

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

Autora: Priscilla Assumpção dos Santos

**Concepções de família e território e a execução das ações de
assistência social brasileira**

Rio de Janeiro
2008

Autora: Priscilla Assumpção dos Santos

Concepções de família e território e a execução das ações de
assistência social brasileira

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

Orientadora: Prof^a Dr^a Alejandra Pastorini

Rio de Janeiro
2008

RESUMO

SANTOS, Priscilla Assumpção. Concepções de família e território e a execução das ações de assistência social brasileira. Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Estudo acerca das concepções de família e território que estão orientando o trabalho dos profissionais que atuam na execução da política de assistência social, tomando como exemplo as ações implementadas nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS do município do Rio de Janeiro. Visando o desenvolvimento deste, o presente trabalho encontra-se dividido em três capítulos, da seguinte maneira: no primeiro capítulo é realizada uma discussão sobre o conceito de problemas sociais e “questão social”, procurando demonstrar a diferença existente entre eles; no segundo, é apresentada a trajetória da assistência social, mostrando a incorporação das diretrizes da matricialidade sócio-familiar e territorialização na atual Política Nacional de Assistência Social; já no terceiro, são discutidos os temas família, descentralização político-administrativa e territórios, assim como é efetuada uma análise das entrevistas realizadas com os profissionais que trabalham nos CRAS. A realização de tais entrevistas possibilitou um maior conhecimento do trabalho desenvolvido nesse espaço e a concepção dos profissionais acerca das diretrizes trazidas pela Política. Os procedimentos metodológicos utilizados para tal estudo, consistiram na pesquisa bibliográfica; uma análise da documentação referente à assistência social brasileira e a realização de entrevistas com os profissionais que desenvolvem sua prática nos CRAS no Município do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 PROBLEMAS SOCIAIS E “QUESTÃO SOCIAL”	10
2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	30
2.1 AS AÇÕES ASSISTENCIAIS SOB UMA PERSPECTIVA MORALIZANTE	30
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO	42
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MARCOS DO SUAS: A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA E DO TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	55
3.1 UMA DISCUSSÃO ACERCA DA FAMÍLIA	56
3.2 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E O TERRITÓRIO	69
3.2.1 Descentralização e municipalização das políticas sociais: o caso da política de assistência	70
3.2.2 Cidades e Território: qual a referência da política de assistência social?	77
3.3 MATRICIALIDADE SÓCIO-FAMILIAR E TERRITORIALIZAÇÃO: VISÃO DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NOS CRAS NO RIO DE JANEIRO	86
CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, busca realizar uma discussão acerca das temáticas de família, território e assistência social brasileira. A partir disso, apresenta enquanto objetivo de estudo conhecer as concepções de família e território que estão orientando o trabalho dos profissionais que atuam na execução da política de assistência social, tomando como exemplo as ações implementadas nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS do município do Rio de Janeiro. Considera-se importante discutir tal temática, devido a incorporação das diretrizes da matricialidade sócio-familiar e territorialização na atual Política Nacional de Assistência Social.

Este estudo originou-se a partir da minha inserção no grupo de pesquisa “Reforma do Estado e assistência social no Brasil: as mudanças no sistema de proteção social e suas repercussões nas políticas públicas”, coordenado pela Professora Doutora Alejandra Pastorini e pertencente ao grupo LOCUSS (Núcleo de Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social) da Escola de Serviço Social da UFRJ. Tal inserção propiciou maior conhecimento e curiosidade a respeito do tema discutido e posteriormente, abordado neste trabalho.

Assim, surgiu o interesse pelo estudo das diretrizes que orientam a atual Política Nacional de Assistência Social; especificamente concentrei a atenção na matricialidade sócio-familiar e na territorialização. Dessa forma buscou-se conhecer como eram desenvolvidas as ações de assistência social antes da atual política de assistência social; analisar as propostas trazidas pela atual política de assistência social acerca da descentralização política-administrativa, territorialização e matricialidade sócio-familiar e avaliar como está sendo realizada a gestão dos

programas e das ações desenvolvidas com base nestas diretrizes. Para a realização deste estudo, tomamos o município do Rio de Janeiro como referência.

Além das discussões realizadas no grupo de pesquisa citado anteriormente, o interesse em desenvolver tal temática deve-se a realidade social brasileira, na qual a política de assistência social se faz tão necessária, porém é desenvolvida e implementada de forma secundária.

A Constituição Federal de 1988 é o marco para a expansão dos direitos sociais no Brasil; ao incluir a assistência social no tripé da Seguridade Social, esta começa a ser então definida juridicamente como direito de cidadania e dever do Estado. É só a partir desse marco constitucional, e das suas legislações subsequentes (Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica), que os cidadãos historicamente excluídos da proteção do Estado, passam a ter garantia legal para o atendimento de suas necessidades, ou seja, passam a ser cidadãos portadores de direitos.

A assistência é algo presente no cotidiano brasileiro desde sua época colonial, porém sob vieses diferentes. Antes era protagonizada por ações de caridade e filantropia realizadas, primordialmente pela Igreja Católica. Ao longo dos tempos e com a criação da Constituição Federal de 1988, a assistência passou de mera ação voluntarista para assumir o status de direito.

Antes de 2004, as ações de assistência social eram desenvolvidas e implementadas no município do Rio de Janeiro pela antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Após a aprovação da atual Política Nacional de Assistência Social em 2004, e posterior criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a administração e as ações desenvolvidas pelo Município sofrem mudanças. Como

exemplo de tais mudanças, presencia-se a introdução das diretrizes da territorialização e da matricialidade sócio-familiar como estruturantes das ações desenvolvidas pela atual Secretaria, denominada Secretaria Municipal de Assistência Social.

Assim, torna-se importante desenvolver o objeto de estudo aqui apresentado, visto que tais alterações incidem diretamente na vida dos usuários da política de assistência social não só do município do Rio de Janeiro, mas de todo o país.

Conhecer como eram desenvolvidas as ações de assistência antes da aprovação da atual Política Nacional de Assistência Social e da implementação do SUAS e quais as mudanças que estes mecanismos legais trouxeram para a administração dessas ações e dos programas, é importante para a nossa formação profissional enquanto futuros Assistentes Sociais; já que permite visualizar e entender a forma de implementação desta política social. Garante ainda uma melhor compreensão acerca do modo como os serviços prestados a uma grande maioria da sociedade, usuária desses serviços, estão sendo estruturados na realidade atual, permitindo uma formação crítica sobre a estrutura da assistência social no Brasil contemporâneo.

Este Trabalho de Conclusão de Curso poderá contribuir com o Serviço Social na medida em que desenvolve discussões acerca da temática da assistência social brasileira, importante espaço de inserção profissional. Os Assistentes Sociais exercem sua prática, muitas vezes, vinculados a uma população de mais baixa renda, e com isso, privados de condições dignas de sobrevivência na sociedade moderna. Essas condições precárias de vida fazem com que muitas pessoas tornem-se potenciais usuários da política de assistência social, o que sinaliza a

importância destes profissionais conhecerem as ações que estão sendo desenvolvidas e as mudanças sofridas por esta política na atualidade.

O conhecimento das políticas sociais brasileiras e, nesse caso, mais especificamente da assistência social, nos permite desenvolver uma análise crítica da realidade destas e compreender melhor suas bases organizativas e suas repercussões na vida dos usuários.

A assistência social apresenta-se então, como um campo de grande inserção profissional, além de ter como usuários uma grande parcela da população brasileira. Sendo assim, torna-se importante para a categoria profissional desenvolver e analisar trabalhos que abordem essa temática.

Com vistas ao desenvolvimento do objetivo proposto, este trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, divididos da seguinte forma: no primeiro capítulo será realizada uma discussão acerca das noções de problemas sociais e “questão social”, buscando-se estabelecer uma diferenciação entre estas duas noções; no segundo capítulo será desenvolvida uma trajetória da assistência social brasileira, dividindo a discussão no modo como esta era vista e desenvolvida antes da Constituição de 1988 e pós Constituição; e, por fim, será realizado no terceiro capítulo uma discussão acerca das concepções de família, descentralização político-administrativa e territórios, conjuntamente com uma breve análise da prática desenvolvida no município a partir de tais diretrizes.

A metodologia utilizada neste estudo, foi composta por uma pesquisa bibliográfica, utilizando autores que discutem assistência social, “questão social”, família, território, etc. Conjuntamente foi realizada uma pesquisa documental, na qual estudou-se a legislação referente a assistência social brasileira; e, por fim, foi

efetuada uma pesquisa empírica, que consistiu na realização de entrevistas com profissionais que trabalham em Centros de Referência de Assistência Social do município do Rio de Janeiro.

1 PROBLEMAS SOCIAIS E “QUESTÃO SOCIAL”

Neste capítulo buscar-se-á realizar uma discussão acerca da concepção de problemas sociais e “questão social”. Com isso, procura-se efetuar uma distinção entre essas duas noções, mostrando a forma como as necessidades sociais são compreendidas e atendidas a partir de cada concepção.

Nem sempre as expressões das desigualdades sociais foram entendidas enquanto “questão social”, ou seja, enquanto uma questão estrutural ao sistema dominante e intrínseca a realidade política e econômica dos países. Assim, ao abordarmos o tema dos problemas sociais e da “questão social” e sua relação com a política de assistência no Brasil, não podemos deixar de situá-los num contexto mais abrangente, ou seja, na estrutura que compõe a realidade dos países capitalistas periféricos. Neste caso, precisamos tratar do capitalismo, sistema no qual emergem esses problemas e no qual surge a chamada “questão social”. Nesse sentido,

o processo de acumulação capitalista é resultado de relações contraditórias de exploração e dominação. Estas relações entre capitalistas e trabalhadores implicam a confrontação de interesses opostos na luta entre as exigências dos capitalistas, por aumentar a riqueza, e as necessidades dos trabalhadores, por garantir seus salários e seus meios de vida. (Faleiros, 1991, p.58)

Nos diferentes países e nos vários estágios de desenvolvimento, o capitalismo vai apresentar características diferenciadas. Em cada fase histórica, este se estruturou de modos distintos, percorrendo um longo caminho desde o capitalismo industrial até o capitalismo monopolista, fase na qual se encontra atualmente. Sendo assim,

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do

capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (Netto, 2005, p. 157)

De acordo com Mandel apud Netto (2005), na era dos monopólios, o capitalismo vivencia, na sua dinâmica, a introdução de diversos fenômenos:

a) os preços das mercadorias (e serviços) produzidos pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; b) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro” (Mandel apud Netto, 2005, p.20).

O capitalismo, em suas múltiplas faces, gera grandes desigualdades sociais que são expressões das contradições de classes e dos conflitos de interesses, ancorados na desigualdade entre capital e trabalho e na exploração do trabalho pelo capital.

Assim, segundo Mandel,

os tempos modernos são assinalados por lutas de classe entre a nobreza e a burguesia, entre mestres artesãos e companheiros, entre ricos banqueiros e comerciantes por um lado e os “mãos vazias” das cidades por outro. Estas lutas anunciam as revoluções burguesas, o capitalismo moderno, e a luta de classes do proletariado contra a burguesia. (1978, p.20)

Apesar desta luta de classes ser inerente ao sistema capitalista, não é favorável a tal sistema, que estas acabem por se transformar em conflitos abertos, visto que isto afetaria de maneira grave a reprodução da ordem estabelecida. Sendo assim, a classe dominante e o próprio Estado sempre atuaram junto às classes trabalhadoras da sociedade, considerando que estas seriam as possíveis responsáveis pela quebra dessa ordem social.

De acordo com Faleiros, essa

correlação de forças é histórica e mutável segundo a organização, mobilização, os recursos e as estratégias das classes ou suas frações em torno da luta por determinados interesses econômicos e políticos, confrontando-se em blocos ou alianças dentro e fora do governo. (1991, p.61)

Assim, as manifestações sociais, tais como as lutas por melhores condições de vida e trabalho, por direitos políticos mais abrangentes, pela constituição de uma cidadania mais ampla e pela criação dos direitos sociais, dentre outras; tiveram sua origem nas desigualdades sociais presentes nas sociedades capitalistas e foram tratadas num primeiro momento como problemas sociais. Apenas a partir de um contexto econômico desfavorável e uma ampliação da consciência política da classe trabalhadora, materializada nas lutas citadas anteriormente é que houve a legitimação da “questão social”, entendida aqui como parte constitutiva dos países capitalistas, inclusive do Brasil e fruto da contradição existente entre capital e trabalho.

A relação entre capital e trabalho nos mostra o caráter contraditório entre a forma como a riqueza é produzida e como esta é apropriada, ou seja, os trabalhadores vendem a sua força de trabalho para o capital que o explora através da extração da mais-valia e recebem um pagamento pela venda da força de trabalho aquém do necessário para a sua sobrevivência. Com isso, para a classe operária, o pagamento recebido pela venda de sua mão-de-obra não possibilita uma aquisição dos bens necessários para uma vida digna na sociedade moderna através do mercado, como é preconizado pelo sistema capitalista. Isto gera a necessidade de criação de mecanismos que supram as necessidades sociais desta grande parcela da população. Neste contexto é que serão introduzidas as políticas sociais, conjuntamente com as ações repressivas.

Historicamente, as manifestações da “questão social” foram tratadas como problemas sociais, ou seja, eram vistas como problemas provenientes do próprio indivíduo. Assim, apresenta-se em destaque “o substrato individualista da tradição

liberal” (Netto, 2005, p. 35). Neste contexto, os indivíduos eram culpabilizados pela sua situação de pobreza e miséria e assim, eram eles mesmos os responsáveis por desfazer essa condição. Paralelamente a isso, as únicas ações desenvolvidas com vistas à resolução de tal situação eram realizadas pelas Igrejas e demais ações caritativas da sociedade.

A característica individualizante do liberalismo e a crescente culpabilização dos indivíduos fazem parte da estrutura do sistema capitalista em seus diferentes estágios e são postos em prática pela classe representante do capital; a burguesia.

Assim, de acordo com Netto,

a ordem burguesa supõe necessariamente que, (...) o destino pessoal é função do indivíduo como tal; a consequência inelutável é que tanto o êxito como o fracasso sociais são creditados ao sujeito individual (...). Eis porque o redimensionamento do Estado burguês no capitalismo monopolista em face da “questão social” simultaneamente corta e recupera o ideário liberal – corta-o, intervindo através de políticas sociais; recupera-o, debitando a continuidade das suas seqüelas aos indivíduos por elas afetados. (2005, p.35)

Sendo assim, apesar de desenvolver ações emergenciais e deficitárias sob o discurso de minorar as seqüelas da desigualdade social, o Estado espera, que os indivíduos a partir de tais ações, conquistem meios e desenvolvam mecanismos para melhorar sua qualidade de vida. Com isso, o Estado culpabiliza aqueles que, de acordo com a lógica dominante, “não aproveitaram as oportunidades oferecidas” e portanto, não foram capazes de suprir suas necessidades de forma autônoma no mercado.

A individualização dos problemas, segundo Iamamoto (2001), faz com que se perca a dimensão coletiva da “questão social” e retira da sociedade a responsabilidade pela criação das desigualdades sociais e antagonismos entre sujeitos pertencentes a diferentes classes.

Até o último terço do século XIX as ações desenvolvidas pelos órgãos

filantrópicos e caritativos eram pontuais e objetivavam alcançar apenas os chamados necessitados que não tinham condição de trabalhar, pois os considerados aptos para o trabalho e que não estavam inseridos em nenhuma atividade laborativa eram considerados pela sociedade como vagabundos e não merecedores da ajuda.

No contexto social que se seguiu a Revolução Industrial, o qual segundo Polanyi (2000) caracterizou-se pelo aumento do pauperismo, houve uma mudança no atendimento às manifestações da “questão social”. O Estado, neste contexto, passou a atuar mais diretamente no enfrentamento de tais expressões, porém manteve ainda enquanto norteador de suas ações, um caráter individualizante dos problemas sociais.

As expressões das desigualdades sociais presentes nas sociedades capitalistas tomadas enquanto problemas sociais, individuais, incorporam e desenvolvem um viés moralizante e psychologizante do indivíduo. Nessas circunstâncias, as manifestações da “questão social” (como fome, pobreza, desemprego, etc.) são vistas como expressão da incapacidade de se integrar ao sistema, dessa forma constituiria um desvio de personalidade. A forma de atender e solucionar essa problemática seria uma mudança de comportamento, hábitos e costumes. Nessa lógica, o indivíduo não é visto como um cidadão, é tido como uma pessoa portadora de problemas para se ajustar às situações entendidas como “normais”

Assim, a consideração moral da “questão social” é uma proposta político-ideológica oculta pelo discurso ético. Sua ênfase na educação moral como elemento fundamental no combate à “desordem” social tem por objetivo o combate político aos movimentos operários, ou seja, a conservação da ordem social. (Barroco, 2001, p. 82)

Esta concepção moral da “questão social” reduz as ações realizadas com vistas a superação desta à, como coloca Netto, “uma reforma moral do homem e da

sociedade” (2005, p. 155). Tal forma de compreender a realidade baseia-se no pensamento conservador e não em uma compreensão progressista da questão. Assim, as ações conservadoras desenvolvidas com vistas a resolução da “questão social”, apresentam-se de maneira subjetiva e emergencial. Dessa forma, na sociedade,

o cuidado com as manifestações da “questão social” é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa. Tem-se aqui, obviamente, um reformismo para conservar. (Netto, 2005, p. 155)

Ainda sob essa perspectiva dos problemas sociais, o próprio Estado acaba ficando obrigado a desenvolver ações assistenciais, buscando amenizar as desigualdades, a fim de impedir que as mesmas se constituam em impedimentos à manutenção da ordem, uma vez que os explorados tomam consciência da sua posição subalterna na sociedade, e começam a se organizar e lutar por melhores condições de vida e trabalho. Isto não interessava para a classe hegemônica, pois acabaria resultando na perturbação da ordem e na perda da coesão social. Tal situação e apreensão dos fenômenos sociais, expressão das desigualdades provenientes do sistema capitalista, apenas como problemas sociais atravessou o século XIX.

De acordo com Barroco (2001), o projeto político da classe dominante se constitui na criação de um sistema moral que garanta a ordem e identifique as lutas dos trabalhadores como uma desordem, ou seja, algo a ser combatido. “Assim, as greves, as manifestações por melhores salários, por uma legislação de proteção ao trabalho, por melhores condições de vida, são vistas pelos conservadores como possibilidade de ruptura com a ordem social dada” (Barroco, 2001, p.82).

