos outros espaços de discussão dos direitos. Para o CFESS,

[...] as(os) assistentes sociais ainda não fazem intervenções tão significativas nos processos políticos decisórios, apesar de viverem a construção da democracia e o alargamento do 'controle social', pois a participação em atividade política possibilita a conquista, a instalação de regras democráticas, a autopromoção humana, enfim, a cidadania (CFESS, 2005, p. 42-43).

A média nacional de participação dos (as) assistentes sociais nesses espaços ainda é restrita, visto que somente 32% participam de atividades políticas.

No resultado da pesquisa do CFESS ficou confirmada que a região Centro-Oeste apresentou maior participação dos(as) assistentes sociais em atividade política (46,88%), em comparação com outras regiões do Brasil.

3.2.2 Concepções de família e o trabalho nos CRAS

Os dados apresentados nesse item referem-se ao trabalho com famílias desenvolvido nos CRAS à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar. Considerou-se oportuno inserir elementos sobre a função atribuída ao CRAS no âmbito do SUAS. Como unidade empírica da pesquisa realizada, os dados priorizados aludem sobre a proposta do SUAS em relação ao CRAS, assim também sobre o trabalho da equipe de referência dessa unidade.

Nos postulados da PNAS/2004, o funcionamento do CRAS fortalece o SUAS, do qual ele é o primeiro e um dos mais importantes equipamentos. Por ser a unidade onde se organizam os serviços da PSB, seu espaço físico, funcionamento, assim como os recursos humanos devem manter coerência com a concepção de trabalho social com famílias que a PNAS/2004 estabelece. No âmbito do SUAS a implantação do CRAS pressupõe diálogo fundamental com os outros elementos que o compõe, tais como: Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade, rede de serviços socioassistenciais do território, dentre outros.

Pertinente nesse aspecto, que os(as) profissionais compreendam para quem a PNAS/2004 delega a responsabilidade principal de estabelecer esse diálogo com outros elementos que estão no território do CRAS. Os dados da pesquisa confirmam que os(as) coordenadores não tem clareza sobre esses aspectos, conforme é possível verificar nessa fala: “A gente como coordenador(a) tem que dar assistência ao usuário, à unidade. Não é que a SEMAS cobra, é obrigação de quem está na coordenação” (entrevista nº 01).

A resposta a essas e outras indagações propiciará aos profissionais se situarem quanto aos limites impostos no desenvolvimento do trabalho. Percebeu-se que alguns sujeitos pesquisados têm conhecimento dessa prerrogativa e sentem os

reflexos dessa falta de articulação no desenvolvimento do trabalho nos CRAS, conforme pode-se verificar nessas falas: “[...] há pouca articulação entre as políticas públicas” (nº 03); “[...] faz-se necessário maior articulação da rede intersetorial” (entrevista nº 04); “Eu gostaria que houvesse mais participação das redes no CRAS” (questionário nº 04).

Para o CRAS atingir aos objetivos propostos pelo SUAS, uma das prerrogativas é que os profissionais que atuam nesta unidade tenham compreensão desses objetivos. Por isso, pesquisou-se junto a esses sujeitos se o exercício profissional deles é respaldado pelas normativas da PNAS/2004. A maioria respondeu que as normativas do SUAS subsidiam o seu trabalho.

As normativas mais utilizadas por esses profissionais são: LOAS, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, PNAS/2004, NOB/SUAS/RH, Orientações Técnicas dos CRAS e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Ainda sobre as normativas do SUAS inquiriu-se sobre como a utilizam, merecendo destaque a seguinte fala:

Essa norma é instrumento de gestão que só tem eficácia se o seu conteúdo for amplamente pactuado e assumido entre gestores da assistência social e se houver adesão às suas diretrizes, visando, desse modo, a consolidação da assistência social como política pública e a garantia ampla da participação da sociedade civil nessa consolidação (questionário nº 06).

Guerra (2011) analisa a precariedade das condições infraestruturais e de funcionamento dos CRAS, com base em dados pesquisados. Dessa forma, alerta que os profissionais precisam ter a compreensão de que tais condicionamentos vão refletir nos limites e possibilidades para o seu exercício profissional.

Considera-se importante reportar-se mais uma vez ao objetivo geral dessa dissertação. A análise sobre a concepção e prática do trabalho com famílias implica não desconsiderar os condicionantes que permeiam a realidade dos profissionais que estão na linha de frente nos CRAS, no contato direto com a pobreza e as inúmeras sequelas da questão social. De acordo com Guerra:

[...] o modelo de política com traços novos e antigos define a condição pela qual os (as) profissionais se inserem nas mesmas e reforça o conjunto de tendências que já estão dadas na formação econômica e sócio-histórica brasileira e também na cultura profissional (2011, p. 277).

Quanto à compreensão sobre o SUAS, destaca-se as seguintes falas: “[...] o SUAS veio para efetivar a assistência social como política de Estado” (entrevista nº 04); “É um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil” (entrevista nº 05); “A partir das pré-conferências passei a entender melhor, assim como as capacitações me ajudaram. O SUAS fortalece, respalda, mostra as leis” (entrevista nº 02).

Com o objetivo de explorar a relevância do SUAS, inquiriu-se sobre o que consideram avanços e desafios deste sistema. Destacam-se algumas falas sobre os avanços percebidos pelos(as) profissionais: “Houve expansão para as regiões afastadas e mais divulgação, hoje as pessoas sabem o que é SUAS” (entrevista nº 01). “As leis e as informações chegam mais rápido. O SUAS direciona a SEMAS” (entrevista nº 02).

No que se refere aos desafios do SUAS, cada sujeito inseriu mais de um item na resposta, sendo possível destacar os itens: falta de recursos financeiros, equipamentos (computadores e internet); carro; ausência de autonomia e de articulação intersetorial; presença de assistencialismo.

As normativas do SUAS estabelecem que as atribuições dos (as) coordenadores (as) dos CRAS envolvem competências que vão além daquelas exercidas dentro desta unidade. Compreende o auxílio às Secretarias de Assistência Social, tanto oferecendo informações para subsidiar o planejamento das ações, quanto buscando suporte para as ações destas unidades. A função do(a) coordenador (a) consiste em planejar coletivamente as atividades sob sua responsabilidade, em especial aquelas relacionadas à gestão do território e do CRAS.

Nesse aspecto, indagou-se aos(as) coordenadores se realizam reuniões com a equipe de referência do CRAS. Todos(as) responderam que realizam

reuniões para avaliação e planejamento das atividades, sendo que a maioria acredita no benefício dessa prática avaliativa. Um entrevistado(a) respondeu que não gosta desta prática para o trabalho.

O CRAS assume, no âmbito do SUAS, dois grandes eixos estruturantes, entendidos como fatores identitários do SUAS: a *matricialidade sociofamiliar e a territorialização* (Brasil, 2009).

Como analisado no segundo capítulo (item 2.2.2), a matricialidade sociofamiliar consiste no desenvolvimento de serviços destinados às famílias e o reconhecimento de que essas têm características, identidades culturais, necessidades e potencialidades distintas, as quais podem apontar para a construção de intervenções bem diferenciadas. O planejamento das ações voltadas às famílias deverá contemplar, além das características citadas, também ações voltadas para pessoas com deficiência, idosas, dentre outras. A PNAS/2004 considera que o CRAS é o espaço para se trabalhar diversas situações vivenciadas pelas famílias e que essas ações não se limitam apenas ao espaço físico desse equipamento, mas que se deve contar com o trabalho em redes, proporcionado pelas ações das outras políticas sociais.

Diante do exposto, procurou-se inquirir junto às assistentes sociais se nos CRAS são desenvolvidas atividades coletivas com as famílias. Constatou-se que três CRAS promovem atividades culturais com as famílias, um não promove e três promovem às vezes. Quatro sujeitos responderam que realizam seminários nos CRAS e dentre os assuntos mais discutidos nesses encontros coletivos destaca-se: direitos, necessidades sociais, assistência social, trabalho e gênero. De acordo com a resposta das assistentes sociais, nessas atividades coletivas há participação de profissionais de outras áreas, denotando nesse aspecto que no CRAS há presença de atividade intersetorial.

Conforme explicita o SUAS, a territorialização significa a centralidade do território como fator determinante para a compreensão de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para o seu enfrentamento. Vai além da delimitação espacial, constituindo-se nas relações de reconhecimento, de afetividade e identidade entre os indivíduos que vivem em determinada localidade. A territorialização visa a

descentralização da assistência social, é a materialização da presença do Estado no território, no sentido de facilitar a mobilização das forças no território e a integração das demais políticas (Brasil, 2009).

Nesse aspecto procurou-se verificar junto às assistentes sociais se elas participam de atividades coletivas promovidas no território do CRAS por outros órgãos, apenas duas, dentre as sete profissionais responderam que participam de atividades coletivas com frequência.

Sobre a compreensão a respeito do princípio da matricialidade sociofamiliar, a maioria das respostas confirmou o que a PNAS/2004 estabelece: *que a família passa a ser a centralidade nas ações do SUAS*. Um dos sujeitos enfatizou: “A família como núcleo da sociedade e o Estado como responsável por fortalecer a manutenção dela” (questionário nº 01). A afirmação exposta a seguir denota a compreensão do sujeito diante das limitações impostas ao trabalho:

A compreensão da matricialidade não é difícil, difícil é não ter apoio. Não adianta ter uma equipe técnica que visita a família quando esta já está deteriorada (entrevista nº 01).

Uma porcentagem consideravelmente alta dos sujeitos pesquisados acredita que a matricialidade sociofamiliar evita a fragmentação além de ser norteadora das ações. Acredita-se que o entendimento deste princípio, neste aspecto, se refere à metodologia do trabalho em grupo, tão amplamente orientado para o desenvolvimento do PAIF. Quando os(as) profissionais pesquisados, afirmam que o princípio da matricialidade sociofamiliar evita a fragmentação e norteia as ações, estes(as) podem estar se referindo à orientação do SUAS quanto à prioridade em desenvolver ações coletivas, reduzindo os atendimentos individualizados.

