

A Política De Assistência Social Brasileira: Avanços E Retrocessos No Trato À Questão Social

Assistance Of Brazilian Social Policy: Progress And Setbacks Tract To The Social Question

Karla Vianna Azevedo de Oliveira

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Especialista em Saúde Coletiva pela Universidade Cruzeiro do Sul

E-mail: karlavao@hotmail.com

Simone de Jesus Guimarães

Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail: simone.guimaraes@uol.com.br

Endereço: Karla Vianna Azevedo de Oliveira

Endereço: Rua venezuela, 2180, Cidade Nova, BI 04
Apt 401 – Condomínio Paço das Três Américas, CEP:
64.017-560, Teresina/PI, Brasil. Endereço:

Endereço: Simone de Jesus Guimarães

Endereço: Universidade Federal do Piauí,
Departamento de Serviço Social, Departamento de
Serviço Social. Avenida Universitária - lado ímpar.
Ininga. 64049550 - Teresina, PI – Brasil.

Editor Científico: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

**Artigo recebido em 03/01/2016. Última versão
recebida em 28/01/2016. Aprovado em 29/01/2016.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

O artigo reflete sobre os avanços e os retrocessos da Política de Assistência Social brasileira no trato à questão social. Nesse sentido, realiza uma breve exposição sobre as formas de enfrentamento da questão social, a partir dos fundamentos de sua gênese na Europa do século XIX, argumentando, posteriormente, que as lutas da classe operária determinaram sua alavancada no cenário político mundial. Ademais, discute que no Brasil, historicamente, produziram-se respostas à questão social, tratada, inicialmente, de forma correccional e coercitiva, para, em seguida, apresentar outra forma de enfrentamento constituída a partir das políticas sociais. Por fim, retrata que, em seu aparato legal, as políticas sociais apresentam avanços e limites, tendo em vista o enfrentamento das expressões da questão social, a exemplo da Política de Assistência Social, foco deste artigo. O estudo desenvolveu-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Questão Social. Assistência Social.

ABSTRACT

This article reflects on the advances and setbacks of the Brazilian Social Welfare Policy in dealing with social question. In this sense, there will be a brief presentation on ways of confronting social question, from the fundamentals of its genesis in nineteenth-century Europe, later arguing that the struggles of the working class determined its leveraged on the world political scene. Moreover, it argues that in Brazil, historically produced are answers to social question, initially treated in correctional and coercion to later present another way of coping read from social policies. Finally, portrays that in its law enforcement, social policies have advances and bounds over the face of expressions of social question, such as the Social Assistance Policy, focus of the article. The study was developed by bibliographic and documentary research with a qualitative approach.

Keywords: Social Question. Welfare Policy.

1 INTRODUÇÃO

Partindo-se do pressuposto de que “[...] na raiz do atual perfil assumido pela questão social encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo” (IAMAMOTO, 2011, p. 124) percebemos que, historicamente, o Estado se põe como mecanismo extra-econômico a favor do capital, desde a fase concorrencial deste modo de produção à contemporânea, em que o enfrentamento à questão social é remédio à manutenção do *status quo* capitalista.

Paulo Netto e Braz (2006) remetem que um dos aspectos da forma contemporânea do modo de produção capitalista é a exponenciação da questão social. Naturalizá-la e adjetivá-la como criminalização do pauperismo, como indaga os referidos autores, ainda é fato atual na sociedade global e capitalista, demonstrando-se a partir de diversas expressões. Com isso, afirma-se que compreender a questão social como constituição da sociedade capitalista, trazida ao cenário político pelos sujeitos sociais/classe operária, é romper com visões neoconservadoras.

Cerqueira Filho (1982, p. 58) aponta “[...] a questão social como expressão concreta das contradições entre capital e trabalho no interior do processo de industrialização capitalista”, a qual foi se impondo, nesse processo, como um conjunto de “[...] problemas políticos, sociais e econômicos”, apresentando duas modalidades de tratamento dado pelo Estado brasileiro à questão social: como “caso de polícia”, mediante a coerção e como “questão política”, à medida que as demandas foram se complexificando.

Com essa natureza contraditória, as políticas sociais brasileiras configuraram-se em meio a uma conjuntura social e histórica vinculada ao paternalismo, possuindo expressões contemporâneas que desenham propostas afiançadoras de direitos, configuradas somente a partir da Constituição Federal de 1988.

No caso específico e atual, a Política de Assistência Social brasileira apresenta, por meio de seus serviços, programas e projetos sócio-assistenciais, ações de enfrentamento à questão social na perspectiva do direito, propondo alternativas substantivas para a constituição de sujeitos reflexivos e ativos capazes de alterar as condições determinantes da vida social, mesmo que inicialmente em nível micro de seu cotidiano com possibilidades macro de projetos societários.

Em contrapartida, também apresenta retrocessos, ao considerar os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, à medida que centra a família como prioridade, pondo-lhe expectativas ao cumprimento do exercício de suas clássicas funções.