Nessa conjuntura de manutenção da ordem social estabelecida, a “questão

social” é apreendida num primeiro momento enquanto caso de polícia, sendo atendida de maneira repressora e autoritária. Porém, com as mudanças sofridas pelo sistema capitalista, altera-se a forma de atendimento das demandas sociais, que passam então, a serem vistas enquanto caso político e atendidas através das políticas públicas.

No Brasil, de acordo com Iamamoto e Carvalho (2004), os movimentos realizados pela classe trabalhadora durante a República Velha serão alvo de forte repressão policial, visando com isso a manutenção da ordem necessária ao processo de acumulação capitalista.

Apenas a partir da década de 30, com o processo desenvolvimentista é que o Estado brasileiro conscientiza-se que somente a repressão não será capaz de manter a ordem social e atender as necessidades do capitalismo. A partir disso, o Estado passa a intervir nas manifestações da desigualdade social e atender as demandas da classe trabalhadora através da criação de políticas sociais, utilizando assim, a repressão e o consenso para a manutenção da ordem e legitimação de seu aparato institucional.

Apenas no século XX, com a política de desenvolvimentismo implementada no Brasil e a partir desta com o incentivo a entrada de imigrantes no país é que as características econômicas, políticas e sociais começaram a se alterar. Tais imigrantes trouxeram consigo ideais revolucionários e formas de organização em partidos de esquerda e sindicatos que expandiram a consciência de classe e a necessidade pela luta por direitos entre a classe trabalhadora do país.

Com isso, a partir do desenvolvimento das cidades, aumentou o contingente de pessoas que deixavam os lugares onde viviam e vinham para as cidades em

busca de melhores condições de vida.

O crescimento populacional das cidades abriu espaço para a articulação dos trabalhadores das indústrias, fazendo com que estes tomassem consciência de sua situação de exploração e se unissem para reivindicar melhores condições de subsistência e de trabalho. Dessa maneira, a classe dominante se viu cada vez mais pressionada por uma crescente massa de trabalhadores que até então ficavam invisíveis aos olhos e ações das elites e classes dominantes. Assim, como retratam Iamamoto e Carvalho,

As leis sociais (...), se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma cidadania social. Em torno da “questão social” são obrigadas a posicionar-se as diversas classes e frações de classe dominantes, subordinadas ou aliadas, o Estado e a Igreja. (2004, p. 126)

A pobreza, o desemprego, a violência e outras situações, atualmente, denominadas, expressões da “questão social”, eram tratadas de maneira focalizada e pontual apenas na medida em que “incomodavam” ou se faziam perceber de forma direta na sociedade. Enquanto situações que podiam ser mascaradas pelo Estado e tornadas invisíveis aos olhos da classe dominante, estas eram tratadas como problemas morais dos próprios indivíduos, sofrendo intervenções caritativas e periódicas. Porém, a partir do momento que a situação alcança proporções antes inimagináveis, a ponto de gerar conflitos abertos e reivindicações que quebravam a ordem social, há a necessidade de se encontrar outra forma de lidar com esses problemas, ou seja, há a necessidade de amenizar os conflitos originados das desigualdades.

Porém, segundo Pereira, alguns problemas, como a ameaça bélica, a deterioração do meio ambiente, o aprofundamento da desigualdade social, a

globalização da pobreza, etc., ainda não foram transformados em questão. Isto ainda não ocorreu, pois como coloca a autora, esses problemas ainda não foram suficientemente problematizados e “ainda não foram alvo de correlações de forças estratégicas, a ponto de abalarem a hegemonia da ordem dominante e permitirem a imposição de um projeto contra-hegemônico” (2001, p.53).

A partir desse momento, no qual o proletariado se organiza e luta por direitos, é que a “questão social” passa a ser legitimada no Brasil. Porém, essa legitimação ocorre através de uma relação entre cidadania e inserção formal no mercado de trabalho.

Não se pode desconsiderar, entretanto que a legitimação da “questão social” já havia ocorrido um século antes nos países desenvolvidos, devido aos mesmos fatores do Brasil, ou seja, ao processo de industrialização.

Netto coloca que o uso da expressão “questão social” teve início no século XIX com a tentativa de se explicar o fenômeno do pauperismo na Europa Ocidental. De acordo com este autor

Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. (2005, p. 153).

Quando o Estado legitima a “questão social” como algo pertencente à esfera da sociedade e desvinculado da esfera individual (privada), o faz apenas considerando a classe trabalhadora inserida no mercado formal de trabalho. Passaram a ser cidadãos e com isso, ter seus direitos assegurados pelo Estado, aqueles que possuíam vínculo formal com o mercado de trabalho. Passa-se a ter

então no país, a chamada cidadania regulada¹.

Assim, Yamamoto caracteriza “questão social” da seguinte maneira:

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. (...) A questão social expressa portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (2001, p. 16)

O Estado passou a intervir, na então denominada “questão social” através da implementação de políticas sociais destinadas a um público alvo específico: o trabalhador ocupado. O restante da população continuou a mercê da filantropia e da caridade. Apenas com o tempo e com as lutas e reivindicações das classes subalternas que vieram se travando na sociedade é que esse quadro foi se alterando.

Ao aprofundar a questão das políticas sociais, Barroco (2001) mostra que estas destinam duas responsabilidades às classes trabalhadoras: a primeira se constitui no reconhecimento do Estado como garantidor de benefícios e a segunda se refere a responsabilizar os próprios indivíduos pelas consequências de seus atos. Com isto,

o enfrentamento da “questão social” consolida dois modos de fragmentação: ela mesma se divide em “problemas” isolados e as classes às quais ela se destina são tratadas a partir dos indivíduos que as compõem, tomados isoladamente e responsabilizados, pessoalmente, pela sua continuidade. (Barroco, 2001, p. 87)

Segundo Pastorini (1997), as políticas sociais na perspectiva tradicional (liberal) são tidas como um conjunto de ações que tem como objetivo a diminuição das desigualdades sociais, agindo assim como um mecanismo de redistribuição de

¹ O conceito de cidadania regulada utilizado está baseado no autor Guilherme dos Santos. Entende-se por cidadania regulada “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”. (apud Fiori, 1995, p. 9)

renda. Tal perspectiva apreende estes instrumentos como uma concessão do Estado, ou do capital, desconsiderando o contexto das lutas de classes e as conquistas alcançadas pela classe trabalhadora. De acordo com a autora, nesta análise tradicional das políticas sociais ocorre a

exaltação da busca do “bem comum” por parte do Estado, a “naturalização”, sem remédio, da origem das desigualdades e da pobreza, geradas em sociedades de “recursos escassos”, e a diminuição “quase mágica” dos setores espoliados, por meio da mera execução de políticas sociais, sem que seja tocado nenhum elemento estrutural. (Pastorini, 1997, p.84)

Em contrapartida a esta perspectiva, Pastorini (1997) coloca que existe a perspectiva marxista, na qual aparece a necessidade de se pensar as políticas sociais inseridas em um contexto de concessão e conquista. De acordo com a autora, as relações sociais não se constituem apenas pelos atores Estado e classe trabalhadora, mas encontram-se envolvidos em tais relações vários atores, principalmente, as classes dominantes, o Estado dominado por essa classe e as classes trabalhadoras e subalternas. Sendo assim, não se pode pensar as políticas sociais como mera concessão de uma das partes dessa relação. Como essas relações se constituem em relações conflitivas, as políticas sociais devem ser compreendidas como resultado dessas.

Aponta ainda que sob essa perspectiva, as políticas sociais desempenham para além das funções sociais, funções políticas e econômicas. Sendo assim,

as políticas sociais não podem ser vistas como meros instrumentos de prestação de serviço, mas, pelo contrário, que é necessário analisar a sua contraparte política como mecanismo de legitimação da ordem; e, econômica, que se refere principalmente ao barateamento da força de trabalho por meio da socialização dos custos de sua reprodução. (Pastorini, 1997, p.86)

Faleiros (1991) coloca que o Estado apresenta as políticas sociais para a população como se estas fossem boas em si mesmas, ou seja, utiliza um discurso que enaltece as políticas sociais e os políticos. Utiliza ainda uma imagem de

políticos bom moços, como se fossem pessoas preocupadas com o bem comum.

Além de fazer o povo aceitar e, portanto, legitimar essas intervenções do Estado e de seus agentes, esses discursos fazem a população acreditar na bondade do sistema e no fracasso individual. A falta de assistência educacional, a falta de nutrição e saúde, a falta de moradia, (...), e a fome são atribuídos a falhas individuais ou à ausência de sorte na vida, pois com as políticas sociais o sistema surge como atuante e preocupado com todos. (Faleiros, 1991, p.17)

Assim, ao analisarmos a criação das políticas sociais como forma de atendimento as demandas postas pelas classes subalternas, podemos considerar que o Estado utiliza-se destas políticas como uma forma de se legitimar socialmente, criando para isso, um consenso social. Sendo assim, o capital utiliza-se das políticas sociais tanto para atender as necessidades dos trabalhadores quanto para responder a seus próprios interesses. Desta forma, utiliza-se do consenso para garantir a ordem social, porém além desse consenso, este mesmo Estado, muitas vezes faz uso da coerção visando alcançar esse mesmo objetivo.

A partir disto, muitas vezes utiliza-se a expressão coerção e consenso para se caracterizar as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro, pois ambas as vias são utilizadas por este para alcançar seus objetivos e garantir os interesses da classe dominante. Um autor que aborda essa temática é Faleiros quando diz que as lutas sociais apresentam uma ameaça a ordem capitalista, assim,

para evitar a “desordem” ou o questionamento da exploração e da dominação enquanto exploração e dominação, o Estado busca conter as lutas pela repressão ou articular respostas específicas e limitadas. No âmbito destas respostas encontram-se o atendimento parcial de reivindicações, a conversação e a negociação, o oferecimento de promessas futuras (algumas até ilusórias) e a divisão das forças consideradas ameaçadoras. (1991, p.63)

De acordo com o autor, a estrutura de prestação de serviços e de benefícios não se constituem em expressões da vontade estatal, mas apresentam-se como expressões de um contexto de pressões das classes sociais. Segundo ele, tal estrutura depende da articulação entre os processos econômicos e políticos do país.

Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção da ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção das riquezas. (Faleiros, 1991, p.33)

Segundo Netto (2005) nos aponta, a institucionalização e reconhecimento dos direitos sociais realizadas pelo Estado são o que lhe permite afirmar um consenso social, e com isto, se consolidar socialmente e assegurar seu desempenho enquanto ordem dominante.

Barroco complementa a discussão acerca da função de coerção e de consenso desenvolvida pelo Estado quando diz que

ao reproduzir tal articulação entre coerção e consenso, o Estado busca controlar as classes trabalhadoras e, ao mesmo tempo, legitimar-se como representativo de toda a sociedade. Para isso, a moral funciona como instrumento ideológico favorecedor do consenso. (2001, p. 85)

As políticas sociais, mecanismos criados para atender as necessidades da população e instrumento utilizado pelo Estado como forma de obter o consenso necessário para valorizar o capital, desenvolve ações, na maior parte das vezes, fragmentadas e pontuais. Segundo Netto, “a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho” (2005, p.31).

As políticas sociais de Seguridade Social brasileiras foram legitimadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, constituindo-se assim em direitos de cidadania e dever do Estado. Porém, por serem desenvolvidas de forma pontual e fragmentada fazem com que seus destinatários as percebam não como um direito socialmente conquistado, mas sim como benesse do Estado. Pastorini (2004) expõe que os cidadãos são reduzidos a assistidos, que recebem serviços e benefícios através das políticas sociais implementadas no país, que se caracterizam por serem paliativas e focalizadas.

Segundo Barroco (2001), tais políticas sociais, mencionadas anteriormente, reproduzem a alienação na sociedade, transformando os direitos socialmente conquistados em benefícios. Isto, por sua vez, faz com que os indivíduos enxerguem apenas a face humanitária do Estado e se percebam nesse contexto, enquanto subalternos.

Um exemplo disso, constitui-se na assistência social implementada no país, pois de acordo com Mestriner, esta política apresenta um caráter que reitera a culpabilização dos indivíduos pela sua condição de subalternidade. Assim, segundo a autora

O sentido da assistência social agrega uma nova condição à assistência que é genérica, isto é, direcionada a múltiplas situações, já que supõe a transferência de algo ao interessado que não pode resolver por si por deficiência de conhecimento, de razão, de condição financeira, de condição física etc. (2005, p.15)

O atual modo de produção capitalista, sustentado pelos ideais neoliberais, procurando ocultar as contradições inerentes da relação capital e trabalho produzidas pelo seu sistema, vem naturalizando e disseminando esta naturalização da “questão social”. Assim, as expressões da “questão social” passam a ser vistas como algo natural, inerente à vontade e atuação de qualquer pessoa ou organismo, ou seja, algo que faz parte da estrutura social e por isso, não pode ser alterada.

Não é apenas a “questão social” que é naturalizada, mas também as desigualdades na sociedade capitalista, assim

do ponto de vista do discurso e do pensamento hegemônico, procura-se naturalizar as desigualdades e conflitos na sociedade capitalista, procurando mostrar uma imagem de harmonia e integração. O atendimento as manifestações da “questão social” passa por fora dos limites da luta de classes, transformando-se em problemas de integração deficiente, não reconhecimento das diferenças, falta de solidariedade social, fragilidade do laço social, crise de valores etc. (Pastorini, 2004, p.94)

Tal naturalização reforça a existência e predominância das políticas sociais focalizadas e soma-se a isto, a crescente desresponsabilização do Estado frente ao

atendimento das necessidades sociais que lhe são apresentadas. O ideário neoliberal e as imposições dos organismos multilaterais visam, de acordo com Netto apud Pastorini (2004) um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, ou seja, um Estado que não interfira nas relações de mercado e que invista apenas o estritamente necessário no social, a fim de evitar uma consciência política das classes sociais e reivindicações mais duras e claras que possam prejudicar os interesses dominantes na sociedade. Pastorini sinaliza bem este ideário neoliberal ao falar sobre o capital internacional. Ela coloca que

a reestruturação mundial do capitalismo foi acompanhada de uma ruptura do “compromisso social” entre as classes capitalistas e os trabalhadores (pacto que implicava como tendência o pleno emprego, o forte sistema de políticas sociais, a proteção dos direitos trabalhistas, a regulação das condições de trabalho etc. assumidos pelo Estado “Keynesiano”). Agora, o grande capital internacional, agindo de forma crescentemente articulada, põe em marcha uma série de reajustes e transformações econômicas, políticas e sociais. (2004, p.36)

Segundo Baptista apud lamamoto (2001), os ideais neoliberais e as políticas de ajustes econômicos geram radicais mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil. Assim, presencia-se

um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, em nome dos interesses do grande capital financeiro e de honrar os compromissos morais com as dívidas interna e externa. (lamamoto, 2000, p. 20)

Faleiros incorpora à essa discussão a temática das políticas sociais. Segundo ele, tais políticas não atendem todas as demandas que lhe são postas, devido a complexa relação de forças embutida nesse processo, no qual “a burguesia exerce pressão para conceder apenas um mínimo de benefícios, com um mínimo de custos” (1991, p.67).

Ainda acerca da discussão sobre o público e o privado, lamamoto (2001) coloca que essa satisfação das necessidades sociais no âmbito privado

descaracteriza os direitos socialmente conquistados e as lutas que se travaram historicamente para a aquisição destes direitos. Segundo essa autora, esses direitos estão sendo destruídos nos governos que seguem o ideário neoliberal, acabando com a cidadania ampla, ou seja, reduzindo a concepção de cidadania apenas às esferas civil e política. Assim, “transfere-se para distintos segmentos da sociedade civil significativa parcela da prestação de serviços sociais, afetando diretamente o espaço ocupacional de várias categorias profissionais” (Iamamoto, 2001, p. 25).

Mestriner nos aponta que no Brasil, o Estado não tem se preocupado em atender as necessidades sociais. Segundo esta autora “neste campo, tem prevalecido o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais” (2005, p.21).

A naturalização da sociedade e, conseqüentemente, das relações provenientes desta sociedade, encontra respaldo na teoria social de Comte, visto que esta teoria apresenta ênfase na lei natural das coisas. Assim, a estrutura da organização social torna-se algo inerente a vontade humana, já que de acordo com Ribeiro,

a ciência segundo Comte, não é mais do que a sistematização do bom senso, que acaba por nos convencer de que somos simples espectadores dos fenômenos exteriores, independentes de nós e que não podemos modificar a ação destes sobre nós, senão submetendo-nos às leis que os regem. (2001, p. 14)

Esse autor ressalta ainda que este pensador compreende a sociedade relacionando-a ao organismo biológico e da mesma forma como o organismo não pode sofrer mudanças de forma brusca, a sociedade também não, assim sua evolução só pode ocorrer de maneira lenta e natural.

Com as transformações oriundas do próprio sistema capitalista, vivenciamos

hoje, expressões da “questão social” que não se mostravam latentes em sociedades passadas. Algumas expressões, como a violência e o desemprego estrutural são exemplos dos resultados das desigualdades sociais que se expressam socialmente na era dos monopólios.

O trato da “questão social” no Brasil é algo que gera muitos embates e polêmicas. Estes, não apenas pela forma de desenvolvimento e articulação dos mecanismos que respondem as expressões da “questão social”, mas também pelo fato, como já citado anteriormente, da “questão social” ser igualada a problemas sociais pelo ideário neoliberal e assim, pelo próprio sistema capitalista.

Dessa forma, reaparece no cenário brasileiro a preocupação de se lidar com as expressões da “questão social” de uma maneira moralizante, fazendo com que as necessidades sociais venham a ser atendidas de forma psicologizante.

Quanto mais a individualização, característica do modo de produção capitalista, puder e conseguir se propagar pela sociedade será melhor para a classe dominante. Não se trata apenas de impedir uma luta revolucionária por melhorias setoriais na qualidade de vida e de trabalho de alguns segmentos populacionais, mas ao mesmo tempo busca-se encobrir o máximo possível a luta de classes proveniente da contradição capital x trabalho. Esse ocultamento vem sendo desenvolvido a partir da individualização crescente e da subalternização desses indivíduos às vontades e modelos hegemônicos, através de uma crescente diminuição de direitos socialmente conquistados e da redução da “questão social” em problemas sociais.

A diretriz da matricialidade sócio-familiar trazida pela atual Política Nacional de Assistência Social pode ser considerada um exemplo dessa redução de

manifestações da “questão social” à esfera privada. Assim, focalizar as ações na família acaba por transmitir para a esfera da vida privada, ou seja, para a própria família, a responsabilidade por seus membros. A família passa a ser então, muitas vezes, responsabilizada por gerir as situações nas quais o indivíduo não consegue suprir suas necessidades via mercado. Dessa forma, criam-se brechas para interpretações restritas das expressões da desigualdade social, pois estas voltam a ser vistas como problemas sociais, provenientes do próprio indivíduo.