Quando indagados (as) sobre a função social da família e se a mesma deve proteger seus membros ou ser protegida pelo Estado, as respostas foram diferenciadas. Alguns sujeitos afirmam que a família deve proteger seus membros e precisa ser protegida pelo Estado, que as responsabilidades ficam compartilhadas meio a meio. Um sujeito pesquisado afirma que o Estado deve proteger a família, no entanto, esse mesmo sujeito se contradiz ao afirmar que:

[...] a gente não pode pensar só que o poder público deve apoiar, a família também tem que fazer a parte dela. Acho que senão fica uma coisa muito dada, as pessoas ficam acomodadas (entrevista nº 01).

Esta afirmação é contraditória, visto que, ao mesmo tempo em que o sujeito afirma um posicionamento, demonstra acreditar em outro. Dessa forma, sua posição parece traduzir uma concepção de responsabilização da família pela proteção social de seus membros. Mais que isso, a afirmação “coisa muito dada”, denota desconhecimento ou não valorização da assistência social como direito social.

Outra fala merece destaque: “as famílias precisam de acompanhamento porque são desestruturadas e com pessoas viciadas” (entrevista nº 02). Nesta lógica a família é compreendida dentro da ideia de falência, como incapaz de mudar comportamento e estilo de vida. Dessa forma, a família é vista como incapaz de cumprir suas obrigações (Moto, 2011). Esse tipo de abordagem contém designações estigmatizantes, de forte conteúdo moralizante, em que a família é compreendida como disfuncional ou desestruturada.

Ao serem questionados(as) se acreditam na possibilidade do resgate do protagonismo das famílias por meio da matricialidade sociofamiliar, grande parte dos sujeitos entrevistados respondeu que sim. Sobre os motivos que os (as) levam a acreditar nesse protagonismo, destacam-se algumas falas:

[...] Até mesmo se não tivéssemos esse objetivo não tinha motivo da gente estar aqui, trabalhando (entrevista nº 01);

[...] A partir do nosso trabalho, tentamos auxiliar e conseguimos reverter a situação (entrevista nº 02);

Para que isso se concretize de fato, faz-se necessário maior articulação da rede intersetorial, pois, a assistência social por si só não responde a todas as demandas (entrevista nº 04);

Porque a matricialidade sociofamiliar é a centralidade de reconhecimento da política pública de assistência, pois, dá responsabilidade estatal de proteção social básica de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social [...] (entrevista nº 06).

No que se refere ao que consideram mais relevante no trabalho com famílias no SUAS, os sujeitos citaram as atividades estabelecidas nas normativas oficiais, tais como: acolhida, encaminhamentos, trabalho em grupos, dentre outros.

Foi possível constatar a preocupação com a garantia do direito das famílias: “Ter em vista não apenas as necessidades e demandas colocadas pelas mesmas, mas o fato real” (questionário nº 02). “Que a família possa ser vista em sua totalidade e que possam de fato perceber e exercer sua cidadania” (questionário nº 05). Observou-se, nesta fala, uma visão ampla sobre o trabalho:

Contribuir na melhoria das condições de vida e superação da vulnerabilidade social, visando o exercício da cidadania e a possibilidade de alcançar a emancipação humana (questionário nº 03).

Procurou-se verificar o que as assistentes sociais consideram relevante no trabalho com famílias e as respostas apontaram para os serviços oferecidos nos moldes do SUAS, tais como: a execução do PAIF, acolhida e encaminhamento, ações de fortalecimento de vínculo com crianças e adolescentes. Destaca-se uma das falas: “O princípio da matricialidade, pois, tem como núcleo social básico de acolhida, convívio, sustentabilidade e autonomia” (questionário nº 07).

Percebeu-se nos resultados da pesquisa, que em grande parte das falas registradas os profissionais relatam conhecimento dos termos utilizados no SUAS e preocupação em realizar o que está proposto nas normativas oficiais. Foi percebido também que as orientações repassadas pela SEMAS aos coordenadores e assistentes sociais estão conforme estabelece o SUAS. Couto et. al.(2012) analisa essa tendência de forma positiva, afirmando que o governo federal conseguiu certa unicidade que propicia a esse sistema a efetivação descentralizada das ações, por meio de um direcionamento padronizado.

Procurou-se identificar a presença da SEMAS, ou do departamento de PSB, no apoio à coordenação do CRAS no planejamento, monitoramento e supervisão das ações Todos os sujeitos responderam que a instituição solicita da coordenação

relatórios mensais qualiquanti. Nas respostas dos(as) assistentes sociais percebeu-se que várias dessas profissionais são responsáveis por esses relatórios.

Na avaliação sobre monitoramento e supervisão dos CRAS pela SEMAS/PSB, 50% dos sujeitos responderam que essas ações não são realizadas, destacando-se as seguintes falas:

A SEMAS não vem ao CRAS direto, não há monitoramento e nem supervisão. Quando há planejamento é por parte, equipes separadas. Nós vamos até a SEMAS para repassar as dificuldades (entrevista nº 02);

Quanto ao planejamento, supervisão e monitoramento não há, não tem retorno; Quando se pede é porque se quer um direcionamento, mas não há retorno. Não aponta, não direciona, não há planejamento (entrevista nº 03).

A fala destes sujeitos revela que a concepção de política pública de direito ainda não foi assimilada pelo órgão gestor da assistência social em Goiânia. A ausência de planejamento e de investimento na área trás como resultado a improvisação e a falta de qualidade nos serviços prestados à população. Contudo, tanto os profissionais quanto os usuários tem que buscar soluções imediatas, estas, muitas vezes, visualizadas como favor.

De acordo com o SUAS, ao órgão gestor da assistência social ou congêneres cabe a funções de “supervisão e o apoio técnico da oferta do PAIF e demais serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2009, p. 11). Tem ainda como responsabilidade o planejamento, a execução físico-financeira, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais.

Por último, procurou-se saber qual a concepção dos(as) coordenadores (as) acerca do papel da SEMAS na política de proteção social às famílias, no sentido de traduzir a relação família, Estado e proteção social. Nesse aspecto, retoma-se a hipótese diretriz desse estudo, que se traduz na investigação a respeito do papel do poder público – nesse caso, a SEMAS – em relação às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Algumas das respostas não atenderam ao propósito das perguntas e, nesse caso, acredita-se que o fator responsável por isso é o restrito conhecimento de alguns sujeitos em relação ao tema. No entanto, ao responder sobre o papel da SEMAS, um sujeito revela sua visão em relação ao trabalho com famílias, conforme uma das respostas: “A SEMAS faz o básico, tenta dar o suporte. Muitas famílias pegam o recurso e não querem mais caminhar” (entrevista nº 02). Nesse caso, subjaz na fala do sujeito uma visão desfocada da ótica do direito, dentro da lógica do mérito: “A pessoa vai receber o auxílio, mas ela tem que fazer a parte dela”. Sobrevêm, ainda, comportamento preconceituoso e controlador sobre as famílias: “Tentamos dar palestra para que eles cresçam sem a mentalidade dos pais”.

Nesta perspectiva conservadora, percebe-se que a compreensão da realidade passa pela negação do seu caráter histórico, o que pressupõe a dominação daquele que conhece sobre aquele que não conhece. Buscando referência em Silva (2012), concebe-se nesse caso, que a ação do profissional tem como objetivo o ajustamento e adaptação do indivíduo às normas. Para a autora, por trás dessa perspectiva, há ainda a culpabilização da família/indivíduo por sua condição de não adaptação à realidade.

Em outra resposta, percebe-se que o sujeito entende que o papel da proteção social é da SEMAS e, dessa forma, a responsabilidade total sobre a condição da família é imputada à instituição:

O papel da SEMAS deve ser o de prevenir, não deveria trabalhar a partir da vulnerabilidade. Começar pela qualidade de vida ia ficar mais barato. A prevenção é o melhor caminho. Se há ação preventiva na Assistência Social, já que a família não dá isso, não seria necessário chegar à proteção especial (entrevista nº 03).

De acordo com Viana, no contexto da relação entre Estado e sociedade capitalista, a proteção social representa o conjunto de ações desenvolvidas para atender as diversas demandas que “podem romper o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, mas que também podem perpetuá-las” (2012, p. 52).

Para a autora, quando tais políticas são qualificadas e de caráter público, seu objetivo visa a superação das necessidades básicas e vitais dos cidadãos e, dessa forma, afetando diretamente sua qualidade de vida e de bem-estar.

A resposta a seguir infere que a responsabilidade pela proteção social das famílias é do poder público – nesse caso a SEMAS – quando o sujeito afirma:

A SEMAS é a executora final da política de assistência social, cabe a ela garantir a proteção e promoção das famílias em situação de vulnerabilidade social, garantindo acesso aos beneficiários (entrevista nº 04).

Por mais que prevaleçam posturas conservadoras em relação ao trabalho com famílias, no entendimento daqueles (as) que estão na coordenação dos CRAS, percebe-se também dentre esses(as) que alguns assimilam a assistência social como responsabilidade do Estado e direito da família. A resposta a seguir aponta para a percepção nessa direção:

Não é importante dar só o Bolsa [...]. Tem que ser assim ou a gente vai ficar num círculo a vida inteira, sem avanços. A gente fala que tem que cuidar, mas temos que ter uma saída (entrevista 03).

No entanto, sobressai nessa fala uma noção conservadora de cuidado da família, sem a presença de uma tematização em relação às dimensões macro que permeiam esse segmento e a própria política de assistência social.