O presente artigo constituiu-se a partir de um estudo bibliográfico e documental, com reflexões subsidiadas pela pesquisa “O processo de trabalho do assistente social e a autonomia das famílias em acompanhamento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) na cidade de Teresina (PI)”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Questão social: breve circunspeção sobre sua origem e seus modos de enfrentamento

2.1.1 Considerações sobre a questão social

Refletir sobre a questão social implica considerá-la como uma categoria histórica, consubstanciada pela relação social de exploração do trabalho pelo capital. “Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado” (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Apresenta-se em re-atualizadas e diversas expressões, sendo agudizadas pelas cíclicas crises do capital, que se metamorfoseiam na busca pelas mais otimizadas e contemporâneas formas de acumulação, e, como sustenta Paulo Netto (2012), que “[...] não conduzem o capitalismo a seu fim: sem a intervenção de massas de milhões de homens e mulheres organizados e dirigida para a sua destruição, do capitalismo, mesmo em crise, deixado a si mesmo só resulta... mais capitalismo.” (PAULO NETTO, 2012, p. 415).

Para problematizar a questão social, faz-se necessário um entendimento acerca de sua origem. Desse modo, retomamos a terceira década do século XIX, na Europa Ocidental, quando os meios de produção se modernizaram pela da industrialização, remetendo a uma nova configuração de organização social, formada pela exploração do trabalho pelo capital em sua fase concorrencial, em que, de acordo com Paulo Netto (2001), a partir da Revolução de 1848 na Europa, em meio ao abalo da monarquia, das crises econômicas existentes e do aumento da condição financeira da burguesia, o pensamento conservador burguês reverteu a questão social como um fenômeno natural à sociedade capitalista e não como algo por ela determinado.

À época, sendo designadas por conservadores como uma “vontade divina”, as expressões da questão social, como a miséria, seriam fenômenos individuais causados pela

ordem moral dos homens por ela acometidos. Nessa compreensão, as suas formas de enfrentamento visavam à reforma coercitiva da moral humana, a fim de se resguardar e preservar a propriedade privada dos meios de produção.

Ainda sob a perspectiva de Paulo Netto (2001), o embrião da questão social gestou-se na Europa, como “[...] indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, a partir dos movimentos revolucionários de caráter popular de 1848, pós-Revolução Industrial, onde os operários clamavam por melhorias do chão da fábrica, a partir da ascensão de uma consciência política e a passagem a nível histórico-universal, do proletariado de classe em si a classe para si”¹ (PAULO NETTO, 2001, p. 44).

Assim, o enfático pauperismo dos trabalhadores mostrou-se como uma forma de ‘desmantelo’ do *status quo* burguês, a partir da situação de exploração não aceita pela massa trabalhadora, revelando a mais pura contradição do capitalismo – o seu desenvolvimento e ascensão, em detrimento da exploração da força de trabalho; fato que historicamente vem sendo constantemente potencializado pelas mudanças que redesenham o capitalismo, conferindo, a esse modo de produção, novas e sistemáticas reestruturações em escala global, impondo modificações na relação entre Estado e sociedade e (re) construindo formas de controle sobre os trabalhadores.

Um exemplo destas modificações encontra lugar na mudança do sistema produtivo fordista pelo toytismo, nas últimas três décadas do século XX. A produção em massa foi paulatinamente substituída pela acumulação flexível, lançando impactos tanto na esfera da produção, quanto nas relações sociais individuais e coletivas de trabalho, impondo modificações nos contratos de trabalho, ao tornarem mais flexíveis, na mesma medida em que se exigia um trabalhador multiquificado (HARVEY, 1993), incidindo em severas mudanças na sociedade civil. Desse modo, ao desqualificar trabalhadores ativos, fez emergir uma grande massa de sobrantes à deriva do desemprego estrutural.

Com o crescimento excedente do capital oriundo das indústrias, ampliou-se sua centralização em bancos e em instituições financeiras. O financiamento dos próprios grupos capitalistas e a internacionalização da produção e do capital (PAULO NETTO, 1992) deram

¹ Karl Marx (1974), na obra *Miséria da Filosofia*, “classe em si” e “classe para si”, refere-se à ideia de consciência de classe essencialmente ligada ao desenvolvimento do capitalismo. A dominação do capital criou a situação comum e os interesses comuns do proletariado. Assim, esta massa já é uma classe em relação ao capital, não sendo ainda uma classe para si. Na luta, esta massa se une e se transforma numa “classe para si”. Dessa forma, o nível de consciência de classe faz com que o trabalhador se veja para além das máquinas, não como uma extensão desta, mas como o sujeito de sua própria história individual e coletiva.

boas-vindas ao capitalismo monopolista, lançando impactos consideráveis na economia, uma vez que a produção industrial cresceu mais do que os seus mercados consumidores.

Esse fato demandou um controle dos mercados a partir da estratégia dos monopólios, de modo que vários grupos empresariais cresceram em demasia, encontrando na fusão de seus capitais a melhor estratégia para vencer a concorrência.

No exame teórico de Paulo Netto (2012), alguns fenômenos contribuíram para o aumento da riqueza, por meio desta nova dinâmica do capital: a tendência a economizar o trabalho “vivo”, ocasionando o aumento do exército industrial de reserva e o subconsumo, acarretado pela alavancada dos custos de venda, dentre outros fatores, necessitando de estratégias de manutenção do *status quo* e encontrando no Estado sua zona de conforto, materializada por um aparato técnico e político de ajustes, por meio de investimentos estratégicos em ações de infra-estrutura e no fornecimento de subsídios aos monopólios (isenção de taxas e impostos, por exemplo).

Assim, o Estado retirou do capital o “ônus” da reprodução da força de trabalho, agindo, no capitalismo monopolista, de forma técnica, como elemento determinante do ordenamento social, quando do enfrentamento da questão social.