Com isso, ao culpabilizar o indivíduo e sua família por sua condição de subalternidade e de pauperismo, o Estado contribui para o mascaramento das contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista, desvinculando a “questão social” e suas manifestações da existência de classes contraditórias. Esta naturalização permite um atendimento moralizante e fragmentado sem que haja questionamentos quanto a esta forma de atuação.

A legitimação da “questão social” e a incorporação de demandas sociais na agenda política do Estado não podem ser analisadas sem levarmos em consideração todo o longo processo percorrido e os embates necessários para o reconhecimento jurídico da Seguridade Social que se tem hoje no país.

Não é possível analisar os problemas sociais e o marco histórico que proporcionou a legitimação da “questão social” sem colocarmos também na linha de discussão a luta de classes, a qual expressa, nos diferentes estágios capitalistas, a relação de dominação econômica, política e ideológica da classe dominante sobre a classe dominada. Assim, de acordo com Faleiros, “o Estado não se encontra fora ou acima da sociedade, mas é atravessado pelas forças e lutas sociais que condicionam a articulação das exigências econômicas e dos processos em cada

conjuntura” (1991, p. 57).

Falar em lutas sociais, no entanto, não significa falar de confrontos diretos entre sujeitos de uma sociedade, mas, além disso, nos remete as contradições que cada classe vivencia cotidianamente. Contradições estas que tentam, cada vez mais, serem ocultadas pelo Estado e pela classe que este representa.

Segundo Faleiros “aos capitalistas não interessa a permanência do conflito aberto que perturbe a produção e possa levar ao questionamento da própria 'ordem social', ou seja, das relações de exploração” (1991, p.34).

Assim, de acordo com as exposições feitas anteriormente, é possível concluir que a legitimação da “questão social” no Brasil, não sobrepôs os problemas sociais. Ainda hoje, lida-se com as expressões da desigualdade social proveniente do sistema capitalista como se estas fossem problemas sociais. Porém, lida-se de forma diferenciada, obedecendo a conjuntura econômica e política do país e a pressão exercida pela classe explorada. Como expõe Faleiros, “as manobras e recursos utilizados pelo Estado são dinâmicos e instáveis, dependendo do peso econômico e do peso político que as forças sócias em presença vão adquirindo no processo de luta” (Faleiros, 1991, p.72).

Na teoria, convive-se com as expressões da “questão social”, porém na prática, o que se vê é a coletividade trazida pela “questão social”, reduzida à esfera individual dos problemas sociais. Até mesmo a forma como as necessidades sociais

são combatidas neste país, referem-se a problemas sociais e não as expressões/manifestações da “questão social”.

2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo será realizada uma discussão acerca da trajetória da assistência social brasileira. Primeiramente será realizada uma discussão da assistência até 1988, ano em que se aprova a atual Constituição Federal. Nesta primeira parte do capítulo busca-se relacionar as ações de assistência com as principais manifestações da “questão social”; porém sempre lembrando que até então as ações assistenciais desenvolvidas no país não se constituíam em direito de cidadania, mas sim em caridade privada e/ou ajuda pública.

Em um segundo momento, será discutida a política de assistência social inserida já em uma conjuntura de reconhecimento legal dos direitos sociais, introduzidos pela Constituição Federal de 1988. A discussão realizada busca incorporar as mudanças trazidas pela Carta Magna e analisar a legislação referente à assistência social, principalmente a atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS, por entender que esta traz importantes elementos com relação à organização, gestão e financiamento desta política pública. Busca-se ainda incorporar no debate os elementos centrais relacionados às diretrizes da matricialidade sócio-familiar e da territorialização pela atual política de assistência social.

2.1 AS AÇÕES ASSISTENCIAIS SOB UMA PERSPECTIVA MORALIZANTE

Historicamente a assistência é tida enquanto um conjunto de ações desenvolvidas pelas igrejas e ou pelos sujeitos de forma individual e/ou grupal, direcionadas para aquelas pessoas que não conseguem suprir suas necessidades por si mesmas, ou seja, que não conseguem participar de forma autônoma no

mercado (de consumo, de trabalho etc.) para satisfazer suas necessidades. Neste contexto, as ações assistenciais atreladas à idéia de ajuda aos necessitados mantêm-se distante da concepção de direitos sociais, o que por sua vez exime o Estado de sua responsabilidade de proteção social dos cidadãos mais pauperizados, sem vínculos formais de emprego, principais destinatários das ações assistenciais.

Na lógica capitalista o trabalho é tido enquanto meio para que ocorra a produção e reprodução social. Assim, os sujeitos que não desenvolvem atividades laborais passam a ser estigmatizados e concebidos como empecilhos para o desenvolvimento econômico e social da sociedade. É importante lembrar que até os dias de hoje a clássica separação entre os aptos e os inaptos para o trabalho é tida como horizonte para escolher os destinatários das ações assistenciais no Brasil.

No contexto mundial as intervenções das autoridades direcionadas para às populações que precisavam de algum tipo de atendimento social apresentou-se sob diferentes formas.

Com a criação do sistema de mercado a partir do século XIX, o trabalhador livre tornou-se um trabalhador assalariado. Já na segunda metade desse século aumentam as mobilizações e reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, por regulação da jornada de trabalho, das atividades das crianças e das mulheres, assim como pelo reconhecimento do direito à organização dos trabalhadores; essa luta organizada é um elemento central para o reconhecimento, por parte do capital, da necessidade de uma maior presença do Estado. São essas mobilizações e lutas que fazem com que haja a legitimação da “questão social” e esta passa a ser atendida no âmbito do Estado (Behring e Boschetti, 2007).

Isto acontece em um contexto histórico marcado pelo predomínio do liberalismo e pelo seu principal suporte: “o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (Idem, p. 56).

Para o ideário liberal, o Estado, tido como “mínimo”, não deve intervir naquilo que o mercado por si só consegue regular e também naquilo que é lucrativo para o mercado. Assim, “o papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (Ibidem).

Nota-se que neste ideário, não existe espaço para a formulação de políticas sociais universais que garantam plenamente direitos aos cidadãos, pois isto viria de encontro a concepção de um Estado “mínimo”, mantida pelos liberais. É nesse contexto que se consolida a sociedade burguesa. Contexto esse que traz ainda o predomínio do individualismo. Assim, segundo as mesmas autoras

Os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade) como sujeito de direito, de modo que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois a liberdade de ir e vir, de adquirir e comercializar propriedade era um requisito fundamental para instituir a sociedade de classe. (Behring e Boschetti, 2007, p. 61)

Além desse elemento fundamental do liberalismo, outros dois são igualmente importantes para o estudo aqui desenvolvido; para os liberais as políticas sociais não devem ser garantidas pelo Estado, salvo em raros casos e de forma pontual e fragmentada. Isto por sua vez, dificultou a criação das políticas sociais e quando da sua criação e implementação, não permitiu que estas se pautassem na concepção de direitos universais. Tais elementos orientam em muitos casos a implementação das políticas sociais até os dias atuais, pois apesar destas se inserirem na ordem dos direitos de cidadania, ainda são implementadas de maneira pontual, focalizada e fragmentada.

Na perspectiva liberal, de acordo com Behring e Boschetti,

As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício. Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado (...)

A política social deve ser um paliativo: como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada. (2007, p. 62)

A partir desses elementos inerentes ao ideário liberal, o Estado atendeu as manifestações da “questão social” no século XIX de maneira repressiva e apenas incorporou algumas demandas dos trabalhadores, devido as manifestações que realizavam. Tal incorporação, no entanto, ocorreu de maneira parcial, não gerando grandes transformações na vida da população. Assim,

nesse sentido, as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social. (...) não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais. (Pisón apud Behring e Boschetti, 2007, p. 63)

A mudança citada pelo autor, de Estado liberal para Estado social só foi possível a partir da organização e forte pressão dos trabalhadores e de suas reivindicações, as quais permitiram a conquista dos direitos políticos e dos direitos sociais. Porém o surgimento das políticas sociais, inscritas na ordem dos direitos sociais, ocorreu de forma gradual e de maneira diferente para cada país, contudo o século XIX é apontado como o período em que o Estado assume as ações sociais de forma obrigatória .

No Brasil, o surgimento das políticas sociais e a forma como isso ocorreu foram condicionadas a maneira pela qual o país ingressa no mundo capitalista. No

Brasil a sociedade e a economia se organizaram de forma a favorecer os interesses dos mercados externos; além disso, a forma da organização atual encontra-se carregada de fatos e características do passado. Assim, segundo Coutinho

Prado Jr. identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, numa complexa articulação de “progresso” (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem). (apud Behring e Boschetti, 2007, p. 72)

Essas autoras mostram ainda que diversos processos, tais como: “a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho” (Idem, p. 73) ocorreram concomitantemente com a omissão do compromisso com os direitos do cidadão, ou seja, tais direitos não foram defendidos.

Neste contexto, o Estado aparece enquanto mediador das decisões políticas e garantidor do predomínio das elites dominantes e dos ideais liberais introduzidos no país juntamente com a ordem capitalista, não conseguiu formar um Estado autônomo, fazendo com que o país se apresente de maneira dependente do meio exterior, além de ter no “favor” (característica marcante de nossa cultura política) um de seus contrapostos. Assim, de acordo com as autoras anteriormente citadas, o favor “desmente as idéias liberais e origina um padrão particular na relação entre as classes e segmentos de classe, e também das instituições do Estado, que disfarça a violência das relações de produção no Brasil, desde a escravidão até os dias de hoje” (Behring e Boschetti, 2007, p.74).

Sendo assim, nota-se a dependência econômica e política do Brasil frente aos países capitalistas centrais. A dependência é um elemento central do processo de modernização do país, ou seja, da sua transição de modelo agrário para um modelo em fase de desenvolvimento industrial, no qual o país se mostra dependente das

orientações e seguidor do modelo internacional.

A criação de uma elite burguesa e o citado entendimento com o mercado externo se deu devido a Independência brasileira, a partir da qual surge uma “situação de mercado” voltada para a exportação.

Assim, as autoras apontam que “nesta nova situação, tem-se uma ordem legal e política controlada de dentro para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora” (Behring e Boschetti, 2007, p. 75). Esta situação voltada para fora e o ajustamento do sistema colonial à nova ordem de mercado colaboraram para a consolidação do capitalismo no país.

Ainda sobre a transição do Brasil para o sistema capitalista, as autoras destacam que o processo de modernização implementava mudanças de acordo com as vontades da aristocracia agrária do país, não se colocando contra as decisões que esta tomava. Outro aspecto importante consiste na presença de trabalho escravo nesse momento de transição, visto que esta presença acarretou em uma consciência tardia da classe proletária enquanto tal.

Neste contexto estrutural e conjuntural é que surgem as políticas sociais no país, porém esse surgimento não acompanhou o ritmo de desenvolvimento destas políticas nos países centrais. No Brasil, a “questão social” só se apresentou enquanto produto das lutas dos trabalhadores a partir da conscientização destes enquanto classe social, o que ocorreu na primeira década do século XX, período de surgimento das primeiras legislações voltadas aos trabalhadores.

Da mesma forma como a implementação do capitalismo no Brasil não acompanhou o mesmo ritmo dos países centrais, a implementação das políticas sociais também só ocorreu tardiamente no país. Apenas com o fim da escravidão e a

contratação de imigrantes para trabalhar no incipiente mercado industrial é que surge uma consciência de classe por parte dos trabalhadores. Consciência esta que permite a luta por melhores condições de trabalho e de vida, fazendo com que estes trabalhadores se organizem nesta luta e com isso legitimem a “questão social”. Assim, estes vêem suas reivindicações atendidas, principalmente, através de uma combinação de repressão e atendimento das manifestações da “questão social”.

Tal como mencionado anteriormente, no Brasil, a trajetória da assistência teve início a partir de ações caritativas e benemerentes, nas quais não estava presente a concepção de direitos. Muitas vezes o que acontecia e de certa forma, ainda pode ser presenciado nos dias atuais, era o chamado “toma lá dá cá”, ou seja, a troca de favores, na qual se inserem as práticas coronelistas e assistencialistas em geral. Assim, em troca de favores, os sujeitos detentores do poder obtêm votos e apoio.

Historicamente as práticas benemerentes ocorreram na forma de esmola e auxílio e também se transformaram em matéria de inúmeras regulamentações. Assim, Mestriner aponta que

A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediam suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. O favor foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado. (2005, p. 15)

Sendo assim, nota-se o estatuto que a assistência apresentou ao longo das décadas, ou seja, enquanto uma prática de favor, de ajuda, de benesse e direcionada para parcelas específicas da população. Com isso, desenvolveu-se ao longo dos anos práticas de ajuda a criança, ao idoso, a mulher, entre outras.

No Brasil, no campo da assistência tem prevalecido ações de transferência de

responsabilidades do Estado para a sociedade, fazendo com que este responda apenas a necessidades de caráter emergencial.

O surgimento deste mercado de trabalho assalariado no país trouxe uma série de mudanças na forma de organização da sociedade. De acordo com Porfírio et ali,

Além da adoção de medidas que obrigavam o indivíduo ao trabalho, observou-se a construção de um novo conceito de trabalho, revestido de valoração positiva. O trabalho passou a ser concebido como um bem, como um valor supremo, porque foi elevado à condição de elemento ordenador da sociedade. Esse processo visava a dar o impulso necessário de “modernização” no caminho da constituição de uma nova ordem social – a burguesa. (2000, p. 01)

Esse período foi marcado no país pelo desenvolvimento e crescimento da indústria e da urbanização. Dessa forma, um grande contingente populacional migrava para as cidades na esperança de uma vida melhor e terminavam trabalhando nas fábricas sob a nova lógica de mercado, regida pelos princípios liberais. Assim, esses trabalhadores acabavam vivenciando uma situação de miséria e falta de direitos trabalhistas e de sobrevivência. Isto acontecia devido ao processo de acumulação e reprodução do capital que se encontrava em curso no país e se sustentava pela ação coercitiva do Estado que nesse período tratava as manifestações da “questão social” enquanto caso de polícia (Idem., 2000).

De acordo com Porfírio et ali,

Durante a República Velha, o Estado desempenhou papel fundamental como agente de repressão àqueles que não se conformavam às leis de mercado. As respostas às lutas dos trabalhadores visando à conquista de direitos sociais, políticos e civis foram não só a prisão e deportação das lideranças anarquistas e anarco-sindicalistas, mas também o exercício de uma violência sistemática contra as classes populares. (2000, p. 02).

Assim, enquanto ações caritativas e não institucionalizadas pelo Estado sob a forma de direitos, as reivindicações por melhores condições de vida e trabalho eram tratadas enquanto problema policial e não eram postas na agenda pública para a

formulação de uma política social que atendesse realmente as necessidades dos trabalhadores. A repressão era vista como a melhor forma de conter a massa trabalhadora que reivindicava por seus direitos e manter a chamada ordem social.

Apesar do Brasil já estar inserido em uma conjuntura de desenvolvimento urbano-industrial, é a partir de 1930 que o país coloca em prática um projeto de crescimento que aumenta o desenvolvimento industrial. A partir desse projeto desenvolvimentista, segundo Porfírio et alii (2000), é que se tornou necessário uma intervenção sistemática do Estado na área social, visando com isto a regulação das relações entre capital e trabalho.

No período de 1930, com a entrada de Getúlio Vargas no governo, havia a busca de legitimação do capitalismo perante a classe trabalhadora e para isso, houve o desenvolvimento das políticas sociais enquanto mecanismo propiciador de tal legitimação.

O contexto que propiciou o desenvolvimento e a implementação das políticas sociais é marcado pela presença de grandes massas empobrecidas no país, pela modernização da economia com o desenvolvimento do setor industrial e pela legitimação da “questão social”. Apesar desta modernização presente no Governo Vargas, o que ocorrerá durante seu governo constitui-se em uma ruptura reformista, ou seja, são realizadas mudanças que não alteram as condições estruturais da sociedade (Mestriner, 2005).

Neste período, o trabalho é visto enquanto valorizador do indivíduo, o que acarreta uma diferenciação no tratamento dado aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e aos que não possuem emprego ou aos que não possuem vínculos formais de emprego.

Dessa maneira, este segundo grupo de pessoas passa então a ser estigmatizado pela sociedade e tratados enquanto não-cidadãos. Assim o trabalho é posto “como fonte de propriedade privada justa, como forma de conquista de prosperidade, de cultura intelectual e da proteção do Estado” (Mestriner, 2005, p. 75).

A maior conscientização da classe trabalhadora de suas precárias condições de trabalho e sobrevivência permitem que estes lutem por melhores condições, o que por sua vez obriga o Estado a desenvolver e implementar uma estratégia de atendimento a tais necessidades. Porém, Mestriner coloca que para os trabalhadores

o Estado atua diretamente, introduzindo decretos para um trabalho e ganhos justos. Para os demais, o Estado se esconde atrás de um conjunto de organizações da sociedade civil. O quadro resultante é algo intermediário: nem é propriamente um liberalismo de arbítrio individual, nem uma justiça de proteção estatal. (2005, p. 80)

A partir desta diferenciação que em 1938, através do Decreto-lei nº 525, Vargas instaura o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, o qual é considerada a primeira regulamentação da assistência social no país. No entanto, tal conselho não se constitui em uma instituição Estatal que presta serviços e benefícios diretos a população usuária, mas constitui-se sim em um “conselho de auxílios e subvenções, cumprindo, na época, o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas” (Idem, 2005, p. 62).

Com isso percebe-se que as ações assistenciais destinadas as pessoas que não possuíam vínculos formais de emprego encontrava-se nas mãos do setor privado, o qual recebia recursos e orçamento estatal para desenvolver essas ações. Enquanto ao longo do período ia sendo formada uma legislação voltada aos trabalhadores formais, incluindo ações previdenciárias, educacionais e de saúde.

Neste período a “questão social” será tratada não mais enquanto restrito caso de polícia, mas sim enquanto necessidades que precisam de intervenções mais diretas por parte do próprio Estado.

Dessa forma, durante um período de tempo o Estado sob o governo de Vargas atua de maneira a lidar com ambas as situações, não perdendo seu caráter liberal e ao mesmo tempo fazendo “concessões” sob a forma dos direitos sociais, a fim de manter a ordem social.