Em análise às falas dos sujeitos pesquisados verificou-se que a condução da assistência social em Goiânia ainda está permeada por inúmeras dificuldades. Estas podem ser verificadas na falta de estrutura física dos CRAS, conforme se verificou nas seguintes falas: “Nós não temos espaço para fazer o trabalho de grupo” (entrevista nº 02); “[...] apesar desse CRAS não oferecer estrutura física adequada” (entrevista nº 05). Também estão presentes nas condições de trabalho dos profissionais, conforme se verifica: “A gente como coordenador(a) tem que dar assistência ao usuário, à unidade” (entrevista nº 01); “Solicitam funcionários

administrativos, cadastradores” (entrevista nº 02). “Só estamos com uma profissional de Serviço Social. Não é o correto. Assim que assumi a direção a equipe foi esfacelada” (entrevista nº 03).

Verificou-se, no entanto, que essa opinião não é compartilhada pela maioria dos profissionais. Dois sujeitos pesquisados consideram que houve avanço na assistência social em Goiânia, conforme pode ser constatado em suas falas: “[...] por incrível que pareça [...] houve avanço” (entrevista nº 01); “Desde a criação da SEMAS acredito que temos tido imensos avanços para a efetivação do SUAS, mas ainda existem muitos desafios a serem alcançados” (entrevista nº 04).

Um aspecto que chama a atenção refere-se ao acompanhamento às demandas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Esses dados estão mais presentes quando se indaga quais são as principais demandas da SEMAS para o Serviço Social. A maioria das respostas indica o acompanhamento aos beneficiários do PBF, incluindo relatórios e visitas para aqueles que estão em descumprimento de condicionalidades. Para os profissionais, as maiores demandas dos CRAS estão circunscritas à solicitação da Bolsa Família, conforme enfatizado nessa fala: “Falta trabalhar de forma adequada com as famílias, nós estamos atendendo apenas as demandas do PBF” (questionário nº 07).

É no espaço contraditório dos CRAS, locais onde se dão as relações das equipes multidisciplinares, das demandas familiares, das condições de trabalho, da gestão dos serviços, dentre outras, que vão se manifestar as intervenções profissionais do trabalho com as famílias. Expostos(as) na linha de frente do trabalho, em contato direto e intenso com as necessidades sociais das famílias, esses profissionais constroem intervenções no sentido de darem respostas imediatas aos problemas. Tais intervenções, em grande parte orientadas pelo SUAS (realização de grupos, acolhimento, visitas domiciliares) são utilizadas no sentido de amenizar os conflitos, como se percebe nessa fala: “Nós melhoramos a vida deles aqui no CRAS” (entrevista nº 02). A visão dos profissionais se circunscreve àquilo de que dispõe nas unidades ou, no máximo, o que se refere à assistência social.

Foi possível perceber que os(as) profissionais se preocupam em realizar atividades coletivas, no sentido de trabalhar a família como um todo. Nesse sentido,

procuram superar as práticas individuais orientando-se de acordo com os pressupostos do SUAS. A constatação de atividades coletivas nos CRAS reforça a assimilação dessas orientações e a preocupação da construção de espaços coletivos para o desenvolvimento do trabalho.

No entanto, não se percebeu nenhum debate crítico junto às famílias no sentido de propiciar o entendimento sobre a responsabilidade do Estado na condução das políticas sociais. Dessa forma, as demandas trazidas pelas famílias são debatidas dentro do universo da instituição, muitas vezes deixando de fora a própria SEMAS, com o objetivo de tentar solucionar de forma imediata os problemas apresentados. Não se percebeu nenhum tencionamento e nem mesmo debates enfocando as relações família, proteção social e Estado.

No enfrentamento diário da rotina nos CRAS e diante da ausência de alternativas para o trabalho, as famílias são chamadas a suprirem a ausência do Estado, a se esforçarem para encontrarem uma saída: “Nós fazemos o que está ao nosso alcance” (entrevista nº 02).

A apreensão sobre o significado da matricialidade sociofamiliar refletido na prática profissional permitiu concluir que: por mais que os sujeitos falem da necessidade de se trabalhar a garantia dos direitos sociais e que essa concepção já se faça presente no discurso de alguns deles(as), isso ainda não se materializou no trabalho. A família, como centralidade, tem se mantido no suprimento das falhas do sistema de proteção social da assistência social em Goiânia.

No sentido de retomar a discussão dos elementos expostos nesta dissertação, pretende-se finalizar este terceiro capítulo com mais uma contribuição de alguns autores a respeito do trabalho com famílias no Serviço Social.

3.3 Serviço Social e Família: mudanças e retrocessos

Tendo em vista o processo histórico do Serviço Social, foi a partir da necessidade do governo brasileiro de realizar controle sobre as famílias de classes sociais populares, que a profissão se originou e se expandiu no país. Em sua

trajetória verifica-se que, durante décadas, os (as) assistentes sociais desenvolveram sua prática interventiva com as famílias, conduzida por um viés conservador e moralizante.

Em decorrência da inserção do Serviço Social no cenário das políticas sociais na atualidade e, especificamente, no debate contemporâneo sobre a matricialidade sociofamiliar na política de assistência social impõe-se o grande desafio de demarcar o campo específico sobre a família que interessa ao Serviço Social.

Na tentativa de apontar alternativas que ofereçam luz a esse processo tão cheio de contradições, desenvolveu-se a reflexão sobre Serviço Social e as políticas sociais. Retoma-se uma breve discussão sobre o trabalho dos assistentes sociais com famílias no âmbito da política de assistência social e das tendências analisadas nas citações anteriores deste estudo.

3.3.1 O Serviço Social e o trabalho com famílias na assistência social

Há que se considerar que as atribuições e competências do Serviço Social relacionadas à assistência social ou a outro espaço ocupacional, deverá ser orientada e norteada pelos direitos e deveres expressos no Código de Ética da Profissão e na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/93). Nesta perspectiva, as atribuições e competências dos (as) assistentes sociais requerem habilidades e conhecimentos específicos, fundamentais à compreensão do contexto sócio-histórico em que se situa sua intervenção profissional, quais sejam:

- Apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais em uma perspectiva de totalidade;
- Análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país e as particularidades regionais;

- Compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade;
- Identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formulação de respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (ABEPSS *apud* CFESS, 2013, p.18-19).

De acordo com Mito(2013), competência ético-política dos (as) assistentes sociais não deve se restringir apenas à vontade política ou a adesão de valores. Faz-se necessário que os (as) profissionais tornem concretas as dimensões ética, política, intelectual e prática, por meio da apreensão dessas como unidades. Significa desenvolver ações estratégicas, que estejam em consonância com as condições objetivas da realidade, com vistas a ampliar os limites de cidadania inscrita na sociedade contemporânea.

A autora considera que o trabalho com famílias realizado por assistentes sociais requer dois movimentos. O primeiro implica em pensar a política de assistência social como campo de tensões, aliada a projetos societários distintos, que por mais que tenha adquirido avanços, não consolidou a inserção da família na perspectiva do direito. A inclusão da família na assistência social e sua centralidade perpassam por perspectivas claramente antagônicas, que se expressam tanto no texto legal da PNAS/2004 quanto nas diretrizes e nos encaminhamentos da gestão que materializam a política nos espaços institucionais.

Nesse aspecto, Mito (2013) infere que o conhecimento sobre tais concepções e como estas se expressam no trabalho do profissional, é fundamental. Esta situação implica outra que é a necessidade de qualificação profissional dentro das dimensões já apresentadas e que estão atreladas ao projeto profissional. Por meio do atendimento a tais exigências, é possível o diálogo entre as normativas e o encaminhamento consciente das ações profissionais. Em suma:

a possibilidade de tencionar a política de assistência social como direito de cidadania, e fazer frente à tendência hegemônica da assistência social como ajuda pública, só é possível por meio da percepção de que a política social, tal como é apresentada, não se constitui um bloco monolítico. O diálogo entre o profissional e as demandas que lhe são colocadas pelo arcabouço institucional da política só pode ser realizado a partir da formação profissional/projeto profissional (MIOTO, 2013, p.10).

Esta formação permitirá aos profissionais o distanciamento necessário para identificar as disputas presentes, possibilitando melhor direcionamento de suas ações, nesse caso, entendendo melhor a função que tem sido atribuída à família nesse campo. Qualificados, os profissionais terão mais condições para estabelecer esse diálogo, deixando de exercer apenas papéis de executores das políticas.

O segundo movimento citado pela autora se refere ao redimensionamento do trabalho com famílias, com base no pensamento social crítico, pautado nos aspectos da interpretação das demandas e no alcance e direcionalidade das ações profissionais. A interpretação das demandas produzidas pelas famílias deve ser entendida como expressões de necessidades humanas não satisfeitas, que é o resultado da desigualdade social própria do sistema capitalista. Esse conceito permite compreender os processos familiares como uma construção singular, no processo de múltiplas relações, as quais “condicionam e definem a dinâmica familiar e também a sua estrutura de proteção” (MIOTO, 2013, p. 11). A articulação das ações profissionais a partir dessa lógica permite romper com a tradição conservadora ainda presente no exercício profissional de responsabilização da família, dando direção oposta.

Os resultados que se obteve na pesquisa, no entanto, não identificaram esses movimentos. Por mais que os profissionais verbalizem que suas ações se direcionam para a garantia do direito social às famílias, não se percebeu nestas ações, a materialização do que preconizam.

No que se refere ao alcance e direcionalidade da ação profissional, Mito (2013) enfatiza que as respostas às demandas trazidas pelas famílias não se restringem apenas à ação profissional e ao círculo das famílias. Os problemas de proteção social das famílias estão afetos ao acesso à renda, ao usufruto de bens e

serviços de caráter universal e de qualidade. Nesse contexto, o trabalho com tais famílias deverá ser realizado dentro da perspectiva dos direitos, entendidos como caminho para a concretização da cidadania por meio das políticas sociais de caráter universal, tendo o Estado como principal responsável por sua efetivação. Para a autora, esse nível de atenção à família implica o encaminhamento de ações profissionais articuladas em três grandes processos: político-organizativos, gestão de planejamento e socioassistenciais.