Distinto de sua funcionalidade à época originária da questão social torna-se tarefa contemporânea e primordial do Estado a preservação e o controle da força de trabalho ocupada e excedente, bem como a preparação institucional desta, por meio da qualificação do trabalhador e da regulação dos níveis de consumo. Nessa perspectiva, o Estado torna-se o “comitê executivo”² da burguesia, legitimando-se entre as partes conflituosas e institucionalizando direitos sociais para sua auto-afirmação. Assim, eleva a questão social a um patamar demandante de ações distributivas de bens e de serviços oferecidos pelas políticas sociais (PAULO NETTO, 1992). Do modo de abordar e controlar o contingente da “classe-que-vive-do-trabalho”³, seja ela ocupada ou sobrente e, como forma de manter o desenvolvimento e o aumento da riqueza capitalista contraposta ao aumento da pobreza, o Estado lhes serve das políticas sociais (aliadas aos mecanismos de financeirização do capital) com ações focalizadas na pobreza, reguladas pelo projeto político-econômico do neoliberalismo (BEHRING, 2003), o que, na análise de Paulo Netto e Braz (2006, p. 226)

² Karl Marx (1967), na obra *Manifesto Comunista*, fundamenta que as etapas do capitalismo são atreladas aos processos do Estado, em que os indivíduos destituídos dos meios de produção são subordinados ao capital e ao controle do Estado.

³ Essa é uma expressão ampliada que Ricardo Antunes (2004), e designa todos aqueles que dependem da venda da sua força do trabalho para sobreviver, seja o operário, o trabalhador terceirizado, o trabalhador rural, ou seja, toda a totalidade de assalariados, destituídos dos meios de produção.

“[...] tornava clara a pretensão do capital: destruir qualquer trava extra-econômica aos seus movimentos”.

Destarte, vislumbra-se que os processos de reorganização do capital evoluem de forma sincronizada com o *modus operandi* do Estado no enfrentamento da questão social, de forma a atingirem o mesmo alvo: o acúmulo do capital; sendo as conjunturas os elementos determinantes para o (re) conhecimento e para as formas de enfrentamento da grave consequência dessa acumulação.

2.1.2. O Estado brasileiro e o trato à questão social

O aparato histórico que circunda a origem da questão social no Brasil, encontra aportes tardios em comparação à Europa, firmando-se a partir da crise da economia cafeeira, ocasionada pelo colapso mundial dos mercados de ações em 1929, o que provocou queda no consumo internacional do produto, mudando os rumos do capital brasileiro para a indústria.

À medida que o processo de industrialização instalou-se no país, instaurava-se a relação de exploração entre capital e trabalho e, dessa contradição, a questão social, de modo que a sociedade “tardo-burguesa”⁴ brasileira identificou o Estado como protagonista da manutenção de seu *status quo*, por meio da regulamentação do mercado de trabalho com as Leis Sociais, como forma de controle da força de trabalho, reconhecendo legalmente o setor operário como classe trabalhadora, implementando ações públicas no atendimento às suas demandas.

Ocorre que as medidas tomadas pelo Estado eram restritas a um apaziguamento paliativo dos conflitos operários, sem alteração nas estruturas que os determinavam. *Pari passu* a isso, grandes empresas mantinham uma série de serviços aos seus empregados, como a assistência médica, com o pressuposto exclusivo da manutenção do controle em âmbito doméstico.

De acordo com Santos (2012, p. 437), a questão social no Brasil pode ser descrita:

[...] de um lado pela superexploração do trabalho, cujo valor sempre precisou ser mantido bem abaixo dos padrões vigentes em outros países, notadamente os de capitalismo desenvolvido, para que o país continuasse atrativo aos seus investimentos produtivos; de outro, uma passivização das lutas sociais que historicamente foram mantidas sob o controle do Estado e das classes dominantes.

⁴ Conforme Paulo Netto (2012).

No Estado Novo⁵, as políticas sociais vincularam-se a uma estrutura de repressão à organização sindical, em que o Estado adotara mecanismos de resposta ao proletariado por meio da afirmação do mito do Estado acima das classes e como elemento representativo dos interesses gerais da sociedade (IAMAMOTO, 2001). Com isso, o Estado encontra nas políticas sociais sua melhor forma de regulação social.

Na época, o cotidiano da reprodução do trabalho estava permeado por mecanismos estatais, como a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), reconhecidos como respostas às lutas de classe e, conseqüentemente, como estratégia de enfrentamento à questão social, embora, ainda, com uma conotação de controle social estatal, dado a necessidade de mudanças legais nas relações individuais e coletivas de trabalho para a manutenção da força de trabalho e continuamente com a acumulação do capital por meio de sua exploração. Assim, constituía-se o nascedouro do que conhecemos por cidadania regulada.⁶

Draibe (1990) reconhece que nos anos de 1930, o Estado brasileiro construiu-se na sua forma de bem-estar, pelas políticas de saúde, de previdência, de habitação, de assistência social e de educação. Desse modo, as famílias das classes trabalhadoras foram alvo de medidas do Estado, dada sua participação no edifício da reprodução e do controle de seus indivíduos-membros (FONTENELE *apud* TEIXEIRA, 2013).

Esping-Andersen (*apud* DRAIBE, 1990), evidenciou três tipos de Estado de bem-estar social em países desenvolvidos: o modelo residual, em que a intervenção estatal acontecia somente quando o esforço individual dos sujeitos e dos mercados encontrava-se insuficiente para a satisfação de suas necessidades; o modelo meritocrático-particularista, partindo da ideia da meritocracia como forma de alcance das necessidades, com as políticas sociais utilizadas como forma de minimizar as conseqüências geradas pelo mercado e o modelo social democrata, caracterizado pelo caráter universal, em que ao mercado não se daria à função de promotor do bem-estar.