No entanto, a partir do golpe de 1937, quando o país entra na sua fase ditatorial, a “questão social” passa a ser tratada novamente sob um viés repressivo. Assim, Cerqueira Filho dirá que

a “questão social” , embora tratada como questão legal , legitimada pelo poder, será novamente “caso de polícia”, mas dessa vez forçando o governo a um discurso sofisticado e falacioso, com a finalidade de combinar um tratamento repressivo com a atitude reconhecedora da sua legitimidade e legalidade (...). De forma contraditória, propiciará apoio ao processo de industrialização capitalista, que gerará conflitos na relação capital/trabalho e usará a repressão para abafá-los, mas não de modo radical, usando mais mecanismos indiretos, com fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e melhorar o tratamento da “questão social”. (Apud Mestriner, 2005, p. 90)

A retomada da “questão social” enquanto pertencente a esfera política foi possível graças ao aprofundamento da industrialização e crescimento da classe operária que lutava cada vez mais pela consolidação e aumento de seus direitos. Com isso, presencia-se neste contexto, o aumento na conquista dos trabalhadores, passando o Estado a desenvolver uma política educacional em complementaridade a assistência que vinha sendo desenvolvida.

Grandes mudanças se verificam no período subsequente, ou seja, no período seguinte ao golpe de estado de 1964; esse período é marcado pelo regime autoritário e instaura-se com o intuito de acabar com o movimento de esquerda e os partidos radicais.

Neste período que vai de 1964 a 1984, o Estado transforma-se em unitário, concentrando o poder nas mãos do executivo federal e limitando o acesso ao governo apenas aos tecnocratas, pois estes eram convocados a assessorar o governo militar na defesa pelo desenvolvimento do país e pela segurança nacional.

O discurso utilizado para conter as reivindicações da classe trabalhadora é o chamado “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. Sob esse discurso os trabalhadores eram cada vez mais explorados e com isso elevava-se a desigualdade social e o pauperismo no país. Com vistas a diminuir o impacto dessa pauperização da população, as ações assistenciais são mais uma vez utilizadas.

Porém, tal período nos rendeu as condições econômico-sociais que presenciamos ainda nos dias atuais, pois de acordo com a autora,

a tão anunciada distribuição de renda pelos diversos planos governamentais não só não foi obtida, como também percorreu caminho inverso. A concentração de renda deu-se de forma muito acentuada, o salário mínimo real diminuiu significativamente, tornando bastante precária a condição de vida das classes trabalhadoras e mesmo das classes médias. (Mestriner, 2005, p. 158).

Com isso percebe-se que as condições atuais vivenciadas neste país vem sendo desenvolvidas ao longo de todo seu processo político e econômico. Nos deparamos hoje com as conseqüências de ações passadas e agravamentos desenvolvidos no presente. A “questão social” neste contexto, passou de caso político a caso de polícia por diversas vezes, porém em nenhum momento foi atendida e superada na sua gênese, fato este que é presenciado até os dias atuais,

A forma de desenvolvimento da assistência neste país constitui-se em outro fator de poucas mudanças durante todo esse período, sendo sempre tratada enquanto responsabilidade de execução do setor privado e conjuntamente financiada pelo Estado. Não se constituindo assim em responsabilidade Estatal e

menos ainda em amplo direito de cidadania.

Tal quadro, porém, sofrerá alterações no período subsequente, com a promulgação da Constituição de 1988.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada no Brasil em uma conjuntura marcada pela crise econômica e por interesses de classes antagônicas. Os vários desafios que o país enfrentou no seu processo de redemocratização

vão se situar não só no âmbito da reconstitucionalização política do país, na eliminação da crise econômico-social instalada, mas no enfrentamento de um complexo conjunto de interesses, demandas e expectativas, advindos das negociações do processo de abertura política. (Mestriner, 2005, p. 184)

A crise econômica do país já vinha se acumulando desde o período autoritário, com o aumento da interrupção dos fluxos externos de financiamento e a queda no crescimento, o que acarretou em um endividamento interno e externo e na elevação de seus índices inflacionários .

Na década de 80, se desenvolveu no país o processo de redemocratização, com o final do período autoritário. Tal processo ocorreu em um período conhecido como a década perdida do ponto de vista econômico, inserido em uma conjuntura de crescimento do endividamento externo e dificuldade na formulação de políticas econômicas que permitissem uma melhor redistribuição de renda.

Neste período o Brasil já vivenciava as conseqüências do seu endividamento externo, ou seja, o país já vinha solicitando empréstimos externos e com isso criando uma situação de endividamento que prejudicou e contribuiu para a crise econômica dos anos 80. Segundo Behring e Boschetti,

os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades externas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega à periferia, fazendo cair os índices de crescimento, deslegitimando os governos militares e dando fôlego as transições democráticas, tendo como sua maior expressão o endividamento. (2007, p. 139)

Com isso, o país atravessou momentos de tensão e dificuldades econômicas, políticas e sociais, gerando conseqüências diretas à classe trabalhadora que teve suas condições de vida e trabalho prejudicadas e suas necessidades aguçadas.

No processo de transição democrática teve grande importância o movimento operário e popular que desenvolveu uma pressão para a redemocratização do país. Esta, no entanto, ficou sob a responsabilidade do Congresso Constituinte e não sob responsabilidade de uma Assembléia Nacional livre, como desejava o movimento operário e popular.

Neste contexto, em 1988 no governo Sarney, primeiro governo após o fim da ditadura, é promulgada a atual Constituição Federal, na qual está inserida a implementação da Seguridade Social, constituída pelas políticas de saúde, assistência social e previdência.

A promulgação desta Constituição ocorre em uma conjuntura de retomada das lutas sociais, discussão política e de interesses e também pelo antagonismo de idéias existentes entre a classe trabalhadora e as elites nacionais.

Durante o processo da constituinte foram realizados inúmeros debates, fóruns, seminários e etc. com intuito de discutir as direções e caminhos para as políticas sociais. Diferentes segmentos lutavam pela regulamentação dessas políticas, organizados em movimentos e com o apoio de organizações não

governamentais que se inseriam nesta luta; com a assistência social não foi diferente.

Durante o período da constituinte, esteve presente no cenário de lutas pela incorporação dos direitos, diversos segmentos da população brasileira.

constituiu-se nesse período uma Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho. Daí decorre, por exemplo, a introdução do conceito de Seguridade. (Behring e Boschetti, 2007, p. 144)

A partir desses debates e levando em consideração o jogo de interesses intrínseco a formulação da Constituição, visto que muitas das reivindicações dos movimentos não foram incorporadas a Carta Magna, a mesma consegue ser promulgada ainda no ano de 1988. Com isto se presencia pela primeira vez no Brasil a incorporação da Seguridade Social ao campo dos direitos sociais, enquanto dever do Estado e não mais apenas da Sociedade Civil.

Assim,

a Carta de 1988, principal produto da primeira fase de redemocratização do país, reflete claramente esse momento. Amplia os direitos de cidadania, ganha dimensão social, define os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, garantindo-lhes o direito de associação profissional ou sindical, de greve e de participação em colegiados de órgãos públicos e de entendimento direto com empregadores, introduz novas formas de gestão para as áreas sociais, associadas à descentralização participativa, mas não deixa de incluir demandas nem sempre criteriosas de segmentos corporativos e do caótico aparato administrativo. (Mestriner, 2005, p. 189)

A Constituição Federal traz ainda em sua redação, o título VIII, que trata da Ordem Social, na qual dispõe sobre a Seguridade Social, separando em seções as disposições acerca da saúde, da previdência e da assistência social. Trata ainda sobre a educação, a cultura, o desporto, a comunicação social, o meio ambiente, a família, a criança, o adolescente, o idoso e os índios (Brasil, 1988).

Porém, devido a disputa de interesses presente na formulação desta Constituição, esta se tornará de difícil operacionalização, requerendo com isso que

fossem formuladas leis ordinárias para cada área da Seguridade Social.

As conquistas alcançadas com a Constituição Federal de 1988 durante o governo Sarney, são duramente penalizadas e reduzidas no governo subsequente, o governo de Fernando Affonso Collor de Mello. Durante este governo

foram tornadas secundárias a “questão social” e as teses de resgate da cidadania, as políticas sociais retrocedem à ação paternalista e de uso político-clientelista em proporções desmesuradas. As verbas destinadas a estas políticas serão radicalmente reduzidas, e os movimentos de mudança refreados pela composição clientelista de cargos de chefia. Será flagrante também a ingerência política no direcionamento de convênios e benefícios (Idem, p. 200).

O uso político clientelista torna-se visível neste governo com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA (instituição que inicialmente se responsabiliza pelo atendimento assistencial as famílias dos pracinhas e posteriormente desenvolve ações assistenciais para outros setores da população), que fica sob responsabilidade de direção da então primeira dama, a qual atribui os cargos de chefia e confiança a parentes e permite e contribui com o roubo dos cofres públicos. Com isso ocorrem escândalos e denúncias que fazem transparecer os desvios de verbas para parentes do próprio Presidente e de sua esposa, o que faz com que a LBA passe por um longo processo de deteriorização e venha a ser extinta (Mestriner, 2005).

Percebe-se ainda durante este governo o arrocho com as idéias neoliberais que se aprofundarão posteriormente no governo Fernando Henrique Cardoso. Idéias estas que propõem a redução do papel do Estado e a ampliação da participação da sociedade na execução de ações de cunho assistencial.

Dentre as três políticas sociais que compõem o tripé da Seguridade Social no país, a última política a ter sua Lei Orgânica promulgada foi a assistência social. Em 1990 o Presidente Collor veta seu projeto de lei e apenas em 1991 a assistência

volta a ser debatida pelo Legislativo. Seu projeto de Lei passa, a partir de então a ser discutido e aperfeiçoado por órgãos da categoria, como por exemplo, a categoria dos Assistentes Sociais. Apenas devido à pressão popular e de categorias que lutam pela implementação desta política é que em 1993, a assistência social tem sua lei aprovada. Assim, entra em vigor a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição federal, a LOAS reconhece a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. (Mestriner, 2005, p. 206)

Segundo Yazbek (2004), a LOAS traz enquanto caráter inovador para a assistência social, o fato de apontar a necessidade de haver integração entre a área econômica e a área social, o caráter não contributivo da assistência e também a participação da população por meio dos conselhos. Estes permitem a participação na tomada de decisões referentes a aprovação da política, a composição do orçamento e a regulamentação das ações e da prestação de serviços.

A assistência social é implementada no sentido de romper com as tradicionais práticas clientelistas e paternalistas deste país, porém atualmente não se presencia sua efetivação. Desenvolvendo práticas focalizadas, pontuais e fragmentadas, o governo brasileiro tem remetido esta política não só as características do passado, mas também desestruturando o caráter de política de direito presente na Constituição Federal.

Para conseguir romper com as práticas tradicionais, torna-se necessário que haja uma integração da assistência social com as demais políticas sociais e é fundamental que se desenvolva de acordo com seu marco legal, no qual está garantida a descentralização e o comando único em cada esfera de governo (Yazbek, 2004).

A descentralização e a municipalização são dois itens que serão discutidos no capítulo seguinte, mas cabe ressaltar que de acordo com Yazbek,

mas do que uma estrutura formal, a municipalização concretiza a descentralização e é facilitadora desse processo de reordenamento do sistema descentralizado, assim como do reconhecimento do nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da política de Assistência Social em sua área de gestão (...). A descentralização contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. (2004, p.15)

Muitas foram as importantes inovações advindas com a LOAS, mas destaca-se aqui a descentralização por se tratar de interesse de estudo deste trabalho. Com o processo de descentralização, a LOAS coloca a transferência de atribuições e de recursos para o nível local, ou seja, para mais próximo da população usuária desta política. Porém, na prática (como será mostrado no próximo capítulo), a descentralização não está sendo efetivada de maneira a cumprir com seu propósito, visto que muitas vezes as ações continuam centralizadas no âmbito central e os recursos não são repassados ou são insuficientes.

Na década de 90, a descentralização se constituirá em tema importante para o debate, pois é posta enquanto uma proposta neoliberal para as políticas sociais. O neoliberalismo que já vinha se apresentando no país, e já se encontrava consolidado nos países centrais, alcança grandes proporções e se torna ideário hegemônico também no Brasil a partir da década de 90.

Este ideário traz importantes componentes para a condução das políticas sociais não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. Utilizando-se de conceitos do tradicional liberalismo e incorporando características e proposições novas, o neoliberalismo constitui-se no ideário que garantirá o predomínio da refilantropização da assistência social.

De acordo com Draibe, o neoliberalismo se constitui em “um discurso e um

conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas” (2003, p. 88). Segundo ela, tal discurso caracteriza-se geralmente por se tratar da liberdade do mercado sobre o Estado e no Estado mínimo. Assim,

Em lugar de ideologia, os neoliberais têm conceitos. Gastar é ruim. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. Precisamos de parcerias, não de governo forte. Falem de necessidades nacionais, não de demandas de interesses especiais. Exijam crescimento, não distribuição. Acima de tudo, tratem do futuro. Repudiem o passado. Ao cabo de pouco tempo as idéias neoliberais começam a soar como combinações aleatórias de palavras mágicas. (Schneider apud Draibe, 2003, p. 89)

Dessa forma, Schneider mostra um pouco das características do ideário neoliberal, o qual apresenta forte ênfase no Estado mínimo e no individualismo em detrimento da coletividade e dos direitos sociais.

O Estado mínimo segundo Draibe (2003) é definido pela redução do papel, do tamanho e das funções do Estado e na exaltação do mercado enquanto único agente regulador. Com isso, o Estado deve apenas intervir naquilo que o mercado por si próprio não consegue desenvolver, ou nas questões que não são de seu interesse.

Já que o individualismo se constitui em uma característica predominante neste ideário, torna-se primordial manter as condições necessárias para a prevalência e manutenção deste. Isto torna as políticas sociais e os programas formas de impedimento para que as atribuições individuais se desenvolvam, e através delas as pessoas possam competir livremente.

Friedman defensor desse ideário, coloca que

Ora, os programas sociais – isto é, a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia. (apud Draibe, 2003, p. 90)

Os sistemas de proteção social nos países latino-americanos, sob as orientações neoliberais, foram reformulados e seguiram uma orientação voltada para a privatização, descentralização e focalização dos programas (Draibe, 2003).

Pode-se caracterizar cada uma dessas orientações na ordem em que foram mencionadas acima. Assim a privatização seria compreendida por um lado enquanto o deslocamento da produção de serviços públicos para o setor privado e por outro lado, enquanto “o deslocamento da produção e/ou distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo (...). São as formas de se proceder a privatização dos serviços sociais públicos” (Issuani apud Draibe, 2003, p. 97).

Por sua vez, a descentralização, outro dos elementos centrais desse processo “é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão” (ibidem).

De acordo com Behring (2003), a descentralização compreendida e defendida pelo ideário neoliberal constitui-se apenas no repasse das responsabilidades do âmbito central para os locais, ou até mesmo para instituições privadas. Por se constituir em mero repasse de responsabilidades não atende a uma concepção mais ampla de descentralização, na qual para além do repasse de responsabilidades é necessário que haja o repasse de recursos e apoio necessário ao desenvolvimento das ações.

A focalização, um outro elemento a ser destacado nesta lógica, “significa o direcionamento do gasto social a programas e a público-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (Draibe, 2003, p. 97).

Segundo Mota (apud Behring, 2003), neste cenário de privatizações,

descentralização e focalização, a tendência neoliberal é baseada na privatização da previdência social e da saúde e no aumento dos programas assistenciais. Sendo assim, amplia-se o abismo existente na nossa sociedade entre a classe trabalhadora e a classe detentora do poder, pois enquanto os que podem pagar suprem suas necessidades via mercado, através de uma política para os ricos, os pobres são atendidos por uma política compensatória, focalizadora e residual.

No século XXI, o ideário neoliberal que orienta a atual política econômica, tem como parte fundamental algumas mudanças nas políticas sociais que permanecem sofrendo as influências dos organismos multilaterais e de suas medidas de focalização das ações sociais, de reforço dos programas de alívio da pobreza extrema, de redirecionamento do gasto social público para programas emergenciais etc.

É neste cenário nacional, que 11 anos após a implementação da LOAS, é criada a atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a qual traz importantes inovações para a materialização da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, além de contribuir para a consolidação da assistência social enquanto um direito. A PNAS propõe

transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil. (Brasil, 2004b, p. 7)

Para isto, a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004, divide a proteção social em duas modalidades de atendimento. A proteção social básica que tem

como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (...). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e

a prevenir as situações que indicam risco potencial. (Brasil, 2004b, p. 27)

As ações de proteção social básica devem ser desenvolvidas nos Centros de Referência de assistência social – CRAS, os quais se constituem em unidade pública, localizados em áreas de precárias condições de vida, nos quais são desenvolvidos os programas, projetos e o atendimento as famílias.

A segunda modalidade de atendimento se constitui na proteção social especial, subdividida em proteção de média e alta complexidade. Este tipo de proteção se destina as pessoas que já não possuem vínculo familiar, sendo atendidas por programas e projetos específicos, como são os casos dos abrigos.²

Para além destas inovações trazidas pela PNAS 2004, duas de suas diretrizes merecem destaque também por seu caráter inovador. Tais diretrizes constituem-se ainda em temas de estudo necessários para este trabalho. São elas a territorialização associada a descentralização político-administrativa e a matricialidade sócio-familiar.

A descentralização preconizada pela PNAS 2004 não segue os preceitos da descentralização defendida pelo modelo neoliberal, ao contrário, traz embutida a concepção de democracia e participação popular.³

Buscando criar um sistema que incorpore o disposto na LOAS e as recomendações da atual Política de assistência social em âmbito nacional, aprova-se em 2005 o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Assim, de acordo com Sposati (2006), com a criação do SUAS, altera-se o papel do gestor federal no trato da assistência social. Este deixa de atuar apenas no

² Vale ressaltar que o estudo se deterá na proteção social básica e nos CRAS, pois no capítulo seguinte será desenvolvida uma análise com base em entrevistas realizadas com Assistentes Sociais que atuam neste âmbito.

³ É necessária uma ampla discussão a respeito do processo de territorialização e de descentralização político-administrativa, que será realizada no capítulo seguinte.

repassa de recursos e na realização de subvenções e passa a ser também responsável pela rede socioassistencial, ampliando assim a rede básica de serviços assistenciais. Com isso, tanto os gestores estaduais quanto os gestores municipais, começam a atuar diretamente na execução da administração pública da assistência social, conjuntamente com as ações privadas. Isto ocorre em contraposição a tradicional posição destes gestores, os quais apenas atuavam na transferência de responsabilidades para entidades sociais privadas, que desenvolviam ações isoladas.