Contribuição importante para esse debate situa-se numa publicação de Boschetti (2011), ao avaliar o trabalho do assistente social na assistência social à luz do projeto profissional. Para a autora, o trabalho do profissional de Serviço Social, seja em que política for, deve ser compreendido a partir da sua inserção nas condições de trabalho vivida pela classe trabalhadora, no contexto da sociedade capitalista atual. É primordial entender quais são as capacidades e impossibilidades vivenciadas pelos (as) profissionais.

Desenvolver ações no âmbito da assistência social implica responder a diversos questionamentos, quais sejam: “o que fazemos”, “por que fazemos”, “com que fazemos”. Para a autora, é primordial saber qual a concepção de assistência social que orienta o cotidiano profissional. Sabem os (as) profissionais por que realizam diversas ações (visitas familiares, preenchimento de formulários)? O que move os (as) profissionais? O que está além dessa ação cotidiana desenvolvida no SUAS?

Os resultados da pesquisa apontam que os(as) profissionais que trabalham nos CRAS estão envolvidos por uma rotina de trabalho exigida pela SEMAS e em consonância com as orientações do governo federal. Apresentam-se extremamente atarefados, mas com empenho em realizarem o que lhes é proposto pelo órgão gestor. Verbalizam que estão nestas unidades para garantir direitos às famílias. Uma parcela destes (as) profissionais entende que não tem alcançado tal objetivo, outra parcela considera que o trabalho nos CRAS propicia o resgate do protagonismo das famílias. No entanto, apesar de se mostrarem-se sofridos(as) no trabalho, não demonstram entendimento crítico de que é primordial tematizar suas condições de trabalho, pois, como trabalhadores(as), estão em condição semelhante aos usuários da Política de Assistência Social.

Boschetti (2011) faz uma crítica à tendência de a assistência social ser vista como a política da proteção social, já que no texto da PNAS/2004 ela abarca como principais objetivos as proteções sociais básica e especial. O SUAS não consegue, neste momento e também no futuro, dar conta de responder por todas as seguranças das famílias. A assistência social está contemplada dentro da seguridade social e, portanto, tem outras políticas respondendo por suas áreas específicas. Esse entendimento, muitas vezes, é assimilado por alguns (as) profissionais que acreditam que devem fazer de tudo e dar conta de tudo. Destaca-se o questionamento da autora:

Assistência social é isso? Política de assistência social com condições de trabalho deve ser, no que compete ao assistente social: potencializar o acesso aos bens e serviços, mas sem perder de vista a dimensão de mobilização para ampliar a luta social pela universalização de todos os direitos e não sua própria universalização como sistema de proteção social (BOSCHETTI, 2011, p. 302).

Importante dimensão refere-se à 'mobilização coletiva' ou 'dimensão do projeto ético-profissional'. Materializar o que está em um dos princípios do Código de Ética da profissão implica em fazer aliança com a classe trabalhadora, a qual requer disposição, tempo e espaço disponível. Faz-se necessário envolver as famílias nesses espaços e debater sobre as demandas que lhe dizem respeito. Isso significa sair dos CRAS e lutar pela organização da população nos bairros e na coletividade. Mais do que permanecer nas unidades dando respostas individuais a questões que são de âmbito coletivo, faz-se necessário sair dos limites dos CRAS e ir para as ruas discutir coletivamente essas questões com a população.

O resultado da pesquisa apontou que ainda há muito que se caminhar nesse aspecto, visto que o movimento de trabalho coletivo nos CRAS visitados ainda é bastante limitado. Além disso, constatou-se reduzida presença dos(as) profissionais nas atividades de mobilização social realizadas no território dos CRAS, como também, a pouca representatividade destes(as) nas instâncias de controle social.

Mioto (2011) enfatiza que há a necessidade de se identificar duas concepções no âmbito da assistência social: a primeira se refere à relação família e

assistência como ajuda ou intervenção pública; a segunda se refere a essa relação articulada à concepção de direito de cidadania. Essa identificação permitirá aos (as) assistentes sociais o entendimento de que essas duas concepções fazem parte de projetos societários distintos. Dessa forma, será possível identificar, na materialização da ação profissional, com qual projeto societário o (a) profissional se identifica e qual defende.

É pertinente a observação da autora, visto que os resultados da pesquisa confirmaram a identificação de alguns(as) profissionais com a primeira concepção. No entanto, o que se considera preocupante é o fato de que estes(as) parecem não ter clareza de que defendem a concepção de uma política de assistência social negadora de direitos.

Segundo a autora, a cultura do direito encontra resistências e ainda não foi introjetada por esses(as) profissionais, nem mesmo em relação aos seus próprios direitos. As mulheres beneficiárias do PBF são acompanhadas como receptoras de privilégios e não como sujeitos de direitos, pelo fato de receberem o benefício que é direcionado às mães, e nessa condição, terão que responder por suas obrigações no cumprimento das condicionalidades ligadas à educação e saúde de sua família.

Com base nos argumentos de Guerra (2011), o Serviço Social é uma profissão interventiva no contexto das inúmeras expressões da questão social, uma vez que, participa do processo de produção e reprodução das relações sociais. A profissão se situa e está presente nas formas como o Estado e as classes sociais enfrentam estas expressões. A seu ver, o significado social e histórico da profissão em construção e reconstrução no Brasil há mais de setenta anos, está estreitamente vinculado ao seu projeto ético-político profissional. A autora faz um trocadilho com as palavras, ao substituir projeto por processo. O termo processo, dessa forma, traduz de forma mais clara, as lutas históricas do Serviço Social, diante dos contextos regressivos, que contaram com a contribuição da categoria profissional, desde a construção da política de assistência social, à elaboração da Constituição Federal de 1988, até o SUAS em 2005. Sendo assim, todo marco jurídico-formal é “resultado de luta de segmentos da sociedade brasileira, nos quais, os (as) assistentes sociais se inserem” (GERRA, 2011, p. 274).

Para Rodrigues (2011) é imprescindível que a atuação profissional dos (as) assistentes sociais produza mudanças substantivas, tanto no campo das ações e resoluções, quanto no referencial teórico que deverá ser utilizado como incremento à sua práxis social. Aponta para a necessidade de se desnaturalizar categorias sobre a família e de problematizar o sentido de atividades técnicas como reuniões, visitas domiciliares, tomando o cuidado de não retroceder para ações pragmáticas e tecnicistas, esvaziadas de análise e de proposições.

Há que se reconhecer que a política de assistência social não é por si só resolutive. Grandes desafios precisam ser superados, os quais vão desde sua formulação à execução das ações socioassistenciais. Isso ignifica reconhecer as tensões existentes no processo de trabalho nesse campo. O resultado desse processo deverá expressar o nível de apropriação teórica e o posicionamento ético-político do(a) profissional, tendo em vista, sua identificação com um determinado projeto societário que seja igualitário e emancipador, ancorado na lógica do direito, ou não.

Em face dos resultados obtidos na pesquisa, no que se refere a posturas conservadoras de alguns(as) profissionais, há que se pensar no planejamento de ações que possam cotidianamente identificar tais posturas e trazê-las ao debate coletivo. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de participação não só dos profissionais que fizeram parte dessa pesquisa, mas também o envolvimento das famílias usuárias dos serviços e que em maioria, tem concepções que se coadunam com a ótica do favor na assistência social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A lição sabemos de cor, só nos resta aprender
(Beto Guedes)
“Sol de Primavera”*

Ao finalizar esta dissertação, afirma-se que a trajetória percorrida de formação e qualificação acadêmica propiciou, com riqueza um novo aprendizado, resultando na quebra de alguns modelos e padrões persistentes. Os estudos conduzidos desvelaram a existência de condicionantes históricos presentes na realidade investigada. Estes, reproduzidos muitas vezes de forma inconsciente, alienam, perpetuando concepções e posturas conservadoras de difícil desarraigamento.

Diante da conclusão deste processo de formação, pesquisa e imersão na produção acadêmica e intelectual do Serviço Social, considera-se importante salientar alguns aspectos constatados, ante a relevância destes frente ao objeto pesquisado. Destacam-se, portanto:

- 1 – O modelo conceitual de família tradicional foi superado historicamente, sendo este segmento percebido como núcleo de proteção ou conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos ou não. O alargamento neste conceito poderá possibilitar tanto a superação de padrões conservadores, quanto a percepção de diversas situações a que estão submetidas estas famílias (Teixeira, 2009);
- 2 – A família deve ser protegida, cabendo ao Estado realizar as ações para que isso se concretize. Este pressuposto está presente no discurso dos profissionais, no entanto, as contradições em algumas respostas, denotam a ausência deste entendimento dentro da lógica do direito. Dessa forma, tende-se a reiterar as concepções de políticas sociais públicas que enfatizam a família como responsável pela proteção social dos seus membros, figurando o Estado/SEMAS no lugar subsidiário desta provisão;
- 3 – A importância de avaliar o conhecimento sobre a PNAS/SUAS e a intencionalidade dos profissionais em realizar as ações preconizadas nas normativas oficiais. Esta necessidade é confirmada por Couto et al. por meio de uma pesquisa

nacional: “o SUAS é uma realidade e vem sendo implantado em todo Brasil” (2012, p. 284);

4 – As precárias condições de trabalho e a ausência de articulação entre as políticas sociais são imputados como alguns dos fatores que dificultam o acesso aos direitos sociais pelas famílias e a não realização de outras ações conforme planejadas;

5 – Grande parte dos(as) profissionais considera que o princípio da matricialidade sociofamiliar é norteador de suas ações e que este evita a fragmentação do trabalho com as famílias. Dessa forma, a compreensão sobre este princípio está reduzida aos preceitos da PNAS/SUAS, mantendo-se distanciado do debate sobre as condições objetivas reais dessas famílias, as quais deveriam necessariamente ser discutidas à luz da questão social;

6 – Os sujeitos da pesquisa consideram como aspecto relevante no trabalho com famílias a garantia do direito social e a maioria acredita que as atividades realizadas nos CRAS propiciarão maior autonomia e a superação da vulnerabilidade social. Cabe ressaltar que, nesta lógica, a assistência social é vista como resolutiva por si só, sem precisar contar com outras políticas sociais para a realização da proteção social das famílias, certamente uma questão em debate.