De acordo com a tipologia de Esping-Andersen, Draibe (1990, p. 10) aponta “[...] que é o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social”, aos moldes da cidadania regulada.

⁵ Estado Novo foi a denominação dada ao regime autoritário implantado por Getúlio Vargas com o golpe de novembro de 1937 (PANDOLFI, 1999).

⁶ Cidadania regulada é aqui entendida como uma “cidadania restrita e vigiada pelo Estado”, que definia como cidadãos àqueles indivíduos que exercem profissões definidas e reconhecidas por lei e que tinham seu sindicato admitido pelo governo. Os direitos sociais eram transmitidos gratuitamente como uma espécie de gratificação pelo trabalho exercido. Os que não possuíam profissão regulamentada não eram considerados cidadãos e recebiam amparo da assistência social, que era feita através das Igrejas e da filantropia (SANTOS, 1998).

Contudo, a tentativa de consolidação de um Estado de bem-estar social brasileiro, consubstanciado pelas iniciativas meritocráticas e, por vezes, residuais das políticas sociais propostas, começou a dar sinais de falência na década de 1970, quando uma crise do capital em nível internacional refletiu na inflação e no baixo crescimento econômico dos países. Dessa maneira, o Estado de bem-estar foi considerado o *bode expiatório* de tal crise, devido aos “excessivos gastos” que solaparam os cofres públicos.

Segundo Draibe (1990), os resultados do Estado de bem-estar social brasileiro, na ótica do enfrentamento à questão social, vislumbraram baixos impactos no que tange à garantia de direitos universais, seja por sua natureza meritocrático-particularista ou pela conjuntura brasileira em que se propôs. Na medida em que as expressões da questão social acentuam-se no cenário brasileiro, presencia-se uma retirada paulatina do Estado na responsabilidade por seu enfrentamento; sobretudo pela conjuntura neoliberal que ora se instaurava.

A concessão da garantia de direitos definiu-se no país, sobretudo, com o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 e, embora seus mecanismos de operação fossem caracterizados como infraconstitucionais, observou-se uma notória evolução nas políticas sociais, em relação ao Estado de bem-estar desenvolvido em 1930, uma vez que a Carta Magna propunha o alargamento dos direitos sociais para além daqueles reconhecidos como trabalhadores, especialmente, ao introduzir a concepção de Seguridade Social, com o estabelecimento do conceito de universalidade.

Percebeu-se, então, que a reestruturação da política social no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, e, em específico, a Política de Assistência Social com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (1993) e as legislações posteriores como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (2005), buscou romper com a lógica discriminatória e excludente do atendimento aos trabalhadores e seus dependentes, além da ajuda aos “mais necessitados”, ampliando a compreensão de redistributividade, a partir dos princípios e das diretrizes postas pelo sistema de proteção social proposto pela Seguridade Social.

Entretanto, há de considerar-se que padrões universais, operados em meio ao ideário neoliberal da conjuntura brasileira da época, mascararam a verdadeira estratégia do sistema de proteção social brasileiro – o de mostrar-se com um caráter compensatório, com concentração dos gastos sociais para ações seletivas no âmbito da Política de Assistência Social, como o combate à pobreza, que não alteram a estrutura da relação de exploração capital/trabalho.

2.2 Avanços e retrocessos da Política de Assistência Social brasileira

Na gênese da Política de Assistência Social brasileira, os modos de enfrentamento à questão social possuíam o caráter moralizante, operando de forma recortada entre os indivíduos-membros das famílias e com um histórico marcado pelo reforço do papel sexista⁷ da mulher.

Os atendimentos eram categoricamente segmentados por problemáticas, sendo os serviços dispostos a partir de “indivíduos-problemas” e “situações específicas” (TEIXEIRA, 2010), descolando a singularidade das famílias da totalidade conjuntural, em que estavam inseridas, aliada ao ideário tradicional de culpabilização dos grupos familiares às expressões da questão social.

Positivados na Constituição Federal de 1988, a concepção sobre os direitos sociais afastou legalmente as nuances tradicionais assistencialistas das políticas públicas, estruturando a família como protagonista da agenda pública a partir dos anos de 1990, com a promulgação, por exemplo, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (1990) e da LOAS (1993), em que a família foi elevada a uma categoria central de operação das ações.

Atualmente, essa realidade é expressa na Política Nacional de Assistência Social (2004), quando dispõe dos serviços da proteção social básica⁸, com ênfase no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), considerado o seu principal serviço – a sua porta de entrada, tendo como um de seus eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar, ou seja, as necessidades da família e de seus indivíduos-membros foram postas no centro da formulação e da operacionalização dos serviços da Política de Assistência Social (PNAS, 2004).

Com uma nova dimensão hierarquizada por níveis de proteção social, a Política de Assistência Social operacionaliza um trabalho social com famílias, sob o viés da prevenção das mais variadas expressões da questão social que se apresentam na contemporaneidade, compreendendo-as dentro da totalidade de uma sociedade capitalista causadora das relações sociais de exploração, concebendo as desigualdades sociais dentro de um universo mais

⁷ Para fins de entendimento do termo neste artigo, sexismo é usado como exclusão ou rebaixamento do gênero feminino (SMIGAY, 2002).