Segundo Sposati (2006), a primeira iniciativa de criação do SUAS foi elaborada pela extinta Associação Nacional dos empregados da LBA. Estes elaboraram um documento em 1990 que propunha a criação de um único sistema de administração da assistência social no país. Porém, o atual sistema só veio a ser aprovado 15 anos após o surgimento da sua primeira manifestação. Cabe ressaltar, no entanto, que a elaboração e conseqüente aprovação do SUAS não é decorrente apenas da vontade de uma categoria, mas sim foi elaborado a partir da participação conjunta de vários setores da sociedade, como afirma a autora referenciada anteriormente:

o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. (2006, p. 102)

A diretriz da matricialidade incorporada pela PNAS 2004, torna-se um eixo estruturante do SUAS e a sua compreensão segue dois caminhos opostos. Por um lado é compreendida enquanto um retrocesso à assistência social, pois se compreende que a família passa então a ser responsabilizada pelo que acontece aos seus membros. Outros entendem que a centralidade na família é um avanço

trazido pela PNAS 2004, pois o indivíduo passa a ser compreendido no contexto em que está inserido e não de forma isolada.

A partir de toda uma trajetória política de lutas por direitos e sua consolidação (pelo menos) no marco legal, presencia-se hoje no cenário brasileiro a efetivação da assistência social enquanto um direito de cidadania, apesar das contradições que o modo de implementação desta política tem gerado.

Atualmente se vivencia um determinado retrocesso em relação à concepção de direito, na maneira como são implementados os programas e projetos. Devido ao ideário neoliberal, a assistência social tem vivenciado um período de retrocesso a filantropia e com isso, as expressões da “questão social” têm sido interpretadas e atendidas enquanto problemas sociais. Assim, a identificação da assistência social com assistencialismo e com filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área.

As concepções neoliberais apresentam-se claramente na forma como os programas e projetos estão sendo implementados no país, não se tratando, portanto de uma especificidade do caso brasileiro. De acordo com Yazbek,

uma rápida caracterização desses programas revela sua direção compensatória, centrada em situações-limites em termos de sobrevivência e direcionados aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Estes programas (muitos dos quais permanecem) caracterizam-se por ações erráticas, tímidas e sobretudo marcadas por alternativas seletivas e privatistas que sequer cumpriram o papel de amenizar as condições de pobreza da população brasileira. (2006, p. 17)

Souza ressalta que “Passados treze anos de sua aprovação, a Loas não se tornou conhecida da população, o que dificulta o rompimento com ações paternalistas e assistencialistas, que continuam a ser praticadas de forma seletiva e focalizada (2006, p. 89).

Com isso, a assistência social atualmente, além de possuir o caráter

filantrópico, segundo Yazbek, possui ainda um caráter moralista.

O dever moral, a benemerência e a filantropia, em si mesmos, não realizam direitos. Ainda permeia a Assistência Social uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza. O que vem contribuindo para reiterar sua tradição de “não-política”, sua interferência cíclica, secundária e isolada, regida por princípios de subsidiariedade, o que vem ampliando as dificuldades de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado nos diferentes níveis de sua gestão. (2006, p. 19).

Assim, percebe-se que a assistência social vem sofrendo vários retrocessos frente a sua legislação, o que representa ainda o longo caminho a percorrer para que esta política seja de fato operacionalizada enquanto dever do Estado e direito do cidadão.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MARCOS DO SUAS: A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA E DO TERRITÓRIO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

As transformações ocorridas na sociedade repercutem direta ou indiretamente nas instituições existentes, nas políticas sociais implementadas e na vida dos usuários destas políticas. Podemos dizer que uma das instituições sociais que sofre as consequências dessas transformações é a família.

Sendo assim, neste capítulo busca-se realizar uma discussão acerca da família, das mudanças contemporâneas sofridas por esta instituição, assim como estudar as distintas concepções existentes acerca desse arranjo, desenvolvendo uma linha de pensamento que nos permita relacionar esses aspectos com a implementação da atual política de assistência social no município do Rio de Janeiro.

Além dessa discussão, outro aspecto relevante atualmente na área de assistência constitui o debate acerca do território, entendido como *locus* privilegiado para o desenvolvimento de ações das políticas sociais. Dessa forma, torna-se importante um estudo acerca das concepções de território presentes na contemporaneidade e sua relação com as atuais políticas sociais.

Buscando uma melhor visualização desses eixos temáticos, o capítulo será dividido em três partes. A primeira tratará da discussão acerca da instituição família; a segunda parte, por sua vez, procurará realizar uma discussão acerca do território e do processo de descentralização político-administrativa que vem ocorrendo neste espaço e a terceira parte procurará discutir qual a concepção de família e de território que orienta a atual política de assistência social no Rio de Janeiro.

Utilizar-se-á para uma melhor elucidação e visualização deste capítulo, os dados obtidos a partir de entrevistas realizadas com os profissionais que atuam nos Centros de Referência de assistência social – CRAS, no município do Rio de Janeiro.

3.1 UMA DISCUSSÃO ACERCA DA FAMÍLIA

A família encontra-se inserida em um contexto social, político, econômico e cultural e sendo assim, sofre influências e transformações advindas da sociedade. Dessa forma, não se pode considerar a instituição família como algo isolado da realidade na qual se encontra inserida, visto que esta influência direta e/ou indiretamente na forma como as famílias se constituem e se organizam.

Segundo Durham (apud Ribeiro e Ribeiro 1994), para que seja possível entender a família inserida nessa conjuntura capitalista, torna-se necessário não só compreender sua funcionalidade para o capital, mas também compreender que ao se falar de família, estamos falando também de um espaço de vida e cotidiano dos indivíduos, no qual estão presentes os valores e ideais desses sujeitos.

Entretanto, para além da compreensão da inserção desta instituição na conjuntura atual é importante também ressaltar que as transformações sofridas pela família não seguem uma trajetória linear, pois as próprias mudanças ocasionadas na realidade não seguem esse padrão. As diferentes formas de organização familiar encontram-se permanentemente imbricadas, não permitindo, pois, uma análise linear dos acontecimentos que produziram mudanças nesta forma de organização e, tampouco, da própria forma de organização da família.

Deve-se também, considerar que não existe no Brasil o predomínio de uma

determinada forma de organização familiar sobre outra, pois a colonização do Brasil por diferentes etnias, contribuiu para a existência e convivência de diversos arranjos familiares.

Procurando explicitar um pouco esses diferentes arranjos, Gueiros faz um breve histórico da trajetória da família. Segundo esta autora, do século XIV ao século XVII ocorrem mudanças na família medieval. Nesse período, o papel da mulher perde relevância nesta instituição, ou seja, é formalizada a incapacidade jurídica das mulheres casadas e também é elevada a autoridade do marido na família. Já no final do século XVIII e início do século XIX “os laços de linhagem – característica da Idade Média – se enfraquecem, e, paralelamente ao fortalecimento do poder do marido, passa-se a valorizar os laços de família e, a partir de então, começa o desenvolvimento da família moderna.” (2002, p. 106). Tais mudanças se limitavam às classes altas e apenas no século XVIII e que começaram a perpassar todas as camadas da sociedade.

Gueiros (2002) ressalta ainda que no século XVIII, ocorreu a separação entre família e sociedade, vinculada a separação entre o espaço público e o espaço privado.

A partir desse século, com a chamada “modernização”⁴, percebe-se profundas alterações na família. Segundo Duarte (1995), aparece no cenário das discussões o valor cultural do indivíduo enquanto ser livre e igual; valor este que, de acordo com o autor, influencia a reestruturação da família ocidental.

A família não deve ser mais apenas uma teia de relações que se inscreve em um estatuto social, em um sistema de parentesco, em um mecanismo

⁴ Utiliza-se aqui a noção de modernização expressa por Ribeiro e Ribeiro, na qual modernização “incorporaria a própria noção de mudança, já que a implicaria necessariamente. Por outro lado, esta noção traria a vantagem adicional de exigir a reflexão do universo tradicional transformado – ou pressionado por impulsos transformadores – e de impor a busca de inteligibilidade da extensão social alcançada pelas tendências à mudança.” (Ribeiro e Ribeiro, 1994, p.149)

de transmissão de bens. Deve-se tornar um meio físico denso, saturado, permanente, contínuo, que envolva, mantenha e favoreça o corpo da criança. (...) O que acarreta também uma certa inversão de eixo: o laço conjugal não serve mais apenas (nem mesmo talvez em primeiro lugar) para estabelecer a junção entre duas ascendências, mas para organizar o que servirá de matriz para o indivíduo adulto. (Foucault apud Duarte, 1995, p. 29)

Assim, relacionando ainda família e modernização, Duarte considera que “os arautos da modernidade vêm nela – contra os formatos ampliados e estranhamente anteriores – a célula mater natural e inevitável onde se podem abrigar as crisálidas dos indivíduos modernos” (Duarte, 1995, p.30).

Ribeiro e Ribeiro (1994) colocam que no caso brasileiro, torna-se indispensável no trato da modernização, o reconhecimento das condições sociais e econômicas que garantem o ajustamento do capitalismo ao país. Além de garantir tal ajustamento, essas condições sociais e econômicas condicionam ainda a maneira de viver das famílias brasileiras. Sua situação econômica e social incide direta ou indiretamente na forma como as famílias vão se organizar, no seu modo de viver e na maneiras como suas relações interpessoais vão ser desenvolvidas.

Dessa forma, a liberdade e as pressões sofridas na sociedade, se constituem em outros aspectos que devem ser considerados no estudo de famílias e na compreensão de sua forma de organização.

Convencionalmente tomada como *locus* da inculcação de normas e regras, principalizada sua tarefa de mediadora entre instituições da sociedade, nem sempre a família é considerada como heterogeneizadora, proporcionando e favorecendo rupturas já que seria, permanentemente, atravessada por contradições originárias em processos fundantes da sociedade mais inclusiva. Afirma-la enquanto instância de diversidade tem o propósito de absorver a presença constante de pressões advindas, de concepções materiais, do peso das instituições, do limiar de liberdade proveniente das ações de grupos e das ações individuais. (Ribeiro e Ribeiro, 1994, p. 65)

De acordo com Duarte (1995), durante este século, insere-se na discussão acerca da família a importância da ideologia do amor conjugal. Assim, expressa-se a

importância do sentimento na constituição de uma família e desconsideram-se as implicações sociais as quais esta instituição está sujeita.

Começa, então, a se desenvolver a família conjugal moderna, na qual o casamento se dá por escolha dos parceiros, com base no amor romântico, tendo como perspectiva a superação da dicotomia entre amor e sexo e novas formulações para os papéis do homem e da mulher no casamento. (Gueiros, 2002, p. 107)

Ribeiro e Ribeiro (1994), apontam ainda que as discussões sobre a família e a expressão social do que seria a família, remetem para um modelo estático e harmônico, o qual teria evoluído da família patriarcal.

O modelo estático e harmônico refere-se ao modelo de família nuclear, ou seja, famílias formadas pela figura da mãe, do pai e dos filhos, na qual não se encontra presente a incorporação de outros parentes, na denominada composição familiar. Duarte (1995) utiliza o termo “monofamiliar” para denominar essa forma de arranjo citada anteriormente e segundo ele, este se constitui no modelo de família almejado pelos planejadores urbanos no período de modernização e imposto às classes médias e aos trabalhadores industriais.

A versão da família moderna enraizada no senso comum a partir dos anos 50, de acordo com Bilac (1995), reproduz a concepção do capitalismo europeu maduro, na qual, uma família se constitui na figura do pai trabalhador, da mãe trabalhando no lar e dos filhos freqüentando a escola.

Apenas na segunda metade do século XX, segundo Gueiros (2002), é que a mulher assume novamente sua capacidade jurídica, sendo considerada novamente enquanto sujeito e cidadã. Assim, é neste momento histórico que para os setores médios urbanos, o casamento ocorre devido a escolha mútua e baseia-se em laços afetivos e sexuais, caracterizando assim a importância da esfera privada.

Nas três últimas décadas do século passado observa-se, no que se refere ao casamento, uma tendência para o debate/embate de questões como:

relações de gênero; redefinição dos papéis masculinos e femininos; papéis públicos e privados; comportamento sexual definido segundo o sexo; constituição da mulher como indivíduo e construção da individualidade e da identidade pessoal. (Gueiros, 2002, p. 109)

No século XX, apresenta-se no Brasil a constituição, segundo Neder (1994), de um mercado de trabalho capitalista desenvolvido pelo processo de industrialização/urbanização que vinha ocorrendo. A formação deste mercado, ligada a crescente pauperização da população e as lutas feministas pela igualdade de direitos, marcou a entrada da mulher no mercado de trabalho. Isto por sua vez, contribuiu para as modificações na estrutura familiar.

Por outro lado, essa inserção da mulher no mercado de trabalho propicia além da melhoria nas condições de reprodução, um mecanismo de favorecimento aos ideais capitalistas, pois aumenta também a capacidade de consumo de algumas famílias. De acordo com Alencar é no espaço familiar “que se definem e se articulam as formas de participação no mercado de trabalho, as possibilidades de se auferir alguma renda e as decisões quanto ao acesso a bens simbólicos e materiais” (2006, p.62).

Dessa forma, considera-se que foram significativas as transformações que a família vem sofrendo ao longo dos tempos. Na contemporaneidade, percebe-se que muitos aspectos vem sendo alterados na forma como as famílias se estruturam e muitos são os motivos para que isso venha acontecendo.

Gueiros traz em sua discussão que

o crescimento dos divórcios, a diminuição dos índices de casamento formal, a redução do número de filhos e do desejo das mulheres de tê-los, aparecem como outros aspectos significativos da família contemporânea e, por sua vez, favorecem novas configurações e a torna mais complexa. (Gueiros, 2002, p. 110)

A discussão acerca da família e suas transformações durante a evolução histórica, nos remete ainda a um estudo sobre as principais correntes de

pensamento que norteiam a discussão desta temática. Assim, segundo Ribeiro e Ribeiro (1994), duas são essas correntes de pensamento: a abordagem funcionalista e a abordagem marxista.

Para as autoras, a abordagem funcionalista apresenta uma análise de largo alcance histórico. Nesta abordagem

é possível assinalar que, ao apontarem a diminuição da importância da família acarretada pelo desenvolvimento urbano, ou a diminuição de suas funções, advinda da divisão social do trabalho, há indicação de que, no interior de mudanças profundas, ainda persistiram valores arrastados de outros períodos históricos: estariam entre eles a separação entre os sexos, a dupla moral, o sentimento de propriedade vigente na dominação do homem sobre a mulher, a condenação do adultério feminino e o estereótipo do machismo. (Ribeiro e Ribeiro, 1994, p. 34)

De acordo com Ribeiro e Ribeiro (1994), as obras baseadas na abordagem funcionalista apóiam um modelo de família estático, harmônico e generalizado. Assim, este modelo funcionalista de família possui como modelo característico das famílias “tradicionais”, ou seja, as famílias compostas pelo pai, mãe e filhos.

Em contrapartida a esta abordagem, as autoras apontam ainda a abordagem marxista, a qual se pauta na referência às classes trabalhadoras.

Segundo Ribeiro, “na perspectiva marxista, a família é concebida como uma instituição em movimento dialético de construção/reconstrução, não havendo um modelo fechado e nem a definição *ad eternum* dos lugares sociais” (Ribeiro, 2000, p. 35). Sendo assim, a organização familiar vive em constante transformação, de acordo com as mudanças culturais, econômicas e sociais pelas quais passam as sociedades.

Outro ponto relevante no estudo sobre famílias consiste na discussão acerca da existência de diferentes formas de organização e desenvolvimento das estruturas familiares presentes na sociedade. Tais diferenças são apontadas de acordo com as classes sociais. Dessa forma, existe uma discussão na qual, as transformações

ocorridas nos arranjos familiares são diferentes para a classe trabalhadora, a classe média e a alta camada da sociedade brasileira.

Segundo Bilac (1995), a constituição e a transformação das famílias nas classes trabalhadoras sofrem influências diretas do processo de trabalho. A partir disso, a autora retrata essas famílias da seguinte maneira:

uma família que é inicial e basicamente nuclear, mas que pode vir a se ampliar – principalmente em certas fases de seu ciclo de vida – para abrigar parentes ascendentes ou descendentes. Uma família que se baseia na articulação entre o trabalho doméstico e o trabalho remunerado, mas que, reiterada, embora intermitentemente, termina por recorrer ao trabalho feminino remunerado e, dada a precariedade deste, ao trabalho das crianças e jovens, ao mesmo tempo em que busca prolongar a escolarização dos filhos... Nesta família, as uniões legitimadas juridicamente são preferenciais e o casamento deve durar para sempre. As uniões dificilmente são rompidas e, quando isso ocorre deve-se, fundamentalmente, ao alcoolismo ou outro “desvio” que impede que o pai cumpra a sua tarefa de pai-provedor. (...) Em suma, uma família sempre preocupada com o equilíbrio entre provedores e consumidores no núcleo familiar, ameaçada que é, continuamente, pelos salários arroxados e pelo desemprego, e que, por isso mesmo, força e reforça a solidariedade entre seus membros e valoriza ao extremo a casa e a propriedade da casa. Por tudo isso, uma família que continuamente se organiza e se reorganiza, uma família que se estrutura e se reestrutura. (Bilac, 1995, p. 47)

Sendo assim, ainda de acordo com a autora, nas classes trabalhadoras, as relações entre os sujeitos que constituem a família, se dão com base nos laços de solidariedade, ou seja, na disposição que os sujeitos, no interior da família, apresentam para ajudar o outro nos momentos de necessidade e de partilhar com esses, as conquistas e derrotas vividas. Com isso, os membros de uma mesma família colaboram uns com os outros materialmente, financeiramente e afetivamente. A partir destes laços de solidariedade é que essas famílias conseguem suprir suas necessidades, as quais nem sempre são atendidas pelo Estado, visto que este vem diminuindo cada vez mais sua responsabilidade em prover as necessidades das classes trabalhadoras. “Enfim, sobre os limites borrados do trabalho e da cidadania e sobre a desarticulação entre a esfera do trabalho, do consumo e da cidadania é

que as famílias criam seu espaço de ação, o seu agir sobre si mesma” (Bilac, 1995, p. 50).

Já nas famílias de classe média, presencia-se uma relação diferente, pois os laços se dão com base na “lógica do individualismo”. Assim, cada indivíduo toma para si principalmente as responsabilidades que acredita serem suas, sendo cada membro da família responsável por suprir suas necessidades e desfrutar de suas conquistas.