Diante do exposto, considera-se que a inserção do princípio da matricialidade sociofamiliar não representa em si mesmo compromisso do Estado com a proteção social pública das famílias. Nesta direção, os estudos e os dados sistematizados mediante a pesquisa confirmam a hipótese diretriz ao evidenciarem que a centralidade da família na política de assistência social, enfatizada pela PNAS/SUAS, não tem alcance para assegurar direitos sociais a este segmento.

Concorda-se com Viana (2012) ao afirmar que uma política social pública combina defesa de direitos de cidadania com atendimento das necessidades sociais. Os dados confirmam o não investimento na assistência social em Goiânia que possa consubstanciar um atendimento de qualidade às famílias, dentro da ótica do direito social.

Por outro lado, as concepções utilizadas pelos profissionais no trabalho com famílias confirmam traços do conservadorismo no trato com este segmento. A presença destes traços constituem entraves à concretização dos direitos sociais. Por

mais que se perceba mudança no discurso de muitos(as) profissionais, há que se considerar que o conteúdo expresso não significa o abandono das antigas formas de atuação (Couto et al., 2012).

Ao enfatizar a participação dos(as) assistentes sociais na construção da assistência social, Boschetti (2011) alerta que estes precisam ter capacidade analítica para compreender tanto a assistência social, quanto o Serviço Social inserido nesta política. Para a autora é imprescindível apreender-se a lógica de funcionamento desta relação.

Acrescenta-se a esta análise a importância de se entender o processo histórico de criação das políticas sociais no capitalismo e o seu significado para a afirmação do capital.

Não se pode perder de vista que o(a) assistente social está inserido nas políticas sociais como um(a) trabalhador(a) assalariado(a). Para Boschetti (2011), perceber-se como profissional desta área, implica não tomar todas as tarefas para si. Isso quer dizer que a proteção social às famílias não é de responsabilidade apenas da assistência social, uma vez que esta faz parte de um sistema de seguridade social em que outras políticas também têm suas responsabilidades. Desta compreensão, resulta realizar intervenções que possibilitem à família ter acesso a outras políticas e sair do espaço restrito dos CRAS e da responsabilidade dos profissionais destas unidades.

Outro importante aspecto agregado à análise situa-se no campo das atribuições e competências do Serviço Social, contemplados no Código de Ética da Profissão. A atuação do(a) assistente social deverá sempre ser norteada pelos direitos e deveres expressos neste Código, não importa em que área este(a) profissional esteja atuando. Nesta perspectiva, as atribuições e competências dos (as) assistentes sociais exigem a compreensão do contexto sócio-histórico em que se situa sua intervenção profissional (CFESS, 2013).

Em consonância com a exposição desenvolvida nos capítulos I e II desta dissertação sobre o processo de construção do Serviço Social e da Assistência Social, foi possível traçar um paralelo entre ambos por meio da identificação das concepções constatadas. Destacam-se estas:

- ✓ Concepções de cunho moralizador;
- ✓ Conservadorismo;
- ✓ Tendências mediadoras;
- ✓ Concepções de família como unidade homogênea.

Estas concepções, demonstradas em falas que, ora afirmam defender o direito social das famílias e ora retomam a assistência social na lógica do favor, estão escondidas, muitas vezes, no discurso contraditório entre o falar e o fazer. Garantem a centralidade da família para responsabilizá-la pela proteção dos seus membros, mas não lhe dão espaço como sujeito de direitos, capazes de tomar as decisões sobre suas vidas.

Ao retomar o objeto de estudo desta dissertação, infere-se que os subsídios teórico-conceituais e sócio-históricos apresentados confirmam que o princípio da matricialidade sócio-familiar adotado pela PNAS/SUAS não trouxe novidade no trabalho com famílias. Ao contrário, reforça tendências conservadoras as quais já foram utilizadas em diversos momentos na história da sociedade brasileira, com objetivo de exigir da família a proteção social dos seus membros, como também utilizá-la como agente de controle social.

Imprescindível se faz a criação de espaços de debates continuados sobre estas constatações no sentido de munir os(as) profissionais de elementos que os permitam distinguir qual projeto societário estão defendendo. Mais ainda, propiciar, também, que gestores(as), conselheiros(as), usuários(as) e demais cidadãos possam participar de tais espaços, objetivando com isso, impedir que estas tendências continuem a se perpetuar.

Há que se considerar que a investigação dos elementos que permeiam a prática profissional do(a) assistente social, assim como a relação intrínseca destes com a assistência social, são indispensáveis para que se consiga romper com a tradição conservadora tão presente nas abordagens técnico-operativas com as famílias. Este aspecto faz parte da verificação de elementos que, se não identificados, dificultam sua superação.

Pode-se dizer, no entanto, que essa identificação significa apenas um dos passos na direção da superação dos padrões e práticas conservadoras, não

representando o único a ser dado na direção da garantia dos direitos sociais das famílias. Dessa forma, concorda-se com Boschetti quando afirma que “a assistência social só se materializará como direito social, a partir da restituição do Estado de Direito Democrático no Brasil” (BOSCHETTI, 2011, p. 298).

Em síntese, os estudos demonstram que:

- Contraditoriamente, a inserção do princípio da matricialidade sociofamiliar no âmbito da assistência social não significou maior compromisso do Estado, na proteção social pública dos seus membros. O que restringe as possibilidades de efetividade da política de assistência social, como política pública, na lógica da garantia e acesso às necessidades sociais básicas como direitos sociais;
- Em tempos neoliberais, a inserção da família no âmbito da proteção social da PNAS/SUAS não significa o cumprimento das orientações dessa programática, no que se refere à minimização do papel do Estado na proteção social de seus membros. Esta ideia é confirmada na medida em que se constata que este segmento é chamado pelo Estado a responder pela proteção social privada de seus membros, sobrecarregando-o em suas atribuições e expondo-o, muitas vezes, até às situações de violação dos direitos sociais;
- As ações desenvolvidas pelos(as) profissionais de Serviço Social que realizam atendimento às famílias nos CRAS não apresentam elementos que confirmem a materialização dos princípios propostos no Código de Ética da do Serviço Social;
- Por último, apreende-se que o trabalho realizado por assistentes sociais está em sintonia com o disposto pelo SUAS, o que não significa a sua realização como atendimento às necessidades sociais das famílias na garantia de seus direitos de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social). A formação profissional do assistente social na contemporaneidade: a regional ABEPSS /Nordeste no debate. In: **Temporális Suplemento**. Ano III. Rio de Janeiro: 2002.

ABRÃO, Kênia C. Lopes. **O trabalho dos assistentes sociais com famílias no contexto da política nacional de assistência social em Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica. Goiás: 2012.

ALBUQUERQUE, Simone. Mesa-redonda – Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. In: **Seminário nacional - O trabalho do assistente social no SUAS**. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Brasília: 2011.

ALENCAR, Mônica M. Torres. Família, trabalho e reprodução social: limites na realidade brasileira. In: **Família famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. 3ª ed. LumenJuris. Rio de Janeiro: 2013.

ALMEIDA, Maria H. Tenório. Prefácio. In: **Família famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. 3ª ed. LumenJuris. Rio de Janeiro: 2013.

BARROCO, M. L. Silva. **Ética e Serviço Social – fundamentos ontológicos**. Cortez. São Paulo: 2001.

BARROCO, M. L. Silva, TERRA, S. Helena. **Código de Ética Comentado**. São Paulo. Cortez. 2012. Disponível no link: https://skydrive.live.com/view.aspx?resid=6142F12E375ABD7F%21942&app=WordPdf&authkey=%21AFz_nLdZILaW7OI. Acessado em 05/03/2014, às 15:24.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico**. Disponível em www.mds.gov.br/assistenciasocial, acessado em 26/06/2013, às 22h15.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas**. Disponível em www.mds.gov.br/assistenciasocial, acessado em 26/06/2013 às 19h10.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. p. 41, 125, 126. Brasília: 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/RH/SUAS**. p.19, Brasília: 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília: 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**, Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: www.senado.gov.br/.../con1988/CON1988. Acesso em 29/03/2013 às 18h59.

_____. Presidência da República – Casa Civil. **Decreto nº 1.366** de 12/01/1995. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 12/01/2014, às 12h08.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora. 2004.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contrarreforma** – desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª edição. Cortez. São Paulo: 2008.

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanetti. **Política Social** – fundamentos e história. 6ª edição. Cortez. São Paulo: 2009.

CAMPOS, M. S. e MIOTO, R. C. T. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social**, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, Brasília, n. 12. 2002. Disponível em: seer.bce.unb.br/index.php/Ser_Social/article/download/281/2228. Acesso em 23/04/2013, às 20h22.

CARLOTO, C. M. **Gênero, políticas públicas e centralidade na família**. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 86. Cortez. São Paulo: 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil mito fundador e sociedade autoritária**. 2001. Documento em formato PDF. Disponível em: www.posgrad.fae.ufmg.br/posgrad/intranet/includes/download.php. Acessado em 16/01/2014, às 20h25.

CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). Org. **Assistentes Sociais no Brasil - Elementos para o estudo do perfil profissional**. Realização Universidade Federal de Alagoas e Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS). Brasília. 2005. Disponível em: www.cfess.org.br/pdf/perfilas_edicaoavirtual2006.pdf. Acessado em 15/02/2014, às 15h30.