⁸ Os dois níveis de proteção da Política de Assistência Social consistem na proteção social básica, com a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a proteção social especial, com o atendimento assistencial a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

amplo, que vai além da exploração do trabalho pelo capital, caracterizando-as como situações de vulnerabilidades decorrentes de:

[...] perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 27).

A proteção social oferecida pelo PAIF possui como norte a concepção de vulnerabilidade ora destacada, ampliando o universo de atendimento da Política de Assistência Social, com vistas à superação do rastro histórico e conservador do assistencialismo e do atendimento residual no trato exclusivo dos “sobrantes” ao mundo do trabalho – os pobres.

Assim, cabem aos serviços e aos benefícios sócio-assistenciais constituírem-se alternativas de enfrentamento das expressões da questão social, através de um trabalho social e intersetorial, com vistas à garantia do acesso das famílias aos direitos sociais, da construção de sua autonomia e do protagonismo, permitindo ampliar o alcance da cidadania, ainda que em uma sociedade desigual, rompendo com a tendência de inclusão no sistema de proteção social via cidadania regulada (SPOSATI, 2004).

Denota-se, então, à família, o *status* de centralidade na operação dos serviços sócio-assistenciais, com base no fundamento do direito social, instaurando-se como legítimo às famílias demandantes dos serviços.

Em relação à concepção de família, a partir da ótica do Estado, com a PNAS (2004), há uma alteração: o conceito de família passa a ser compreendido além do tradicional viés dos laços consanguíneos. A Política de Assistência Social brasileira avança, ao reconhecer formatos de família pelo matiz da afetividade e da solidariedade, fato resultante das “[...] transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia” (PNAS, 2004, p. 35).

Essas transformações são resultantes do aceite legal do divórcio; do uso de métodos contraceptivos, em que se ‘permitem’ relações conjugais sem a composição de uma prole; da fecundação sem a obrigatoriedade de uma relação afetiva entre os pares; uniões consensuais; dentre outras situações. Os novos desenhos geram famílias extensas, famílias monoparentais; famílias formadas por casais homossexuais, famílias anaparentais, dentre outras dinâmicas

familiares existentes no cotidiano, que se reconhecem como legítimas em si, demandando direitos sociais da justiça, da educação, da saúde, da previdência, da assistência social, dentre outros.

Assim, concorda-se com Teixeira (2010), quando esta localiza, como avanço da Política de Assistência Social, sua compreensível probabilidade de enfrentamento da questão social, na perspectiva do direito, quando propõe legalmente a concepção não idealizada da família padrão, respeitando e reconhecendo suas mais diversas configurações contemporâneas.

Destarte, compreende-se que concepções estereotipadas de modelo-padrão de famílias, pelas equipes dos serviços sócio-assistenciais, apresentam-se como entraves ao trabalho social, aos quais os serviços propõem como emancipador e alicerçador de direito.

Dáí percebe-se a notória e legal potencialidade da assistência social na concepção ampliada de família, concebendo os indivíduos como sujeitos de direito e, assim, favorecendo seu acesso aos serviços e aos benefícios sócio-assistenciais, de acordo com as expressões da questão social vivenciadas.

Todavia, ainda que seja inovadora, quando da intenção de redesenhar a Política de Assistência Social em moldes valorizadores da família, uma ação que se põe como limite à execução do PAIF é o fato de as políticas sociais brasileiras só intervirem quando se exaurirem as capacidades protetivas na família, o que reforça a sua lógica “familista”⁹ (TEIXEIRA, 2013).

Quando a PNAS (2004) evoca que as famílias possuam a função de mediação das relações entre sujeitos e coletividades, entre o público e o privado, há o reforço do Estado para que as famílias cumpram com suas funções clássicas (proteção, procriação e socialização), mesmo em meio, tanto aos limites estruturais, que suas próprias dinâmicas internas apresentam (conflitos de gênero, de gerações e de poder) como aos conjunturais nos quais estão inseridas.

Assim sendo, o Estado permanece robustecendo a família como núcleo responsável por seus indivíduos-membros; todavia, para que um grupo familiar proteja e promova seus membros em meio à ordem societária atual, torna-se necessária a universalização do atendimento no sistema de proteção social no Brasil, o que em tempos neoliberais torna-se

⁹ Familismo é o que Esping-Andersen (1999) denomina do sistema em que a política pública considera que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar social de seus membros, pelo fato de o Estado não se antecipar com os provimentos universais da proteção social que venham a abrandar os riscos oriundos da sociedade capitalista.

projeto pouco improvável, pois se vive um quadro de redução de gastos sociais e de políticas focalizadas em situações problemas.

Mesmo que os serviços de assistência social atuem na perspectiva da prevenção às expressões da questão social, a própria Política de Assistência Social especifica em seu bojo o “atendimento a quem dela necessitar”. Diante disso, confere-se nuances meritocráticas e familistas no trato à questão social.

Mesmo reconhecendo as diversas formas de família, ao reforçar seu papel de núcleo básico de proteção social dos indivíduos, a Política de Assistência Social avigora a mulher como responsável pelos cuidados de ordem doméstica, recomendando que esta exerça a titularidade do Programa de Transferência de Renda direta às famílias, sob condicionalidades, instituído pelo Governo Federal em 2004 pela Lei Federal n. 10.836 – Programa Bolsa Família.