Deve-se considerar, no entanto, que a instituição família não consiste em algo harmônico, na qual as relações desenvolvidas no seu âmbito consistem sempre em relações de compreensão, paz, harmonia e amizade. Assim, Bilac (1995) aponta que apesar das famílias das camadas mais empobrecidas se constituírem sob esse laço de solidariedade, isso não significa necessariamente que os indivíduos que constituem essa família vivem em harmonia.

Porém, é importante destacar que esse traço presente nas famílias, ou seja, o fato de que as relações familiares nem sempre são harmônicas não se constitui em uma característica exclusiva da classe trabalhadora, mas sim está presente em todos os tipos de arranjo familiar, independente da classe social a qual está vinculada.

Casos de espancamento e maus-tratos são visualizados tanto nas famílias trabalhadoras quanto nas famílias da classe média e alta. Embora seja mais destacado nos meios de comunicação os casos referentes a classe trabalhadora, os demais encontram-se presentes na realidade social do país e quando divulgados geram vários debates acerca de seus motivos e suas repercussões. Geralmente, surge uma maior comoção social e dá-se importância maior ao problema quando

este é divulgado relacionadamente as famílias de classe alta. É como se os casos relacionados a classe trabalhadora fossem naturalizados pela sociedade e apenas os casos relacionados as classes altas fossem vistos enquanto uma aberração, algo que necessita de intervenção imediata.

Assim, a família se organiza de maneira contraditória, marcada por tensões e desavenças. Segundo Pereira,

a família, como toda é qualquer instituição social, deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte, porque ela é de fato um locus privilegiado de solidariedades, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. Forte, ainda, porque é nela que se dá, de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, “pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas. Tais rupturas, por sua vez, podem gerar inseguranças, mas também podem abrir portas para a emancipação e bem-estar de indivíduos historicamente oprimidos no seio da família, como mulheres, crianças, jovens, idosos”. (2006, p. 36)

Nas famílias das classes trabalhadoras, de acordo com Sarti apud Gueiros (2002), é o homem que ocupa o lugar de autoridade e suas relações interpessoais se dão em forma de rede, “envolvendo um sistema de obrigações morais que, por um lado, dificulta a individualização; por outro, viabiliza condições básicas para sua existência” (Gueiros, 2002, p. 111).

Contudo, essa ocupação do lugar de autoridade por parte dos homens não se constitui em regra, pois devido as mudanças sociais, econômicas e culturais atuais que repercutem na forma de organização familiar, esse lugar de autoridade também vem sendo ocupado pelas mulheres em ritmo bastante acelerado. Nas diferentes classes, muitas famílias são constituídas pela mulher e seus filhos, sem a presença do homem e, com isso, a mulher torna-se a autoridade familiar. Assim, esse tipo de família chefiado por homens não é predominante, o que ocorre é que neste tipo é que o homem incorpora essa importância, diferentemente do que ocorre nos demais

arranjos familiares.

Assim, Sarti descreve em que se constituiria a família para as classes trabalhadoras:

A família, para os pobres, associa-se àqueles em quem se pode confiar. (...) Como não há *status* ou poder a ser transmitido, o que define a extensão da família entre os pobres é a rede de obrigações que se estabelece: são da família aqueles com quem se pode contar, isto quer dizer, aqueles que retribuem ao que se dá, aqueles, portanto, para com quem se tem obrigações. São essas redes de obrigações que delimitam os vínculos. (apud Gueiros, 2002, p. 111)

No que concerne a constituição da família nas camadas médias, Bilac (1995) aponta que estas, diferentemente do que ocorre com as famílias das classes trabalhadoras, apresentam uma alta participação social, no sentido de terem efetivados seus direitos de cidadania, ou seja, possuem empregos bem remunerados, direitos trabalhistas definidos, acesso à escola, dentre outros.

O modelo de família das camadas médias, segundo Bilac (1995), reforça o individualismo dos homens e das crianças. Dos primeiros, pois estes passam a desempenhar o papel central na relação e das crianças porque estas se tornam o centro das atenções no âmbito familiar.

Outro aspecto importante a ser analisado ao se discutir a organização familiar das camadas médias, segundo esta autora, constitui-se no papel do trabalho feminino nesta discussão. Devido ao alto padrão de consumo presente nesta camada social, torna-se necessário a inserção da mulher no mercado de trabalho, diminuindo assim seu papel no interior da família.

Os níveis e padrões de consumo necessários à reprodução nestas camadas constituem, assim, fortes estímulos ao trabalho feminino, principalmente considerando-se a existência de dois outros fatores adicionais: a escolarização destas mulheres e a existência da empregada doméstica que, se de um lado ameniza os efeitos da “dupla jornada”, por outro lado, por isso mesmo, pode amortecer também os efeitos possíveis do trabalho feminino na transformação das relações de gênero. (Bilac, 1995, p. 58)

De acordo com Duarte (1995), a família das camadas médias se caracterizam ainda pelo poder que possuem em impedir que os demais modelos de família (os modelos de outras camadas sociais) tenham visibilidade na sociedade. Não significa no entanto, que não tenhamos conhecimento de tais modelos e tampouco que seja uma regra determinado modelo pertencer apenas a determinada camada social, mas sim que o modelo predominante nas camadas médias possuem maior visibilidade que os demais.

Vale ressaltar, que uma camada social não apresenta apenas determinado modelo de família, ou seja, isso não se constitui em uma regra. Assim, mais de um modelo pode estar presente em uma camada social. Isto nos permite compreender que não se pode analisar a temática das organizações familiares de forma linear e generalizante.

Duarte (1995) ao discutir a forma de organização familiar predominante nas elites descreve que essa família

se subordina regularmente à preeminência da dimensão de “corporatividade”, de “solidariedade de linhagem”. É assim que tende fortemente – por mais que isso se choque com o privilégio individualizante generalizado no mundo cultivado – a conceber sua tarefa tanto como a da produção de indivíduos quanto como a da reprodução do “grupo corporado” que atualiza. (Duarte, 1995, p. 34)

Sendo assim, essas famílias primam em primeiro lugar, pela camada social a qual fazem parte e centram suas relações de afinidade e parentesco de acordo com suas necessidades e interesses econômicos e de *status*.

A partir das considerações expostas anteriormente pode-se perceber as formas que a instituição família vem se organizando e sofrendo transformações até o período contemporâneo. É possível visualizar também a maneira pela qual tais arranjos familiares são discutidos e compreendidos teoricamente, além das

maneiras como a camada social e a vida cotidiana dos sujeitos de uma mesma família, influenciam diretamente na forma de organização desta.

Uma outra esfera que influencia a forma de organização familiar é o Estado. A maneira pela qual este desenvolve relações com a família, repercute na organização desta. Segundo Miotto três são as formas de interferência que o Estado desenvolve:

Da legislação através da qual se definem e regulam as relações familiares, tais como idade mínima do casamento, obrigatoriedade escolar, deveres e responsabilidades dos pais posição e direitos dos cônjuges. Das políticas demográficas, tanto na forma de incentivo à natalidade como na forma de controle de natalidade. Da difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiais e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares. (2006, p.45)

Tais aparatos policiais (como as condicionalidades de alguns programas sociais, etc.), na maioria das vezes, acabam penalizando as famílias. A centralidade desta, adotada por políticas sociais como a assistência social, gera por trás do discurso de proteção, a culpabilização da própria família pela situação de vida de seus membros, sendo transferida para essa esfera a responsabilidade que antes cabia ao Estado.

De acordo com Miotto, a relação histórica entre Estado e família

foi permeada pela ideologia de que as famílias, independentemente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros. Essa crença pode ser considerada, justamente, um dos pilares da construção dos processos de assistência às famílias. Ela permitiu se estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes. (2006, p. 51)

Com tal distinção, as famílias são divididas entre aquelas nas quais seus membros conseguem se inserir no mercado formal de trabalho e com isso, conseguem suprir suas necessidades via mercado, não dependendo exclusivamente das políticas sociais. O outro tipo de família constitui-se naquele em que os seus membros não encontram-se inseridos no mercado formal de trabalho ou quando se encontram, não recebem o suficiente para satisfazer suas necessidades e com isso,

essas pessoas dependem quase que exclusivamente das políticas sociais.

A assistência social, por tomar como uma diretriz para suas ações a centralidade na família, demonstra claramente esse repasse de responsabilidades para os membros da família. Com isso, os indivíduos acabam sendo cada vez mais responsabilizados pela sua situação social e tornam-se responsáveis também pelo cuidado com todos os membros de sua família, desconsiderando-se neste contexto as relações de afinidade, as divergências e a própria cultura familiar. Considera-se na implementação desta política, apenas a concepção funcional da família. Mesmo com as alterações nos arranjos familiares ao longo das décadas, a concepção acerca da funcionalidade da família não é alterada. Com isso, segundo Miotto

os serviços continuam se movimentando a partir de expectativas relacionadas aos papéis típicos de uma concepção funcional de família, em que a mulher-mãe é responsável pelo cuidado e educação dos filhos e o homem-pai, pelo provimento e exercício da autoridade familiar. Assim, o desempenho dessas funções está fortemente vinculado a julgamentos morais, principalmente em relação à figura materna. (2006, p. 53)

Dessa forma, retira-se da área pública e transfere-se para a esfera privada a responsabilidade pelas seqüelas da desigualdade social advinda do sistema capitalista. Não se pensam as situações de privação vivenciadas pela população enquanto provenientes da estrutura da sociedade, mas sim enquanto problemas de cunho familiar, problemas individuais e que por isso, devem ser tratados no interior da esfera privada.

A transferência de responsabilidades do Estado para a família, tornou-se mais legitimada no Brasil com a entrada no ideário neoliberal, advindo do modo de produção capitalista. Segundo Alencar (2006), as exigências advindas da nova ordem mundial preconizavam a realização de reformas econômicas e político-institucionais no país. As propostas trazidas pelo neoliberalismo consistiam em

adequar as políticas sociais do pós-guerra a conjuntura de crise que o país vinha vivenciando. Com isso, recomendava-se uma maior participação privada na prestação de bens e serviços sociais (Pereira, 2006).

Segundo Alencar, é importante ressaltar dois aspectos ao se transferir as responsabilidades para a esfera familiar. O primeiro consiste nas alterações sofridas na organização familiar, “(diminuição de seu tamanho, diversificação dos arranjos familiares, inserção crescente das mulheres no trabalho), que atingem e modificam os tradicionais mecanismos de solidariedade familiar, acarretando uma interação limitada” (2006, p. 64) e o segundo aspecto seria a crise econômica do país, a qual resulta no aumento do desemprego, no agravamento das condições precárias de trabalho, etc., o que resulta em uma fragilização da família para cumprir seu papel de reprodução social.

Esta transferência de responsabilidades expressa ainda um esvaziamento na concepção de direitos, uma vez que ao serem desenvolvidas pelos setores privados, as políticas sociais passam a ser vistas pela população enquanto benesse e caridade, e não mais como direitos de cidadania.

3.2 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E O TERRITÓRIO

A discussão a respeito do território e da territorialização, as quais serão desenvolvidas neste item, não podem ser feitas sem que ocorra conjuntamente, uma dissertação acerca do processo de descentralização político-administrativo e do processo de municipalização das políticas sociais.

Ao efeito da análise este tópico será dividido em dois subitens, os quais estruturam-se da seguinte maneira: o processo de descentralização e

municipalização e posteriormente, será debatida a questão das cidades, do território e da territorialização.

Tal divisão foi planejada no intuito de facilitar a leitura do presente trabalho e também de facilitar o desenvolvimento do mesmo, visando assim uma organização mais seqüencial.

3.2.1 Descentralização e municipalização das políticas sociais: o caso da política de assistência

A atual política de assistência social implementada no município do Rio de Janeiro apresenta como uma de suas diretrizes, a descentralização político-administrativa e a territorialização. Sendo assim, será realizada neste ponto uma breve discussão acerca da concepção de descentralização e de territorialização, visando um aprofundamento da discussão e a relação do território com a implementação da assistência social nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, no município do Rio de Janeiro.

Para aprofundar na temática da territorialização no âmbito da assistência social, necessariamente tem-se que fazer referência à problemática da descentralização e à municipalização. Isto por sua vez, nos remete a uma discussão a respeito da importância e centralidade das cidades neste processo.

De acordo com Jovchelovitch (1998) os estados e municípios brasileiros viveram sob árdua centralização durante muitos anos, resultando na perda de autonomia destas esferas. O Estado surgiu como forte centralizador a partir do pós-guerra, fazendo com que o exercício da cidadania fosse limitado no país.

Apenas a partir da Constituição Federal de 1988 é que tal situação foi

alterada. Os municípios foram então reconhecidos como entes da Federação com autonomia e o processo de descentralização político-administrativo visto como diretriz central na implementação das políticas sociais.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, referendando as diretrizes estabelecidas na LOAS, define como dois de seus eixos estruturantes a matricialidade sócio-familiar e a descentralização político-administrativa articulada com a idéia de territorialização.⁵ A descentralização político-administrativa e territorialização encontram-se presentes ainda como uma das diretrizes da atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS, da seguinte maneira:

I-Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais. (Brasil, 2004, p.26)

Ao discutirmos descentralização político-administrativa estamos nos referindo ao compartilhamento das responsabilidades e compromissos entre as três esferas de governo, a esfera federal, estadual e municipal. Sendo assim, a partir desta descentralização as decisões acerca das políticas sociais podem ser tomadas e as ações executadas de acordo com a realidade mais próxima dos usuários, respeitando-se assim suas reais necessidades e as diversidades presentes em cada território específico.

A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financia-las. (Jovchelovitch, 1998, p.37)

Com isso, são compartilhadas com os municípios, esfera mais próxima da realidade dos usuários, as responsabilidades pelo diagnóstico das demandas de seu

⁵ Ver Política Nacional de assistência social, 2004 (Brasil, 2004b)

território e conseqüente execução das ações planejadas em função das necessidades locais, prioridades e recursos. Contudo, tais ações, muitas vezes, já vêm planejadas do âmbito mais central para o municipal, o que permite a ocorrência de problemas e dificuldades no processo de realização das ações e nos seus conseqüentes resultados. Segundo Sposati

A descentralização não pode se mover por relações de convênio, onde o município é tratado pelas normas conveniais como um incapacitado a exercer a decisória gestão pública. Projetos definidos pela União a serem implantados pelos municípios são incapazes de configurar direitos já que não respondem democraticamente pelas diferenças regionais e locais. (2003, p.50)

O município aparece nessa relação como ator fundamental, visto que se constitui na esfera de contato direto com os usuários da assistência social.

A relação com os usuários é estabelecida quase que exclusivamente no âmbito municipal. O modo de gestão da política de assistência social adotado pelo município é, portanto, fundamental para acelerar ou travar o caráter democrático e participativo dessa política. (Sposati, 2003, p. 61)

Assim, com o processo de descentralização entra em discussão também a municipalização, pois tais processos encontram-se interligados. A municipalização ganha maior visibilidade devido a importância e as responsabilidades que agora lhes são atribuídas e também pelo seu valor junto a vida dos cidadãos.

Berro (2003) nos remete ainda a uma discussão sobre os conceitos de descentralização e desconcentração. Apontando, que de acordo com alguns autores há a necessidade de se tomar cuidado para não haver confusão entre essas duas noções. Segundo ela, “a desconcentração pode ser entendida como a delegação de competências sem deslocamento do poder decisório, enquanto que a descentralização envolve uma questão de redistribuição de poder e o deslocamento dos centros decisórios” (Berro, 2003, p. 68).

Tais centros decisórios dos quais trata Berro (2003), podem ser

compreendidos enquanto os municípios, visto que a partir do processo de descentralização estes se tornam os responsáveis pelo planejamento e execução de ações de acordo com as necessidades locais.

Porém, de acordo com Jovchelovitch (1998), entendendo o processo de municipalização enquanto uma passagem de decisões, serviços e recursos para o nível mais próximo da população e não apenas uma transferência de encargos, compreende-se que em tal processo as responsabilidades não pertencem apenas ao próprio município, mas também a prefeitura. Assim, compreenderíamos o conceito mais extenso de municipalização, no qual estão presentes o poder local, constituído pelo Executivo, Legislativo, organizações sociais, movimentos sociais e os conselhos setoriais paritários.

Porém, tal autora ressalta ainda que devemos tomar cuidado para que não seja confundida municipalização com prefeiturização, pois a municipalização é mais complexa e vai além da figura do prefeito, englobando ainda o coletivo local.

Assim, segundo esta autora

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder. (Jovchelovitch apud Jovchelovitch, 1998, p. 40)

Em contrapartida, a prefeiturização consistiria no repasse de responsabilidades apenas para o prefeito e seus assessores, desconsiderando-se o coletivo local, os cidadãos e as instituições. Com isso, estes atores não deveriam estar presentes nos locais de discussão e controle e suas colocações seriam, obrigatoriamente, desconsideradas. Assim, a prefeiturização envolve apenas o prefeito e seus assessores, enquanto a municipalização envolve para além destes, o

coletivo local (Jovchelovitch, 1998).

Como aponta a autora, para a existência de um processo de municipalização, não basta apenas o repasse de serviços, mas também (e de grande importância) o repasse de recursos financeiros que permitam a operacionalização dos deveres municipais. Muitas vezes, os municípios não possuem recursos humanos e materiais suficientes para a implementação e execução de ações satisfatórias. A autora aponta como uma das razões para tal, a crise fiscal do Estado. Segundo ela,

A crise fiscal do Estado criou o “município-providência”, forçado a assumir novas funções e a dar imediatamente respostas às crescentes demandas por serviços sociais, sem efetiva autonomia decisória e financeira, sem recursos humanos. Assim, são repassados aos municípios os serviços e encargos, sem os recursos necessários. (Jovchelovitch, 1998, p. 48)

Dessa forma, percebe-se que o processo de municipalização por si só, não se constitui em algo perfeito e totalmente implementado no país, mas sim em um processo gradual que encontra-se ainda em fase inicial e portanto, precisa se aperfeiçoar ao longo do tempo.

O Brasil é um país constituído por milhares de municípios, os quais possuem características históricas, sociais e econômicas diferenciadas. Dessa forma, no processo de municipalização, no qual a centralidade encontra-se nesses municípios, o conhecimento e reconhecimento destas diferenças tornam-se primordial, inclusive para o desenvolvimento das políticas sociais e, conseqüente implementação de suas ações.