_____. **Código de Ética do/a Assistente Social Lei 8662/93**. 2011. Documento em PDF. Disponível em www.cfess.org.br/arquivos/CEP2011_CEFESS.pdf. Acessado em 10/03/2014, às 18:44.

COELHO, Marilene **Imediaticidade na prática profissional do assistente social**. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2013.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma questão possível?** 4ª ed. Cortez. São Paulo: 2010.

_____. YASBEC, M. C. ; SILVA, M. O. da S; RAICHELIS, R. A matricialidade sociofamiliar. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3ª ed. Cortez. São Paulo: 2012

CRONEMBERGER, Izabel H. G. Matias e TEIXEIRA, Solange M. **Política de Assistência Social, trabalho social com famílias e as direções da matricialidade sociofamiliar**. Artigo enviado para submissão na Revista Libertas, de Juiz de Fora-MG, em 2013.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Expressão Popular.** São Paulo: 2010.

ESPADA, João Carlos. **Direitos Sociais de Cidadania.** Massao Ohno Editor. São Paulo: 1999.

FARIA, Sandra. **Produção de Conhecimento e Agenda Socioprofissional no Serviço Social Brasileiro** Tese (Doutorado em Serviço Social) PUC São Paulo. São Paulo: 2003.

FONSECA, M. T. N. Martins. **Famílias e políticas públicas:** subsídios para a formulação e gestão das políticas com e para famílias. Documento em formato PDF. 2002. Disponível em: www.ufsj.edu.br/portal-repositorio/File/revistalapip/MarialTereza.pdf. Acessado no dia 26/02/2014, às 13h22.

GOIÂNIA. Lei n. 8.537 de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre a alteração na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/.../lei.../2007/.../8537/lei-ordinaria-n-....> Acessado em 05/02/2014, às 14h25.

_____. Decreto nº 1510 de 26/06/2008. Aprova o Regimento interno da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e dá outras providências. Disponível em: www.goiânia.go.gov/download/.../2008/do_20080630_000004395.p... Acessado em: 06/02/2014, às 10h30.

_____. Plano Municipal de Assistência Social. Documento aprovado no Conselho municipal de Assistência Social em 02/05/2012.

GUERRA, Yolanda. Serviço social: dilemas da precarização e estratégias de enfrentamento. In: **Crise contemporânea e Serviço Social.** EDUFAL. 2010.

_____. Mesa redonda – Condições de trabalho e Projeto ético-político profissional. In: **Seminário Nacional - O trabalho do assistente social no SUAS.** CFESS. Brasília: 2011.

IDH. Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em: pt.wikipedia.org/wiki/Índice_de_Developolvimento_Humano. Acessado em 26/06/2013, as 17h56.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)**. Ano III, nº 3, jan. a jul. Brasília: 2001.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social – Ensaio crítico**. 9ª ed. Cortez. São Paulo: 2007.

_____; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 39 ed. Cortez. São Paulo: 2013.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: MDS (org.) **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. Brasília: 2009.

JORGE, Camila Felice. **A construção teórica das relações entre família e serviço social brasileiro no contexto dos diferentes projetos societários**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). PUC São Paulo. 2009. Disponível no endereço: www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select. Acessado em 19/02/2014, às 21h18.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social - identidade e alienação**. 4 ed. Cortez. São Paulo: 1995.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar Editores. Rio de Janeiro: 1967.

MIOTO, Regina C. Tamasso. Debate simultâneo - Família, gênero e assistência social. In: **Seminário Nacional - O trabalho do assistente social no SUAS**. CFESS. Brasília: 2011.

_____. Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: **Família famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. 3ª ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2013.

_____. Trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social Revista Londrina**, v.12, n. 2, jan. a jun. 2010. Disponível no endereço: [www.uel.br › Capa › v. 12, n. 2 \(2010\)](http://www.uel.br/Capa/v.12,n.2(2010)). Acessado em 23/10/2013, às 10h22.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social** – um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. Cortez. São Paulo: 2007.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 3ª ed. Cortez. São Paulo: 2009.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-político do Serviço Social – Capacitação em Serviço Social e Política Social**.: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. Brasília: 1999.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. Cortez. São Paulo: 2011.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1ª ed. Expressão Popular. São Paulo: 2011-a;

OLIVEIRA, Francisco. Prefácio. In: **Esfera pública e conselhos de assistência social** – caminhos da construção democrática. Cortez. São Paulo: 1998.

PASTORINI, Alejandra. Intervenções públicas pra atender a pobreza e o assistencialismo na Era FHC. In: **Ser Social 12**. Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. UNB. Brasília: 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas** – subsídios à crítica dos mínimos sociais. 7. ed. Cortez. São Paulo: 2009.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: **Política social, família e juventude** – uma questão de direitos. 6. ed. Cortez. São Paulo: 2010.

_____. **Política social temas & questões**. 3ª ed. Cortez. São Paulo: 2011.

PISON, José Martínez. **Políticas de bienestar** – un estudio sobre los derechos sociales. Editorial Tecnos. Madrid: 1998.

Relatório de Informações Sociais, Cadastro Único. referência mês 03/2013, e BPC referência mês 06/2013, www.mds.gov.br/assistenciasocial, acessado em 07/08/2013, às 21h55.

RODRIGUES, Marlene T. **Debate simultâneo** - Família, gênero e assistência social. Seminário Nacional - O Trabalho do Assistente Social no SUAS. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Brasília: 2011.

SILVA, Maisa Miralva da. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos: o novo jargão e o conservadorismo renitente**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Universidade de Brasília. Brasília: 2012.

SILVA, Marcela M. José. **A materialização do Projeto Ético Político do Serviço Social**. Editora Papel Social. Campinas: 2013.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: **SUAS – Sistema Único de Assistência social em debate**. Veras Editora. CIPEC. São Paulo: 2007.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social – diferentes concepções e compromissos políticos**. Cortez. São Paulo: 2013.

SOUSA, Sueli A. Neves. **Assistência social em Goiânia**: institucionalidade no âmbito da gestão pública - 1993 a 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica. Goiás: 2009.

SPOSATI, A, de O.; BONETTI, D. A.; YASBEC, M. C; FALCÃO, M. do C. B. C. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras** – uma questão de análise. 3ª Ed. Cortez. São Paulo: 1987.

_____, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade nº 87**. Cortez. São Paulo: 2006.

_____. **Assistência social**: de ação individual a direito social. Artigo. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007. Disponível em: www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acessado em 30/04/2013, às 20h18.

_____. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In MDS(org.): **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. Brasília: 2009.

TAVARES, Maria Helena de Souza. Debate simultâneo – família gênero e assistência social. In: **Seminário nacional - O trabalho do assistente social no SUAS**. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Brasília: 2011.

TRAD, Leny A. Bomfim. A família e suas mutações: subsídios ao campo da saúde. In: **Família contemporânea e saúde** – significados, práticas e políticas públicas. 22ª ed. Fiocruz. Rio de Janeiro: 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social**: elementos para sua reconstrução em bases críticas. Serv. Soc. Rev., v. 13, n.1, p. 4-23, jul/dez. Londrina: 2010.

TORRES, Julio Cesar. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade**. Nº 92. Cortez. São Paulo: 2007.

VAITSMAN, Jeni. Prefácio. In: **Família contemporânea e Saúde** – significados, práticas e políticas públicas. 22ª ed. Fiocruz. Rio de Janeiro: 2010.

VIANA, M. J. F. **Direito e política social** – o impacto da LOAS nas agências de assistência no Município de Goiânia. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Goiás. Goiânia: 1999.

_____ ao periódico Folha PUC Flash Reflexões, nº 449, 1º a 15 de junho de 2008.

_____. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar:** prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública. Ed. PUC Goiás. Goiânia: 2012.

ANEXO I

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTUS SENSU* MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL
NÚCLEO DE ESTUDO PESQUISA ESTADO SOCIEDADE E CIDADANIA
(NUPESC)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O (a) sr./sra. está sendo convidado (a) para participar, como voluntário (a), de uma pesquisa que tem como objetivo investigar o trabalho com famílias, realizado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), no município de Goiânia. Esta pesquisa é parte integrante da dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO).

Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso do (a) sr/sra aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está redigido em duas vias. Uma delas é sua, e a outra, da pesquisadora responsável. Em caso de desistência, por qualquer motivo que seja, o (a) sr./sra. não será penalizado (a) sob hipótese alguma. Em caso de dúvida, o (a) sr./sra. poderá procurar o Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-GO, pelo telefone (62) 3946-1512. Para maior compreensão desse processo, são prestados os esclarecimentos que se seguem.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Instituição de ensino: Pontifícia Universidade Católica de Goiás – (PUC-GO)

Curso: Mestrado em Serviço Social.

Pesquisa: Serviço Social, Assistência Social e atenção à família à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar – um estudo nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em Goiânia.

Instituição de ensino: **Pontifícia Universidade Católica de Goiás – (PUC-GO)**

Orientadora: Professora: Doutora Maria José de Faria Viana. Fone: (62) 3946 - 1237, ou pelo e-mail: mjoseviana@gmail.com.

Instituição onde acontecerá a pesquisa: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) localizados no município de Goiânia e Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Goiânia.

Pesquisadora responsável: mestranda Heloiza Alves Ribeiro, do curso de mestrado em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, matrícula nº 2012.198.001.0011.

Contatos: fones: (062) 8139627/ 3249-1778 ou pelo e-mail: helo_ar@hotmail.com

1. JUSTIFICATIVA

A escolha do tema surgiu com base na necessidade de aprofundar e sistematizar a prática profissional com base no trabalho com famílias. Durante os monitoramentos realizados nos CRAS dos municípios goianos, como servidora estadual, chamou-nos a atenção a ausência de trabalhos com famílias e a insistência dos profissionais pela necessidade de qualificação. Diante disso, optou-se pelo trabalho científico, no sentido de identificar as mediações que envolvem a prática profissional não só na atividade fim, que é o trabalho dos assistentes sociais junto às famílias nos CRAS, mas também no entendimento dos coordenadores destas unidades.