Maior programa de transferência de renda do mundo reduziu em 82% o número de pessoas subalimentadas entre 2002 e 2013¹⁰, possuindo na mulher a titularidade majoritária. A concepção de que a mulher é a responsável pelo bem-estar da família revela um falso “protagonismo feminino” que não rompe com o caráter histórico da Política de Assistência Social de agir de forma recortada entre os membros dos grupos familiares, seguindo a lógica do patriarcalismo conservador e moralizante que ainda impera.

O novo reordenamento legal, trazido pela PNAS (2004), também se torna modo de enfrentamento das expressões da questão social, na perspectiva do direito, quando introduz seus serviços como referência de proteção em proximidade da família no território onde elas, cotidianamente produzem e reproduzem sua vida social com a introdução dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), *locus* de ação da equipe de referência do PAIF, estruturado com atuação de profissionais do Serviço Social e da Psicologia, com direcionamentos técnicos às suas ações, por meio de um trabalho social que se constitui por um:

[...] conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou, de solidariedade [...] com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do

¹⁰ Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/outubro/bolsa-familia-reduz-indices-de-pobreza-e-e-referencia-internacional>>. Acesso em: 25 out. 2014.

reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. (BRASIL, 2012, p. 12).

As ações que compõem o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, compreendem: atendimento; acompanhamento; acolhida; ações particularizadas; encaminhamentos; oficinas e ações comunitárias, normatizadas por orientações técnicas, que propõem uma relação de respeito que considera os indivíduos, os coletivos familiares e suas situações demandatárias dentro de uma totalidade social, destituídas de compreensões e práticas que as homogeneízam.

O atendimento às famílias “[...] refere-se a uma ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território. Significa a inserção da família, um ou mais de seus membros, em algumas das ações do PAIF” (BRASIL, 2012, p. 54).

Já o acompanhamento às famílias consiste em intervenções continuadas, por meio de um estabelecimento de objetivos entre a família e a equipe do PAIF, pressupondo a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar; de mediações periódicas e da inserção das famílias em ações do PAIF, com vistas à superação gradativa das vulnerabilidades identificadas e vivenciadas (BRASIL, 2012).

A ação da acolhida realiza-se de forma particularizada e coletiva. É a ocasião da escuta, do diálogo e do percurso para o atendimento da demanda, no sentido do reconhecimento da expressão da questão social demandante ao serviço. Busca-se uma primeira compreensão da dinâmica familiar para, a partir de então, os profissionais averiguarem se há necessidade de iniciar um processo de acompanhamento familiar ou se o atendimento individual, com orientações e encaminhamentos às famílias, já responde a suas demandas (BRASIL, 2012), consubstanciadas como forma de enfrentamento da expressão da questão social identificada.

As ações particularizadas referem-se ao atendimento, após a acolhida, de modo individualizado, de alguns indivíduos-membros das famílias ou de todo o grupo familiar, objetivando o (re) conhecimento mais aprofundado da dinâmica familiar, na busca pela identificação e pelas alternativas de enfrentamento das expressões da questão social. Pode realizar-se no âmbito do CRAS ou no domicílio, agindo de forma a aprofundar a necessidade do fortalecimento de vínculos, da convivência familiar e de possíveis identificações de violações de direito no âmbito privado que exigem encaminhamentos à equipe.

Outra estratégia do PAIF, em virtude do alcance de objetivos em curto prazo, são as oficinas com famílias, consistindo em encontros previamente organizados sob a condução da

equipe de referência do PAIF, propiciando, entre as famílias, a reflexão e a construção de releituras das situações vividas no cotidiano.

As experiências e reflexões vivenciadas nas oficinas são tidas como alternativas de enfrentamento às situações de vulnerabilidade, quando possibilitam às famílias o entendimento de que os problemas por elas vivenciados são situações que também acometem outros indivíduos, evitando, assim, a particularização de “casos de família”, de atendimentos segmentados por “indivíduos e famílias – problemas” e a constituição da família como culpada da situação de vulnerabilidade demandante ao serviço.

A intencionalidade desse trabalho social, por meio das ações aqui descritas, visa contribuir com o fortalecimento dos laços comunitários, com o acesso aos direitos, com o desenvolvimento do protagonismo, da participação social, da prevenção a riscos e, principalmente, da busca pela autonomia das famílias (BRASIL, 2012), sendo, esta última, considerada como a capacidade de o indivíduo decidir, eleger objetivo e metas, como condição para o alcance da participação social, do reconhecimento da força do grupo e da organização de lutas coletivas (TEIXEIRA, 2010, p. 17), considerando-o sujeito de direito e como agente de transformação social capaz de assegurar mudanças em seu cotidiano social.

Os encaminhamentos são processos de orientação e direcionamento das famílias para serviços e/ou benefícios sócio-assistenciais, ou de outros setores (BRASIL, 2012, p. 44). Entendidos e operacionalizados não como forma de “repassar” de situações-problema, mas como estratégias de promoção do acesso aos direitos sociais, por meio do conhecimento, do acesso e do atendimento às redes sócio-assistencial e setorial local, a partir da compreensão de que as expressões da questão social só possuem condições reais de enfrentamento, quando atendidas pelo conjunto das políticas sociais.

Outros contornos adversos podem se impor frente às ações do trabalho social com famílias na Política de Assistência Social, caso exista a supremacia da visão instrumental e terapêutica nas ações, dos aconselhamentos e dos processos educativos disciplinadores e normativos, que venham disfarçar a desresponsabilização do Estado no trato com a questão social, como destaca Mito (*apud* Teixeira, 2010), quando chama atenção para a prevalência de propostas residuais, dirigindo-se a determinados problemas, caracterizando e tomando os indivíduos como sujeitos ao trabalho psicossocial individualizante e terapêutico.