Jovchelovitch retrata perfeitamente esta necessidade de reconhecimento das diferenças e incorpora novos elementos para a compreensão, ao colocar que

cada município, ainda que diverso, precisa ser visto como único. Peculiares e somente suas são sua história política, sua geografia, sua atividade sócio-econômica, sua população. Reconhecer o múltiplo e o único, o local e o diverso nos municípios brasileiros é condição essencial para que possamos nos debruçar no processo de descentralização e municipalização no Brasil. Acrescente-se a isso o fato de que, dos 5508

municípios brasileiros , cerca de 4077 têm até 20 mil habitantes. Entender a realidade dessas pequenas localidades e seus determinantes históricos e políticos torna-se um imperativo na discussão da municipalização. (Jovchelovitch, 1998, p.35)

Entender a realidade dos municípios, sejam eles de pequeno ou grande porte e também as realidades das suas subáreas, torna-se importante para o processo de municipalização e para o desenvolvimento de políticas sociais que realmente atendam as necessidades da população local. Sendo o município a esfera mais próxima da vida dos cidadãos, vale ressaltar mais uma vez, que se constitui na esfera de vital importância para a consolidação da real cidadania, garantindo aos brasileiros, seus direitos socialmente conquistados de uma forma que sejam realmente úteis a suas vidas.

No que concerne principalmente a assistência social (tema discutido neste trabalho), a municipalização, de acordo com Berro

possibilita a tomada de decisão mais próxima do local onde os problemas acontecem, permitindo uma ação mais imediata e concreta, vista como estratégia de consolidação democrática. Essa proximidade também permite uma participação maior da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações. (2003, p. 68)

Deve-se considerar, entretanto, que o fato do processo de descentralização e municipalização estarem presentes no marco legal brasileiro, não significa dizer que as políticas sociais estão sendo operacionalizadas de acordo com tal marco (Jovchelovitch, 1998). Assim,

É preciso desenhar estratégias que permitam operacionalizar nossas leis e traduzi-las no cotidiano de vida da população. Para isso, o município

precisa estabelecer um processo de planejamento participativo, buscando um enfoque integrador da administração local. Temos claro que determinados grupos-alvo, como crianças, adolescentes e famílias, precisam de uma intervenção intersetorial que não pode mais ser exclusiva de uma ou outra área. (Jovchelovitch, 1998, p. 47)

Para além da dificuldade de operacionalizar nossas leis, a autora nos aponta ainda outras dificuldades para o processo de municipalização que precisam ser

consideradas. São elas:

- a) o despreparo dos municípios para operar a gestão das ações locais;
 - b) a ausência de recursos humanos qualificados nos municípios de menor porte;
 - c) a fragilidade do poder local para gerir, dada a tradição de um Estado centralizador que infantilizou prefeitos e vereadores e excluiu a participação popular;
 - d) a ausência de clareza e preparo dos níveis federal e estaduais para direcionarem o processo de municipalização;
 - e) a enorme fragmentação dos programas, ações e recursos existentes;
 - f) o tamanho dos municípios e a fragilidade das administrações locais.
- (Jovchelovitch, 1998, p.45)

Pode-se perceber a partir dos apontamentos feitos pela autora, que muitos ainda são os obstáculos a serem rompidos para que o processo de municipalização seja implementado e desenvolvido com êxito e que favoreça da melhor forma possível a população brasileira.

De acordo com Koga (2002) uma outra dificuldade apresentada pelo processo de descentralização, consiste no fato de que municípios continuam a reproduzir o discurso e os programas que já vêm prontos do nível central, constituindo-se assim em apenas um mecanismo de reprodução das decisões centralizadas. Sendo assim,

o processo de descentralização termina não garantindo – não somente do ponto de vista orçamentário, mas também da gestão – a autonomia dos municípios. Haveria de se levar em conta a particular totalidade de cada município ou região, considerando, para além de sua dimensão geográfica, seus aspectos demográficos, sua capacidade econômica, sua história, sua cultura, seu contexto social. (Koga, 2002, p. 27)

Não se pode esquecer, no entanto, que ao falarmos de municipalização, estamos diretamente nos referindo as cidades, e/ou centros populacionais e cidades rurais, que por sua vez se constituem em espaços territoriais. Assim, a discussão do processo de municipalização vincula-se com o debate do território; portanto percorre um caminho mais longo, no qual insere-se a discussão acerca das diferenças entre e no interior das cidades, ou seja, diferenças territoriais e também as concepções de território que estão presentes atualmente no cenário de construção das políticas

sociais brasileiras.

3.2.2 Cidades e Território: qual a referência da política de assistência social?

Segundo Koga (2002), a sociedade brasileira convive com o costume de abandono do espaço territorial, acarretando assim, no desconhecimento das diferentes características e das desigualdades presentes em cada território. A nível central o maior reconhecimento do âmbito federal para com as peculiaridades dos níveis mais locais, tem-se centrado nas cidades. Estas que a partir do processo de municipalização vem sendo centradas enquanto espaços para a implementação de políticas sociais.

A autora nos aponta ainda que as particularidades municipais não eram prioridade para a formulação das políticas sociais e que isto vem se modificando a partir da área da saúde com a implementação do Sistema Único de Saúde – SUS, seguido pela educação, pela assistência social com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nos municípios e nas cidades, o processo de municipalização, gera mudanças não apenas no modo de gestão e execução das políticas sociais, mas também insere modificações em diversas áreas de atuação. Assim, não apenas são centro de preocupação as transferências de atribuições e recursos aos municípios, mas também, entram em discussão o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial destas localidades. Fato este que repercute diretamente nas políticas sociais implementadas e agora, executadas pelos municípios, assim como afeta a vida dos cidadãos que ali residem, trabalham e etc.

Assim, como nos retratam Ramos e Barbosa,

Como pólo organizador dos complexos sistemas sociais, a cidade centraliza as condições materiais e imateriais que possibilitam o crescimento econômico e a produção industrial, além das outras modalidades da produção, como a cultural ou a espacial, que ocorrem em seu território. Por outro lado, inseridas em regiões, nações e continentes, as cidades formam uma rede de relações cidadinas, dinamizando o fluxo de informações que potencializa e desencadeia novas formas de organização social, cada vez mais sob o domínio da produção imaterial que articula modos de “territorialização” e “desterritorialização” da produção e, conseqüentemente, do mercado. (Ramos e Barbosa, 2002, p. 103)

Portanto, a cidade não se constitui mais apenas em espaço geográfico; a cidade é vista e tida também como espaço privilegiado tanto para a esfera econômica, quanto política e social. Segundo Ramos e Barbosa (2002), a partir da mundialização do capital a cidade alcança seu ápice sócio-político, no qual aparece então, enquanto novo espaço importante para decisões políticas e também enquanto espaço produtivo.

O mundo da produção (ou mundo do trabalho), vem sofrendo profundas mudanças e alterações, como o processo de reestruturação produtiva e flexibilização do trabalho. Neste cenário, as cidades aparecem enquanto locais nos quais as conseqüências destas transformações vêm se apresentando, “onde se assiste mais de perto às suas tristes conseqüências: a precarização, a informalização, o desemprego” (Koga, 2002, p. 28). Assim, de acordo com Koga (2002), não basta apenas conhecer os problemas que afligem cada cidade, mas também os lugares da cidade nos quais tais problemas se apresentam e o quantitativo destes.

Deve-se lembrar, no entanto, que todo esse processo de valorização do espaço municipal não aparece no cenário de forma rápida e homogeneizada, visto que o próprio espaço territorial das cidades não são constituídos de maneira homogênea e sem contradições. As cidades, por si só, constituem-se em territórios altamente contraditórios, nos quais cada parte deste território apresenta

características diferenciadas e, portanto, necessitam de atenções e prioridades também diferenciadas.

Diversa de uma organização social homogeneizada ou meramente hierarquizada, a cidade revela em seu território as contradições sociais próprias das relações entre capital e trabalho, manifestadas em lutas sociais e nas relações políticas entre as forças sociais que controlam o governo central e o governo local, e de modo particular nas condições de vida das classes sociais. Embora as fragmentações espaciais, fissuras e rupturas sociais e culturais resultem do conflito antagônico entre capital e trabalho, inerente ao processo de divisão sociotécnica do trabalho, também expressam a ação do Estado, como parceiro privilegiado da alta burguesia, na distribuição de recursos. Com efeito, uma parte diminuta destes recursos, a depender das lutas sociais, é destinada a políticas urbanas orientadas para a melhoria de vida da classe trabalhadora. (Ramos e Barbosa, 2002, p. 102)

A partir do exposto por Ramos e Barbosa, notamos que a heterogeneidade presente na cidade se expressa através da luta de classes. Luta esta que não está presente apenas nos municípios, pois por se tratar de uma condição inerente a existência do sistema capitalista, apresenta-se em toda a sociedade.

Através desta luta de classes, ou seja, luta entre a classe detentora dos meios de produção e a classe que vive do seu trabalho é que estão presentes hoje na sociedade as políticas sociais, apesar destas ainda se apresentarem deficitárias frente as reais necessidades da população e a condição econômico-social do país. Deficitária visto que não interessa enquanto ponto importante na agenda da burguesia nacional que tais necessidades sejam atendidas a nível satisfatório, pois isto acabaria por afetar e até mesmo atrapalhar os planos e ideais burgueses e neoliberais.

Assim sendo, as cidades são os territórios nos quais a lógica de conflito entre capital e trabalho gera uma hierarquização que por sua vez, divide o espaço físico em áreas de acordo com as condições sociais determinadas pela classe social dos indivíduos (Ramos e Barbosa, 2002).

Segundo Gomes (2002), o crescimento urbano brasileiro ocorreu de acordo

com a lógica do sistema capitalista de produção, no seu caráter excludente e segregador. Conjuntamente com este crescimento urbano ocorreu o crescimento econômico do país, juntamente com um processo de concentração de riquezas. Assim, tal processo não se desenvolveu concomitantemente com um método distributivo, pelo contrário, ocorreu sim uma concentração de riquezas que excluiu a maior parte da população brasileira.

O modelo concentrador de riqueza presente no Brasil divide o território no qual parcelas da população vivem com um índice de desenvolvimento humano – IDH alto, como o da Noruega e outras parcelas vivam com um IDH extremamente baixo, como o de Serra Leoa. No contexto das cidades, esses índices não representam as diferenças existentes em seu interior, ou seja, diferenças de bairros e zonas de cada cidade (Koga, 2002).

Ramos e Barbosa (2002) falam em espaço dividido como descrito acima. Na mesma linha, Gomes (2002) mostra que o processo de exclusão ocorrido conjuntamente com a urbanização crescente aparece com mais evidência no espaço urbano, no qual pode-se presenciar a separação da cidade, no que a autora chama de “cidade partida”. Assim, “as marcas da desigualdade se manifestam, com toda a sua agudeza, no ambiente espacial construído pela sociedade” (Gomes, 2002, p. 171).

Com isso, torna-se inviável pensar o território apenas como um espaço geográfico, desconsiderando as diversas dimensões que o compõem e caracterizam. As diferenças regionais, sociais, econômicas e culturais são aspectos presentes em todos os territórios e que, por sua vez, interferem diretamente no processo de produção e reprodução destes locais e de seus habitantes. As

características, singularidades e heterogeneidades territoriais são aspectos importantes e necessários também para a formulação e implementação das políticas sociais. Tais políticas, portanto não devem ser pensadas e elaboradas desconsiderando-se as peculiaridades locais, pois como nos aponta Koga “programas e projetos preestabelecidos ou elaborados em nível central ou de público-alvo (categorial) podem ser pouco úteis na montagem estratégica das políticas territoriais” (Koga, 2002, p. 33) e se assim forem desenvolvidos, não atenderão às diversas necessidades e demandas locais, sendo muitas vezes dispendioso para o próprio Estado e ineficiente para a população.

Sendo assim, “tratar esta vertente territorial (...) implica considerar a dimensão cultural das populações, suas particularidades locais, os lugares onde vivem, os seus anseios, e não somente suas necessidades” (Koga, 2002, p. 25). Além disso, a autora destaca ainda que ao tratar tal vertente faz-se necessário também de forma primordial, considerar as relações construídas pelos membros desse território.

Autès traz uma questão interessante para a discussão das políticas sociais em âmbito territorial. Segundo este autor, existe uma diferença entre políticas territorializadas e políticas territoriais. As políticas territorializadas consistiriam naquelas

em que o território passa a ser o palco das velhas políticas existentes. Elas passam a ser administradas descentralizadamente, mas não mudam a sua lógica ou seu desenho em função do lugar onde passam a atuar. Seguem as regras gerais já conhecidas de sua gestão, transferindo o modelo centralizado para o nível mais local. A intersectorialidade e a participação dos sujeitos locais ficam subjugadas às formas tradicionais de gestão das políticas, a ponto de não significarem uma mudança na sua matriz de concepções, diretrizes e estratégias de ação. (apud Koga, 2002, p. 29)

Enquanto as políticas territoriais, consistem

naquelas capazes de elaborar formulas inéditas de gestão do vínculo social. Aqui, o lugar realmente faz a diferença, sendo o agente motor da engrenagem das políticas. A partir da inter-relação entre políticas e território

é que novas formas de gestão são introduzidas. (Idem, p. 30)

Tomando como base de análise a diferenciação apresentada por Autès, pode-se considerar que no Brasil, apesar do avanço que se tem sido feito com a descentralização e a municipalização, convivemos ainda hoje com políticas sociais territorializadas. Isto ocorre, pois na maioria das vezes as heterogeneidades territoriais não são apreendidas para a formulação e implementação das políticas. Junta-se a isto, o fato de que a centralização ainda se constitui em um fator marcante nesse processo.

Dessa maneira, enfatiza-se mais uma vez a necessidade e importância de se pensar e executar políticas sociais de acordo com a lógica do território. De acordo com Koga,

Medidas territoriais no âmbito das políticas públicas são importantes não somente para definir áreas prioritárias para execução de programas e projetos predefinidos, mas também para redefinir as próprias diretrizes e ações das áreas de intervenção. O conhecimento do território nas suas medidas intra-urbanas possibilita levantar, além das carências, também as potencialidades do lugar, para o fomento de estratégias específicas da ação pública. Isto implica a participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais. (2002, p. 33)

Sendo assim, a partir do exposto pela autora, nota-se que os territórios não devem ser compreendidos apenas como espaços portadores de necessidades e/ou problemas, mas também e principalmente, enquanto espaços possuidores de características que podem (e devem) ser utilizadas para a criação de ações para o desenvolvimento local e para a construção de políticas que atendam realmente as demandas dos sujeitos que nele habitam.

Telles incorpora nesta discussão sobre o território e as políticas sociais a idéia de que manifestações da “questão social” apresentam-se de maneira diferenciada de acordo com os territórios, pois cada território com suas especificidades

apresentam expressões da “questão social”. Segundo a autora

a crise social dos anos 90 vem colocando em discussão as possibilidades e limites de soluções central e globalmente definidas. Pois a questão social não existe de uma forma unívoca. É multifacetada na ordem das causalidades envolvidas e também é muito diferenciada conforme regiões, cidades e grupos envolvidos [...] as cidades são atravessadas ou constituídas por uma dinâmica societária cada vez mais complexa, heterogênea, diferenciada, com novas clivagens surgindo e cruzando transversalmente a estrutura de classe, desfazendo identidades tradicionais e criando outras tantas, gerando uma pluralidade de interesses e demandas nem sempre convergentes, quando não conflitantes e excludentes. (apud Koga, 2002, p. 37)

Assim, a partir da discussão realizada acima, pode-se dizer que a concepção de território influencia diretamente no rumo das políticas sociais implementadas no país. Uma concepção de território restrita apenas a lógica geográfica, desconsiderando-se as especificidades locais e as relações antagônicas desenvolvidas no interior destes, influenciará nas políticas sociais.

Com isso, muitas vezes os programas e projetos de políticas sociais formulados pelo Governo Federal são enviados para os municípios para que estes os implementem em suas áreas. Porém, nem sempre são levadas em consideração as especificidades de cada município e tampouco as heterogeneidades presentes dentro de um mesmo município, o que por sua vez, em certos casos, termina não atendendo aos usuários e tornando tais programas e projetos ineficientes.

Essa problemática da incoerência na formulação de programas e projetos com a implementação visando atender a real demanda da população, pode ser percebida, claramente, também na assistência social, dificultando e muitas vezes até impossibilitando que os usuários tenham acesso aos serviços e benefícios que lhes permitam atender suas necessidades enquanto cidadãos.

Para além de tal problema, apresenta-se ainda na realidade da assistência social a falta de compromisso com a qualidade e permanência dos programas e

projetos implementados. Segundo Sposati (2003), o fato do âmbito federal e estadual não garantirem a continuidade das ações e com isso, freqüentemente interrompê-las, acaba por sua vez, impedindo que o âmbito municipal ofereça segurança de continuidade de suas ações a seus usuários, retirando a credibilidade da assistência social.

Além da não garantia de continuidade das ações transferidas a esfera municipal, um grave problema presente, em alguns casos, constitui-se na não transferência dos recursos necessários a realização e manutenção dos programas e projetos. Com isso, os municípios de menor porte e com menor poder de arrecadação, terminam por receber projetos ruins, não apresentando condições orçamentárias para levá-los adiante (Soares, 2000).

A implementação de programas e projetos emergenciais e temporários e o processo de descentralização, de acordo com Soares (2000), proporcionam a continuidade e evolução de mecanismos tradicionais, tais como o clientelismo político e o coronelismo. Segundo a autora,

o caráter “emergencial” desses programas leva a que seus recursos sejam utilizados de forma discricionária pelo Poder Público, propiciando, entre outras coisas, o tão criticado (sobretudo pelos ideólogos desses programas) clientelismo político. (Soares, 2000, p. 81)

Assim, os recursos destinados aos programas temporários, muitas vezes, são utilizados como mecanismo de obtenção de votos pelas lideranças políticas locais, visto que a população tem ciência da limitação do programa e medo de não ter suas necessidades atendidas. Com isso, a transferência para o nível mais local da execução desses programas e projetos, favorece, em alguns casos, a conhecida “troca de favores”. A população atendida, além de possuir (ou não) conhecimento da temporariedade dos programas, passa então a acreditar que terá suas necessidades

deferidas devido a boa vontade de seu representante político, desconhecendo a origem do recurso utilizado e perdendo-se, com isso, a concepção de direitos. Dessa forma, esses representantes políticos se favorecem do processo descentralizador para utilizar os recursos em benefício próprio, de acordo com seus interesses eleitorais.

Dessa forma, é possível perceber que as políticas sociais desenvolvidas a partir da concepção restrita de território e a execução de ações sob essa mesma lógica resulta inevitavelmente em programas e projetos que não atendem as reais necessidades da população. São desenvolvidas ações que não condizem com a realidade local. Tais programas e projetos não consideram as particularidades, necessidades e especificidades territoriais, pois não incorporam as características sociais, culturais e econômicas dos cidadãos que residem nestes territórios e terminam, muitas vezes, sendo utilizados para fins clientelistas.