Dessa forma, pretende-se investigar o trabalho com famílias à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar, desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em Goiânia, conforme consta na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005). Objetiva-se verificar se o trabalho desenvolvido por assistentes sociais com famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), realizado nos CRAS, tem se constituído em ação estratégia para a garantia de direitos no contexto da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Goiânia. Pretende-se também investigar o trabalho dos(as) coordenadores(as) dessas unidades.

2. OBJETIVOS

Geral

- Analisar a concepção e a prática desenvolvidas pelos assistentes sociais, nos CRAS, mediante as intervenções profissionais realizadas junto às famílias, com vistas à efetivação de direitos sociais, à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar.

Específicos

- Aprofundar e divulgar um referencial teórico-analítico, técnico-operativo e ético-político que possibilite a defesa e promoção de direitos, tendo em vista a autonomia e emancipação humana e política das famílias usuárias da política de assistência social;
- Inquirir se o trabalho com famílias desenvolvido nos CRAS de Goiânia possibilita o acesso e satisfação das necessidades sociais básicas por meio de bens e serviços, de forma a assegurar a relação direito, assistência social e família, com base nas diretrizes do SUAS/2005.

3. SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS

3.1 Procedimentos

Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução n 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. A execução desse projeto inicia somente após aprovação pelo Comitê de Ética indicado no Sistema Nacional de Informações sobre Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (SISNEP) no momento de seu registro. Dessa forma, declara-se haver por parte da pesquisadora, compreensão quanto ao cumprimento dos aspectos éticos em pesquisa envolvendo seres humanos, entre os

quais sempre tratá-los em sua dignidade, respeitá-los em sua autonomia e defendê-los em sua vulnerabilidade. Assegura-se a todo sujeito participante a confidencialidade, privacidade, anonimato e proteção da imagem e não estigmatização, sendo excluído qualquer tipo de simulação/fraude, dependência, subordinação ou intimidação.

3.2 Envolvimento na pesquisa

Ao participar deste estudo o (a) sr /sra. permitirá que a pesquisadora Heloiza Alves Ribeiro, utilize as informações com ética e respeito. O (a) sr./sra. tem liberdade de se recusar a participar em qualquer fase da pesquisa e, ainda, de prosseguir participando, sem qualquer prejuízo. Sempre que julgar necessário, deve solicitar maiores informações sobre a pesquisa por meio do telefone (62) 3946-1512 do Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Goiás e/ou do Núcleo de Estudo de Pesquisa Estado, Sociedade e Cidadania (Nupesc) do PPSS/PUC Goiás, no telefone (62) 3946-1237.

3.3 Sujeitos colaboradores da pesquisa

Os sujeitos participantes da pesquisa serão assistentes sociais em exercício profissional, devidamente inscritos no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) 19ª Região-Goiás, que trabalham nos CRAS do município de Goiânia e os coordenadores desses equipamentos sociais. Além desses profissionais, serão dos também os diretores e coordenadores, lotados no Departamento de Proteção Social Básica da SEMAS, de Goiânia. Estima-se a aplicação de 12 questionários aos assistentes sociais e 10 entrevistas com os diretores e coordenadores, totalizando 22 pesquisados, a partir de uma amostragem não-probalística.

3.4. Critérios de inclusão

Participarão da pesquisa os profissionais que apresentarem o seguinte perfil:

- Assistentes Sociais inscritos no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/19ª Região) e componentes da equipe de referência dos CRAS pesquisados;
- Coordenadores dos CRAS pesquisados;

- Coordenadores e Diretores lotados no Departamento de Proteção Social Básica da SEMAS.

3.5 Critérios de exclusão

Serão excluídos da pesquisa os profissionais que apresentarem o seguinte perfil:

- Profissionais que compõem a equipe de referência dos CRAS e que não são assistentes sociais;

- Coordenadores dos CRAS que não possuem nível superior;

- Coordenadores e diretores do Departamento de Proteção Social Básica que não possuem nível superior;

- Eventualmente aqueles sujeitos que não se mostrarem motivados em colaborar com a pesquisa.

3.6 Período de realização da pesquisa

A realização desta pesquisa está prevista em cronograma, para os meses de dezembro de 2013 e janeiro de 2014, com previsão de duração de dois meses, podendo, em caso de eventualidades, ser alterado o período, mediante o prévio comunicado e aceite dos participantes.

3.7 Riscos

A premissa orientadora da pesquisa é de que toda e qualquer pesquisa com seres humanos está sujeita a riscos, seja de um mal estar de ordem emocional ou mesmo pela influência do discurso ideopolítico na análise feita pelo sujeito. No entanto, enfatiza-se que será tomado todo o cuidado no sentido de evitar constrangimentos e situações vexatórias. A aplicação do questionário objetiva não expor sua integridade física, sua dignidade humana e qualquer tipo de humilhação e preconceito, seja de ordem psicológica ou econômica. Sua participação é livre, os cuidados tomados são no sentido de que não lhe trará complicação de qualquer natureza, seja de ordem legal, trabalhista, previdenciária e/ou situação que provoque

maus tratos, afronta ou constrangimento que possa lhe prejudicar. Assume-se o compromisso, de tomar as providências cabíveis, caso venha ocorrer quaisquer eventuais danos, prejuízo, desconforto que possam ser provocados pela pesquisa.

Esta pesquisa foi elaborada com objetivo de evitar situações de risco aos sujeitos colaboradores da pesquisa relativos às situações de desconforto e mal-estar. No entanto, se no momento da coleta de dados, ou enquanto durar a pesquisa, vier a ocorrer qualquer situação de ordem emocional que demande atenção especial de natureza psicológica, os sujeitos serão encaminhados ao Centro de Estudos, Pesquisas e Práticas Psicológicas (CEPSI), vinculado ao Departamento de Psicologia da PUC-GO.

3.8 Benefícios

O principal benefício dessa pesquisa é o de contribuir para uma investigação científica que visa promover a reflexão, o entendimento e a consolidação da política de assistência social. Espera-se ainda, que esse estudo possa subsidiar e aprofundar os debates, reflexões e decisões sobre o exercício da prática profissional nessa área mediante o acúmulo de conhecimento que será fornecido a partir desta pesquisa. Presume-se que possa contribuir na construção de uma política pública pautada nos princípios da universalização de acesso, equidade, democracia e direitos de cidadania resultante do processo de articulação das diversas políticas sociais e de toda a sociedade.

3.9 Confidencialidade/sigilo

A identificação dos (as) participantes da pesquisa será mantida em sigilo e seus nomes serão substituídos por códigos alfabéticos para preservar sua identificação. As informações obtidas serão utilizadas tão somente para atender aos objetivos fins da pesquisa. O material transcrito das será submetido à sua apreciação como colaborador (a). Também tomar-se-á o devido cuidado no manuseio dos instrumentos utilizados na coleta de dados, os quais ficarão seguramente arquivados, sob a guarda da pesquisadora que, após cinco anos, fará a incineração desses.

3.10 Destinação dos resultados

Os resultados obtidos na pesquisa serão sistematizados tomando corpo em formato físico e eletrônico, de uma dissertação de mestrado que, após publicação, serão disponibilizados para fins acadêmico-científicos nos seguintes locais: MSS/NUPESC/PUC-Goiás, Biblioteca Central da PUC GO, Secretaria Estadual de Cidadania e Trabalho e Secretaria de Assistência Social de Goiânia (SEMAS), locais em que atuam a pesquisadora e os sujeitos colaboradores desta pesquisa. Conforme já ficou previamente acertado com a diretora do Departamento de Proteção Social Básica, pretende-se devolver os resultados da pesquisa para os profissionais que participaram da pesquisa, resguardando o sigilo sobre eles, assim como para todos os profissionais da SEMAS, em data e local a serem acertados.

Objetiva-se acima de tudo, que esse estudo possa contribuir no processo de entendimento dos pressupostos da política nacional de assistência social, em específico, no que se refere ao objeto desse estudo: a aplicação do princípio da matricialidade sociofamiliar no trabalho com famílias. Para tanto, o material resultante dessa pesquisa será disponibilizado para todos os profissionais, assim como para os usuários da política de assistência social, nos espaços públicos e comunitários em que esta política se desenvolve.

Pretende-se ainda, encaminhar os resultados desta pesquisa às instâncias de controle social da política de assistência social, quais sejam o Conselho Estadual de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia.

Por se tratar de uma pesquisa voltada ao estudo da realidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), moradores das regiões pesquisadas, espera-se que seus resultados se traduzam em reais benefícios no sentido de produzir mudanças em suas condições de vida, mediante atenção às suas necessidades humanas e sociais básicas. Entende-se que tais resultados beneficiarão este grupo social considerando que as ações a serem avaliadas pela pesquisa, estão inseridas na proteção social básica do SUAS, responsável pelo desenvolvimento de ações de prevenção das situações de risco social de tais famílias.

3.11 Divulgação dos Resultados

A divulgação dos resultados será feita, integralmente ou em parte, por meio de relatórios de pesquisa, artigos a serem publicados, em eventos, tais como: congressos, seminários, simpósios e conferências que tratam da temática pesquisada.

3.12 Destino final do material

Decorridos cinco anos de arquivamento dos questionários e entrevistas utilizados na coleta de dados, estes serão incinerados.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar como colaborador desta pesquisa. Assim sendo, preencha, por favor, os itens que se seguem.

3.13 Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE): considerando os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da referida pesquisa.

Goiânia, de de 2013.

Nome do participante da pesquisa

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura da pesquisadora

Assinatura da orientadora

ANEXO II

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTUS SENSU* MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL
NÚCLEO DE ESTUDO PESQUISA ESTADO SOCIEDADE E CIDADANIA
(NUPESC)

Mestranda: Heloiza Alves Ribeiro

Orientadora: Maria José de Faria Viana

Roteiro de questionário semiestruturado com assistentes sociais, para a pesquisa “Serviço Social, Assistência Social e atenção à família à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar – um estudo nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em Goiânia”.