Se as acolhidas, atendimentos particularizados e demais ações do trabalho social com famílias na Política de Assistência Social se revestirem pela ênfase nas discussões de cunho interno e privado familiar, de forma a permear os meandros mais particulares da alcova doméstica, moralizando as ações cotidianas dos indivíduos, este acaba por desenvolver um

“neocontrole” social das classes populares, em detrimento ao desenvolvimento de estratégias de superação das situações de extrema pobreza, da falta de acesso aos demais direitos sociais e conseqüentemente da transformação social necessária.

No bojo das ações dos serviços sócio-assistenciais, afirma-se que se propõe o estabelecimento de sujeitos participativos, desenvolvedores de mecanismos de reflexão e de ação em seu contexto social, seja ele privado, em seu âmbito familiar, ou público, no campo de ação do seu território e de sua cidade, por meio do acesso e do uso dos serviços das políticas sociais e da participação em espaços democráticos.

Como forma de ampliar as capacidades dos indivíduos-membros das famílias demandatárias da Política de Assistência Social, coube ao Estado, por meio da Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) n. 07 de 10 de setembro de 2009 – Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a estratégia de consolidar uma rede de proteção social, através de um processo gradual de concessão de ações de transferência de renda do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada ou de Benefícios Eventuais, aliado à inclusão das famílias na rede de serviços sócio-assistenciais compatíveis com as suas necessidades.

As medidas que afetam a família, por meio dos procedimentos postos pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mantêm uma estreita ligação e compromisso com o atendimento às famílias pela garantia dos direitos sócio-assistenciais e do acesso às políticas sociais, bem como do desenvolvimento do protagonismo e da autonomia, a partir das potencialidades das famílias, considerando a situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL, 2009), afastando-se de linhas de ação pontuais no trato com a pobreza.

Destaca-se que os cuidados com os indivíduos e suas famílias por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social não devem ser mantidos na ótica da aquisição de uma “pseudocapacidade” individual de enfrentamento das expressões da questão social vivenciadas. É necessário que o trabalho social na Política de Assistência Social desfaça mitos como o de “querer é poder”, direcionando as ações:

[...] para além da dimensão liberal, individual e subjetivista de autonomia, no sentido de articular significados e práticas; ou seja, a partir da compreensão de que as subjetividades se alteram pelas práticas sociais e não por simples conscientização. Daí ser fundamental o acesso a condições objetivas, fornecidas pelas políticas públicas como direitos (TEIXEIRA, 2010, p. 13).

Visualiza-se, então, que a Política de Assistência Social brasileira traz importantes avanços em seu bojo no trato à questão social, mas que esbarram em armadilhas trazidas pelo seu próprio reordenamento legal.

Desse modo, percebe-se a constituição de um duplo movimento: na medida em que a política coloca a família frente ao palco central das suas ações, esforça-se em manter o seu papel tradicional e histórico, de responsabilidade sobre seus indivíduos-membros, quando propõe como objetivo o fortalecimento de sua função protetiva, com a expectativa da clássica função alicerçada nos papéis atribuídos por lugar nos espaços público e privado (MIOTO, apud TEIXEIRA, 2010).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição de sujeito de direitos à “classe-que-vive-do-trabalho” consubstanciou-se por meio do enfrentamento às expressões da questão social pelo Estado, via políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988.

Na atualidade, esse modo de enfrentamento, possui suas formas definidas pelo projeto político-econômico neoliberal que serve como pano de fundo ao capitalismo contemporâneo, expressas pela oferta de políticas sociais que se caracterizam pela genética paradoxal do controle sobre as massas afetadas pela questão social.

Assim, contextualizar a gênese da questão social em nível de Brasil motiva o entendimento de que essa categoria teórico-política, tanto na Europa como em nosso país, emergiu na relação de exploração do trabalho pelo capital industrial, embora denote expressões diferentes em termos de tempo e de espaço, considerando os aspectos históricos, políticos, econômicos e culturais de cada país onde se desenvolveu. Da mesma forma, as formas de enfrentamento à questão social na Europa e em solo brasileiro convergem em alguns pontos, quando se compartilham os cenários de desenvolvimento do capitalismo.

Em ambos os casos, no capitalismo concorrencial, o Estado considerou e enfrentou a questão social como “caso de polícia”, naturalizando-a como se fosse extensão do comportamento dos indivíduos, atuando de maneira correcional, como forma de combater os conflitos trabalhistas instaurados. Já na conjuntura do capital monopolista, o Estado preservava e controlava a força de trabalho pelas ações sistemáticas, tratando a questão social como “caso de política”, legitimando a imagem do Estado como “mediador” dos interesses conflitantes por meio das políticas sociais, mas sem desconsiderar que a questão social, tratada como “questão de polícia”, não deixou de existir.

Mesmo enfrentada via “caso de política”, a análise de Paulo Netto (1992) aponta que a intervenção do Estado no capitalismo monopolista baseou-se em uma concepção fragmentadora da questão social (ainda hoje há resquícios dessa compreensão), que, por sua vez, também esfacela suas formas de enfrentamento na focalização das ações políticas que, embora respondam – mesmo que de forma insuficiente às necessidades básicas dos que são a elas demandatários, não alteram as estruturas que determinam a relação da exploração do trabalho pelo capital.