Data da pesquisa: _____ / _____ / _____

Nome do CRAS: _____

Região: _____

I Perfil Profissional

1. Sexo: () Masculino () Feminino
2. Idade: _____
3. Ano de formação _____
4. Instituição de Ensino: () PUC-GO () Outra.
5. Tempo que trabalha como assistente social _____
6. Forma de admissão na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS)
A. Concurso () B. Comissionado () C. Contrato temporário () D. Outros ()
7. Aperfeiçoamento profissional: A. Especialização *latu sensu* () Concluído ()
Incompleto () Cursando () B. Mestrado *strictu sensu* () Concluído ()
Incompleto () Cursando () C. Doutorado () Concluído () Incompleto ()
Cursando ()
8. Você participa ou já participou como conselheiro (a) nos Conselhos de Assistência Social ou de Direitos? _____

A. Sim () B. Não () C. () Titular D. () Suplente

9. Se a resposta foi sim, qual instituição você representa ou representou?

A. Governo () B. Sociedade civil () C. CRESS ()

10. Em sua opinião os Conselhos contribuem para o avanço e consolidação da assistência social em Goiás/Goiânia?

A. Sim () B. Não () C. () Em parte

Por que? _____

II Exercício Profissional

11. Há quanto tempo você trabalha no CRAS?

A. () Menos de 1 ano B. () 1 a 3 anos C. () 3 a 5 anos D. () Mais de 5 anos

12. Quais as principais demandas apresentadas ao Serviço Social pela direção da SEMAS?

12.1 Quais as principais demandas apresentadas ao Serviço Social pela Coordenação do CRAS?

13. Você tem autonomia nas decisões relativas à sua prática profissional no CRAS?

A. () Sim B. () Não C. () Às vezes

Justifique sua resposta. _____

14. O seu exercício profissional é respaldado pelas legislações e normativas da Política Nacional de Assistência Social/2004 e pelo SUAS?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

14.1 De que forma? _____

15. Você tem conhecimento sobre as publicações do CFESS/CRESS em relação aos parâmetros para a atuação do assistente social na política de assistência social?

A. Sim () B. Não () C. () Em parte

16. Você tem conhecimento sobre o Código de Ética do Serviço Social?

A. Sim () B. Não () C. () Em parte

16.1 Se a resposta for sim, quais os princípios você mais utiliza para respaldar suas ações com as famílias no CRAS? _____

17. Você participou recentemente de alguma capacitação/discussão sobre a política de assistência social?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

Por que? _____

III. Sobre o trabalho com famílias

18. Qual o conceito de família para você?

19. Para você, as famílias que são atendidas no CRAS estão dentro desse conceito?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

Por quê? Comente: _____

20. O que você considera mais relevante no SUAS no que se refere ao trabalho com famílias? _____

21. Para você, o que significa o princípio da matricialidade sociofamiliar contido no SUAS?

22. Como você avalia o princípio da matricialidade sociofamiliar?

A. () Fácil compreensão B. () Difícil compreensão

Justifique sua resposta. _____

23. Para você, o princípio da matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante do SUAS é norteador da sua prática profissional?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

Justifique sua resposta: _____

24. Você acredita que a aplicação do princípio da matricialidade sociofamiliar evita a fragmentação e segmentação do trabalho com famílias no CRAS?

A. () Sim B. () Não C. Em parte ()

Por quê? _____

25. Em sua opinião, o trabalho com famílias desenvolvido no CRAS, permite que essas tenham acesso aos bens e serviços socioassistenciais?

A. () Sim B. () Não C. Em parte ()

Por quê? _____

26. Em sua opinião, há possibilidade de se resgatar o protagonismo das famílias por meio da assistência social, sob a ótica da cidadania e do direito?

A. Sim () B. Não ()

Por quê?

Comente: _____

27. Em sua opinião, o trabalho com famílias, no CRAS, propicia o fortalecimento da autonomia política e econômica das mesmas?

A. () Sim B. () Não C. () Em parte

Por quê? Comente: _____

28. Quais as principais demandas sociais postas pelas famílias?

29. Você considera que essas demandas expressam suas reais necessidades sociais?

A. Sim () B. Não () C. () Em parte

Por quê? Comente: _____

30. As demandas sociais das famílias são discutidas nos CRAS sob a perspectiva da intersetorialidade (saúde, educação, habitação, outras)?

A. Sim () B. Não () C. Raramente () D. () Nunca

30.1- Em caso negativo, qual sua opinião sobre a ausência da intersetorialidade?

31. São solicitadas às famílias/usuários sugestões sobre as atividades desenvolvidas no CRAS?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

Por quê? _____

32. As famílias/usuários participam ou já participaram do planejamento das atividades do CRAS?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

Por quê? _____

33. As famílias/usuários fazem avaliação do trabalho desenvolvido no CRAS?

A. Sim () B. Não ()

33.1 - Se a resposta for sim, as sugestões/avaliações são utilizadas para o aperfeiçoamento do trabalho no CRAS?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

Especifique: _____

34. Quais aspectos você considera mais importantes ao planejar e/ou executar sua prática profissional, em relação ao trabalho com famílias?

35. São promovidas no CRAS atividades culturais ou esportivas envolvendo as famílias?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

35.1 - Citar a periodicidade em que ocorrem: Mensal () Semestral () Anual ()

36. São promovidos seminários, debates, encontros para repasse e discussão sobre direitos com as famílias atendidas no CRAS?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

36.1 - Se a resposta for positiva, quais os assuntos abordados?

A Etnia () B Direitos () C Homossexualidade () D Gênero () E Trabalho ()

F Necessidades Sociais () G Assistência social () H Outros ()

36.2 Se a resposta for positiva, há participação de profissionais de outras áreas nesses encontros?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

Por quê? _____

37. Em sua opinião, o conteúdo debatido nesses eventos contribuem para maior conhecimento e para o despertar da autonomia das famílias?

A. Sim () B. Não () C. Em parte ()

Em que sentido? _____

38. Você participa de atividades coletivas (reuniões, assembleias) no território de abrangência do CRAS?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes ()

Por quê? Comente: _____

IV. Sistematização e avaliação da prática profissional

40. As ações do Serviço Social desenvolvidas no CRAS são planejadas?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes () D. Nunca ()

40.1 - Se a resposta for sim, você participa desse planejamento?

A. Sim () B. Não () C. Às vezes () D. Nunca ()

Comente: _____

41. De que forma você avalia os resultados da ação profissional junto às famílias atendidas?

42. O Serviço Social realiza algum tipo de pesquisa no CRAS?

A. Sim () B. Não () C. () Desconhece

43. Em caso afirmativo, qual (is) temática (s)? _____

44. Você gostaria de acrescentar algum comentário ou apresentar alguma sugestão nesse final de questionário sobre o trabalho desenvolvido com famílias no CRAS? _____

Goiânia, _____ de _____ de 2013.

Obrigada por sua participação e colaboração!

ANEXO III

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTUS SENSU* MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL
NÚCLEO DE ESTUDO PESQUISA ESTADO SOCIEDADE E CIDADANIA
(NUPESC)

Mestranda: Heloiza Alves Ribeiro

Orientadora: Maria José de Faria Viana

Roteiro de com **Coordenadores (as) dos CRAS**, para a pesquisa “Serviço Social, Assistência Social e atenção à família à luz do princípio da matricialidade sociofamiliar – um estudo nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em Goiânia”.

Data da pesquisa: _____/_____/_____

Nome do CRAS: _____

Região: _____

Sexo: () Masculino () Feminino Idade: _____

Área de formação _____

Aperfeiçoamento profissional: () Especialização () Mestrado () Doutorado

Ano de admissão na SEMAS: _____

Forma de admissão: _____

1. Há quanto tempo você trabalha na coordenação do CRAS?
2. O seu exercício profissional é respaldado pelas legislações e normativas da Política de Nacional de Assistência Social/2004? Elas subsidiam suas ações de que forma?
3. Cite três normativas mais utilizadas.
4. Qual sua compreensão sobre o SUAS?
5. O que você considera de maior relevância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)? Cite três avanços e três desafios.
6. Para você, o que significa o **princípio da matricialidade sociofamiliar**? Trata-se de um princípio de difícil ou de fácil compreensão?

7. Como você avalia o trabalho realizado com as famílias? Qual sua função social? É um segmento que deve proteger seus membros ou ser protegido pelo Estado?
8. Em sua opinião, há possibilidade de se resgatar o protagonismo das famílias por meio do princípio da matricialidade sociofamiliar, no campo da assistência social? Por quê?
9. Como você analisa o trabalho realizado com as famílias pelos CRAS?
10. Como coordenador (a) do CRAS você realiza reuniões periódicas com a equipe de profissionais para planejar e/ou avaliar o trabalho? Qual a periodicidade?
11. Qual sua opinião sobre os benefícios de uma prática social avaliativa?
12. E as demandas postas pelos profissionais de Serviço Social à Coordenação do CRAS? Estão em sintonia? Há correspondência? Comente.
13. Quais as principais demandas apresentadas a esta Coordenação pela direção da Proteção Social Básica/SEMAs? Qualitativas () Quantitativas () Qualiquantitativas ().
14. Como você avalia o trabalho da Proteção Social Básica/SEMAs no que se refere ao planejamento, supervisão e monitoramento para a efetivação do SUAS? A seu ver houve avanços? Em que sentido?
15. Como você avalia as diretrizes e normas determinadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)? São exequíveis? Há relação entre formulação e execução?
16. Em sua opinião, qual é o papel da SEMAs (Poder Público) em relação à política de proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade social? Relação Família, Estado e proteção social.

Obrigada por sua colaboração!