A história ratifica que a própria evolução das políticas sociais é permeada pela contradição do controle dos “sobrantes” no atendimento de suas necessidades. Todavia, em alguns aspectos, elas se mostram como reveladoras de um processo que vem se apresentando com uma nova perspectiva: a do direito social.

Atualmente, a Política de Assistência Social brasileira, por meio dos serviços sócio-assistenciais, estabelece em sua agenda, uma relação de superação com práticas assistencialistas, na perspectiva do direito social, na tentativa da substituição do discurso da cidadania regulada, quando constitui os demandatários de suas ações como os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e de riscos sociais genéticos à sociedade capitalista, não aportados nas atitudes e nos comportamentos dos indivíduos, mas nas determinações de um sistema capitalista excludente e explorador.

Possui como proposta a prevenção das ocorrências de situações de vulnerabilidade, por meio de um trabalho social, com vistas ao desenvolvimento de processos e de oportunidades de participação social e ativa dos indivíduos e de seus coletivos sociais. Não obstante, os rebatimentos deste não devem estar ancorados em intenções de restabelecimento da ordem moral doméstica, o que pode ocasionar um retroagir conservador e tradicional da ação da assistência social.

Do trato à pobreza, a Política de Assistência Social destina um conjunto de tentativas de maximização da proteção social por meio de seus serviços sócio-assistenciais e de seus benefícios, pela proposta do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS.

Não obstante, ressalta-se que o cenário neoliberal em que a política é gestada, financiada e operacionalizada causa-lhe a “predominância do minimalismo em sua oferta”, (CASSIN *et al.*, 2015). Com a redução do papel do Estado na provisão dos direitos, quando da transferência desta tarefa ao mercado e ao terceiro setor, a Política de Assistência Social passa a ser o instrumento legal de “administração da pobreza nacional”, agindo de forma focalizada e pontual nesta expressão da questão social.

Uma política que põe como objetivo de seu principal serviço – PAIF, o fortalecimento da função protetiva das famílias, reforça o *familismo* do exercício clássico do papel do cuidado das famílias da classe trabalhadora para com seus indivíduos-membros.

Ao posicionar como majoritária à posse de seu maior benefício – o Programa Bolsa-Família, a Política de Assistência Social colabora para a continuidade da visão tradicional do rechaçamento da mulher à posição patriarcal do cuidado obrigatório com a prole.

Na tentativa de oferecer um trabalho social protetivo, despido de concepções de família-padrão, com propostas capazes de articular as questões internas das famílias ao contexto das expressões da questão social, a Política de Assistência Social, esbarra em limites, ao operar em sua via intersetorial com as demais políticas sociais. O não reconhecimento legal destas, acerca dos novos formatos de família que a contemporaneidade traz, acarreta a falta de acesso destas famílias aos demais direitos sociais, como a previdência social e a habitação.

Dessa forma, as nuances de um dos seus principais eixos estruturantes, a matricialidade sóciofamiliar sucumbe a um limite e não como um ponto de partida da política.

É forçosa a necessidade da garantia do direito à assistência social, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios que tratem as expressões da questão social de forma responsável, favorecendo o atendimento das demandas das famílias e possibilitando a autonomia dos sujeitos.

Torna-se preciso, então, que a Política de Assistência Social amplie as chances de construção de projetos de vida emancipatórios e, por conseguinte, de uma nova ordem societária, movida por sujeitos conscientes, críticos e capazes de dismantelar o *status quo* vigente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R; ALVES, G. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Educ. Soc., Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, mai./ago. 2004.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.

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

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, v. 2, 1. ed. Brasília: 2012.

_____. _____. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Resolução Comissão Intergestores Tripartite, n. 7, de 10 de setembro de 2009.

CASSIN, M. P. S. *et al.* A assistencialização minimalista das políticas sociais no trato da questão social. **Revista Conexão Geraes**. Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais. v. 3, n. 6, p. 5-10, jan./jul. 2015.

CERQUEIRA FILHO, G. A **“Questão Social” no Brasil**: Crítica ao Discurso Político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras**: diagnósticos e perspectivas para a década de 90. IPEA, Brasília: IPEA, 1990.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, 3. Brasília: ABEPS, Grafiline, 2001.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**. Porto, Publicações Escorpião, 1974.

_____. _____. **O Manifesto Comunista de 1848**. Rio de Janeiro, Zahar. 1967.

PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PAULO NETTO, J. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, 3. Brasília: ABEPS, Grafiline, 2001.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____; BRAZ, M. **Economia Política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, J. S. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate da “era” Lula da Silva. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 11, p. 430-449, 2012.

SANTOS, W. G. dos. A praxis liberal e a cidadania regulada. In: _____. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SMIGAY, K. E. V. Sexismo, homofobia e outras expressões correlatas de violência: desafios para a psicologia política. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 32-46, jun. 2002.

SPOSATI, A. A especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, p. 30-62, 2004.

TEIXEIRA, S. M. **A Família na Política de Assistência Social**: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina. Teresina: EDUFPI, 2013.

_____. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 13, n.1, jul./dez. 2010.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

OLIVEIRA, K. V. A.; GUIMARÃES, S. J.; A Política De Assistência Social Brasileira: Avanços E Retrocessos No Trato À Questão Social. **Rev. FSA**, Teresina, v.13, n.2, art.13, p. 244-264, mar./abr. 2016.

Contribuição dos Autores	K.	V.	A.	S.	J.
	Oliveira			Guimarães	
1) concepção e planejamento.		X		X	
2) análise e interpretação dos dados.		X		X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.		X		X	
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.		X		X	