Por outro lado, as políticas sociais pensadas, desenvolvidas e implementadas, de acordo com a lógica do território permitem que as reais necessidades dos moradores daquela área sejam atendidas e tornam com isso, os programas e projetos mais eficientes e eficazes. Dessa maneira, as particularidades de cada território específico tenderão a ser respeitadas e consideradas como elementos centrais e constituintes das ações públicas.

3.3 MATRICIALIDADE SÓCIO-FAMILIAR E TERRITORIALIZAÇÃO: VISÃO DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NOS CRAS NO RIO DE JANEIRO

A Política Nacional de Assistência Social de 2004, explicita que as ações de proteção básica devem ser executadas nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. As equipes profissionais alocadas em cada CRAS ficam

responsáveis por atender o quantitativo de famílias - denominadas como famílias referenciadas – que residem no território de abrangência do Centro de Referência.

No município do Rio de Janeiro, a partir de 2001, a assistência social é organizada tendo como referência o Sistema Municipal de Assistência Social – Simas⁶, o qual foi estabelecido através da Lei nº 3.343 de 28 de dezembro de 2001. O Simas busca constituir “um sistema articulado de planejamento, coordenação, supervisão, orientação, execução e controle das ações inerentes à assistência social em toda rede de serviços das políticas básicas municipais” (Rodrigues, 2007, p.110).

O mesmo se estrutura em dois eixos de trabalho, o eixo da proteção, responsável por ações emergenciais e sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS e o eixo de promoção que fica sob a responsabilidade das demais secretarias setoriais (Rodrigues, 2007); este sistema é responsável pela coordenação e implementação da política de assistência social no município

A partir da aprovação da PNAS, as ações de assistência social passam por um processo de re-organização, estruturando os serviços, projetos e ações de forma regionalizada tendo como referência as 10 Coordenadorias de Assistência Social – CAS, as quais ficam responsáveis pela coordenação de um determinado número de CRAS. A cada CAS lhe compete “participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a

⁶ De acordo com Rodrigues (2007), a criação do Simas trouxe conseqüências negativas para o Serviço social, tais como a identificação/confusão da profissão, com a assistência e a visão restrita de Seguridade Social, dando uma ênfase destacada à dimensão assistencial em outras áreas, como por exemplo, na saúde, reduzindo a Seguridade Social à assistência. Além disso, incorpora em seu conteúdo uma leitura empobrecida da LOAS, criando condições legais para a continuidade de ações focalistas, emergenciais e paliativas de assistência social. Porém, a autora não deixa de ressaltar que a categoria se posicionou contra essas medidas advindas a partir do Simas.

execução de todas as ações de desenvolvimento social”⁷.

Vale destacar que por se tratar de um município de grande porte, Rio de Janeiro apresenta uma destacada heterogeneidade territorial, assim as CAS que se localizam nas diferentes regiões apresentam características sócio-econômicas muito diferenciadas. Assim, umas CAS respondem pelas atividades de localidades nas quais a população apresenta melhores condições de vida, disponibilizando de uma melhor estrutura de serviços públicos e privados, enquanto outras CAS, vivenciam uma realidade muito diferente, onde há o predomínio de uma população de baixa renda e, portanto, apresentam maiores demandas por serviços sociais. Com base nisto, foram escolhidas como universo de nossa pesquisa empírica, duas CAS com características diferenciadas, onde foram realizadas entrevistas com alguns profissionais que integravam a equipe responsável pela implementação da política de assistência social. Escolheu-se então a 2ª CAS - Vila Isabel/Zona Sul e a 4ª CAS – Bonsucesso. Nestas entrevistas realizadas buscou-se, entre outras coisas, conhecer a percepção que os profissionais, na sua maioria assistentes sociais, possuíam sobre a diretriz da matricialidade sócio-familiar e sobre a territorialização.⁸

A 2ª CAS é composta por quatro CRAS e dois Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS, que no entanto, funcionam como CRAS e sua nomenclatura foi modificada recentemente. Deste universo, conseguiu-se realizar visita e entrevista em três CRAS. Já a 4ª CAS é responsável por coordenar cinco CRAS e dois CREAS. Destes, as visitas e entrevistas puderam ser realizada em três CRAS e nos dois CREAS. Foram variados os motivos que

⁷ Informação retirada do site www.rio.rj.gov.br/smas.

⁸ Tais entrevistas mencionadas são parte do trabalho desenvolvido pelo grupo de pesquisa: “Reforma do Estado e assistência social no Brasil. As mudanças no sistema de proteção social e suas repercussões nas políticas públicas”, coordenado pela professora Doutora Alejandra Pastorini e foram realizadas em conjunto com outras bolsistas, as quais agradeço.

impossibilitaram a realização das visitas e entrevistas planejadas: falta de disponibilidade de tempo dos profissionais, não concordar em dar entrevista devido a uma imposição da SMAS e por questões referentes a violência gerada pelo tráfico na cidade. Buscou-se sempre realizar as entrevistas com o profissional responsável pela direção dos CRAS, porém isso não foi possível em alguns casos, nos quais, foi entrevistado um dos profissionais, na grande maioria, assistentes sociais.

Foi possível constatar a partir das entrevistas realizadas que são os assistentes sociais os principais profissionais responsáveis pela política de assistência social no Rio de Janeiro,⁹ é esta categoria profissional que executa a política de assistência social no município. Cada profissional assistente social é responsável por um determinado território, entendido como espaço geográfico muito extenso. O trabalho é desenvolvido a partir desses espaços físicos, ou seja, cada assistente social atende um conjunto de famílias que moram naquele território, ficando sob sua responsabilidade. Em alguns CRAS, existem outros profissionais que integram a equipe (como por exemplo, psicólogos), mas geralmente são os assistentes sociais os responsáveis diretos pela posta em prática desta política social.

Segundo os entrevistados, esta divisão em territórios muito extensos para cada profissional, termina por dificultar e até mesmo diminuir a qualidade dos serviços prestados; entendendo que isso afeta diretamente a vida das famílias que são atendidas, gerando muitas vezes encaminhamentos insatisfatórios e demora no atendimento.

⁹ Essa total responsabilização dos assistentes sociais pela política de assistência social, remete segundo Rodrigues (2007) à uma redução do campo de atuação profissional a esfera assistencial, igualando Serviço Social à assistência social, o que caracteriza um retrocesso as conquistas históricas da categoria.

Um dos profissionais entrevistados coloca que:

Cada assistente social fica responsável por um determinado número de famílias, independente do programa que ela esteja. Este princípio trás benefícios, já que a família não é mais dividida, ela é atendida como um todo, podemos agora trabalhar com as especificidades. Trabalhamos com as famílias em um determinado território. Esperamos que sejam criados projetos direcionados para família, temos projetos divididos (terceira idade, agente jovem, etc.), que não englobam a família como um todo. Estamos se ajustando a esta diretriz, estamos caminhando para que isto aconteça. (A1)

A partir da fala do profissional percebe-se por um lado, que o entrevistado identifica que a introdução da diretriz da matricialidade trouxe mudanças na implementação da política de assistência e na organização do trabalho dos assistentes sociais, uma vez que permite o atendimento visando a família como um todo, entretanto o próprio profissional expõe que na prática cotidiana a família acaba sendo tratada de forma fragmentada, pois cada integrante desta é atendido e inserido em um programa diferente. O motivo para que não se consiga materializar esta diretriz na prática, é ponto de partida para inúmeras discussões realizadas anteriormente, visto que envolve uma centralização de ações no âmbito executivo municipal, a trajetória histórica que vem direcionando o desenvolvimento das ações e a inexistência de um programa que vise atender as famílias como um todo, inseridas num território com suas especificidades. A família integrada por um conjunto de sujeitos com laços consangüíneos ou não, não pode ser vista como um conjunto de indivíduos com problemas, mas como uma família que vive em um determinado território marcado pela falta de recursos públicos, de serviços coletivos, com ausência de fonte de renda e emprego, com dificuldade de transporte público etc.

É importante relacionar as condições de vida dessas famílias, usuários reais ou potenciais dos CRAS com a realidade social e econômica do país, da região,

município e da localidade, pois isto possibilitaria uma melhor compreensão dos processos que geram a realidade vivida cotidianamente por estas famílias, além de compreender que os problemas vivenciados não são consequência direta da vontade de cada um, mas sim estão ligados a uma conjuntura, a um coletivo, que vai além do grupo familiar.

Segundo Durham (apud Ribeiro e Ribeiro, 1994), para que seja possível entender a família inserida nessa conjuntura capitalista, torna-se necessário não só compreender sua funcionalidade para o capital, mas também compreender que ao se falar de família, estamos falando também de um espaço de vida e cotidiano dos indivíduos, no qual estão presentes os valores e ideais desses sujeitos.

A partir das entrevistas foi possível constatar que esta compreensão da família relacionada à lógica e à dinâmica da sociedade capitalista e a conjuntura social do país, não é totalmente reproduzida pelos profissionais contatados. O que se pode perceber foi um discurso de certa forma “vazio”, no qual não aparece uma análise das causas das realidades vividas pelas famílias, nem uma reflexão que possa contribuir para relacionar essas realidades com a política econômica implementada e com a atual conjuntura nacional.

Desta forma a centralidade da família no desenvolvimento e implementação das ações assistenciais, transforma-se em possibilidade de retirada da responsabilidade do âmbito público, transferindo-a para o âmbito privado, para o interior da família.

Um outro entrevistado coloca em pauta a questão da importância da matricialidade e a inviabilidade para sua legitimação.

(...) ter uma demanda, uma imposição de que você tem que produzir não sei quantos atendimentos por mês, não sei quantas Vds, não sei quantas reuniões com famílias com a realidade que você tem hoje, com a demanda

que a gente dispõe hoje, isso acaba inviabilizando essa matricialidade familiar. (...) Então eu acho que a gente sabe hoje que o município ainda não deu conta desse trabalho com famílias. (A2)

Assim, de acordo com o entrevistado percebe-se que a forma que a assistência social está organizada não viabiliza a implementação da diretriz da matricialidade sócio-familiar de maneira favorável, no sentido de romper com a idéia de categoria de beneficiários (idosos, crianças, etc.) e tendo como foco a família no seu contexto mais abrangente.

Não apenas o Rio de Janeiro, mas todo o Brasil vivencia situações de extrema desigualdade social, com famílias vivendo abaixo da linha da pobreza. Tal condição de vida é inerente aos países capitalistas, sobretudo na atual fase do capitalismo. De acordo com Faleiros,

o processo de acumulação capitalista é resultado de relações contraditórias de exploração e dominação. Estas relações entre capitalistas e trabalhadores implicam a confrontação de interesses opostos na luta entre as exigências dos capitalistas, por aumentar a riqueza, e as necessidades dos trabalhadores, por garantir seus salários e seus meios de vida. (1991, p. 58)

Lembremos que essas lutas se expressam de forma mais evidente nos territórios onde os integrantes da família trabalham, estudam, consomem, portanto, se reproduzem enquanto sujeitos sociais.

Esta conjuntura marcada por graves desigualdades sociais, na qual a maioria da população convive cotidianamente com a fome, o desemprego, a doença, a falta de escolas, o transporte precário, entre outras situações, acaba gerando um elevado contingente de pessoas que necessitam da política de assistência social como única forma de ter acesso à proteção pública. No entanto, a demanda diária encontrada nos CRAS (considerados como porta de entrada da proteção social) torna-se excessiva para o número de profissionais alocados em cada Centro, assim como, para os recursos investidos por parte do poder público.

O sistema de proteção social no capitalismo, hoje seguindo o ideário neoliberal, apresenta características como ações fragmentadas, pontuais e emergenciais. Assim, por fazer parte da proteção social brasileira, a assistência social é marcada por tais características.

A pesar da legislação referente à assistência social brasileira ter incorporado elementos progressistas e trazer no texto Constitucional, e leis complementares, uma concepção abrangente de proteção social e de direitos de cidadania na prática os preceitos progressistas convivem com práticas orientadas ainda por concepções tradicionais de assistência.

Dentro dessa lógica, muitas das ações implementadas pelos CRAS constituem-se na inserção dos membros de uma família em diferentes programas, os quais possuem prazo limitado e vagas insuficientes para a crescente demanda existente. Além disso, a cobrança por resultados produtivistas imposta aos assistentes sociais e demais integrantes da equipe, a falta de um número suficiente de profissionais, (muitas vezes) a concepção restrita de família etc. juntamente com o quadro social do país, que tende a se agravar cada vez mais, geram a implementação de uma política de assistência centrada na família que acaba se contrapondo às concepções trazidas pela Política Nacional de Assistência Social. Isto faz com que as famílias não sejam atendidas em seu conjunto, e sim fragmentadas, inserindo cada um dos seus membros em diferentes programas sociais.

Um outro aspecto que influencia na maneira com o trabalho é conduzido nos CRAS, constitui-se na concepção de família que orienta a prática dos assistentes sociais.

É importante lembrar que ao longo das décadas, as famílias vêm sofrendo transformações na sua maneira de se organizar, devido as mudanças de valores, as influências culturais e a própria dinâmica capitalista, ou seja, devido a alterações econômicas, sociais e culturais. A dinâmica capitalista cria mecanismos e condições adversos que geram a necessidade das famílias se organizarem de modo a se adaptarem a realidade na qual estão inseridas.

A tradicional família nuclear vem sendo substituída por arranjos diferenciados, tais como: famílias chefiadas por mulheres, famílias formadas por casais homossexuais, famílias chefiadas por homens, famílias sem filhos, dentre outras formas. Além disso, os papéis atribuídos aos homens e as mulheres no interior das famílias, também vem sofrendo alterações devido a atual fase capitalista, visto que com a crescente precarização das condições de vida, torna-se cada vez mais necessário a entrada das mulheres no mercado de trabalho. Não apenas pela obrigatoriedade, mas também vale destacar que esse ingresso feminino no mercado de trabalho ocorre devido as lutas feministas por igualdade de direitos, o que proporciona uma maior emancipação feminina, mas em muitos casos têm conseqüências negativas: dupla jornada de trabalho, aumento do desemprego masculino, redução de salários, etc. Como nos aponta Gueiros,

o crescimento dos divórcios, a diminuição dos índices de casamento formal, a redução do número de filhos e do desejo das mulheres de tê-los, aparecem como outros aspectos significativos da família contemporânea e, por sua vez, favorecem novas configurações e a torna mais complexa. (2002, p. 110)

Assim, estes são alguns fatores que incidem nos arranjos familiares e na sua corrente transformação. A partir destas transformações torna-se necessário que os profissionais que trabalham diretamente com essas famílias tenham uma visão mais ampliada do que sejam elas e não as restrinjam apenas ao que consideram ser uma

família, ou seja, não deve haver no campo profissional uma distinção entre famílias “normais” e famílias desestruturadas.

A própria legislação referente a assistência social no Brasil, avançou na sua concepção de família, apontando que uma família se constitui por “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (Brasil, 2004b, p. 35). Com isso, percebe-se que aquela concepção de família restrita, formada apenas por pessoas ligadas pelo sangue é substituída por uma concepção mais abrangente, na qual as relações sociais definem os membros de uma família.

De acordo com as entrevistas realizadas, pode-se perceber que a concepção que os entrevistados procuram passar é exatamente essa concepção trazida pela atual Legislação, embora na prática seja possível perceber que, algumas vezes, não é esta que orienta o trabalho desenvolvido nos CRAS. A partir das falas não é possível identificar uma prática profissional orientada por uma concepção mais abrangente de família. Assim, observa-se uma falta de coerência entre o conceito declarado de família e a idéia apresentada na forma de implementação dos programas assistenciais. Um entrevistado relata:

Eu entendo família como todo e qualquer grupo que vive junto independentemente de laços consangüíneos, até se for homossexual, aquilo que dá base e suporte. (A3)

Essa reprodução do que está posto pela legislação impossibilita que se possa conhecer realmente o conceito que orienta a atividade profissional desses profissionais.

Além de demonstrar uma concepção de família sintonizada com as mudanças contemporâneas, esta fala permite analisar ainda a forma como a família é vista como suporte dos indivíduos e da sociedade, como célula básica da sociedade. Isso

cria brechas para o retorno àquela discussão acerca da culpabilização da família, pois ao mesmo tempo que esta é entendida enquanto instância de sustentação de todos os indivíduos que a compõe, ela é tida enquanto a responsável pelas suas conquistas e seus fracassos. Assim, recai sobre os membros de uma mesma família, que muitas vezes não possuem altos graus de afinidade entre si ou até mesmo condições materiais e emocionais para isso, responsabilidades que alguns não querem tomar para si ou até mesmo querem, mas não possuem condições para isso.

Outro entrevistado ressalta um ponto importante em sua fala, a questão da intersetorialidade. Ele coloca:

Olha, é inegável que a diretriz da matricialidade sócio-familiar é um avanço no trabalho com essas famílias. Só que a assistência sozinha não consegue dar conta. As políticas complementares, a intersetorialidade ela ainda é muito precária. (A4)

A discussão acerca da intersetorialidade constitui-se em algo importante devido a maneira pela qual a assistência social vem sendo estruturada ao longo dos anos. Percebe-se que muitas funções que não são atribuição desta política, eram cada vez mais destinadas à ela. Tal quadro vem se alterando na atualidade, visto que, por exemplo, ações de geração de renda não estão mais sendo desenvolvidas em alguns CRAS. Além disso, a assistência não é responsável e não possui condições para atender as necessidades de saúde, de habitação, de educação, entre outras e enquanto estas políticas não desenvolverem com eficiência suas atribuições, a assistência social se encontrará cada vez mais sobrecarregada e, assim, continuará desenvolvendo ações insuficientes e de baixa qualidade.

Esta discussão sobre a matricialidade sócio-familiar é importante para os profissionais, visto que atuam diretamente a partir desta. Como foi possível

perceber, a questão “a matricialidade sócio-familiar é um avanço ou um retrocesso?” para os assistentes sociais, não é unânime, embora a maioria dos entrevistados considere esta visão como um avanço.

Para alguns dos entrevistados constitui-se em avanço, para outros constitui-se em retrocesso e tem-se ainda a concepção de que é um pouco das duas coisas. A culpabilização das famílias, a concepção de família defendida por cada um, a maneira pela qual os profissionais desempenham seu trabalho, a fragmentação dos programas, a centralização das ações do âmbito central, a falta de intersectorialidade, são alguns aspectos que interferem no modo de pensar e analisar a matricialidade sócio-familiar.

Considera-se que na teoria a matricialidade pode ser vista enquanto um avanço, por romper um pouco com a visão do indivíduo desvinculado de seu meio de vivência, do indivíduo em si, não relacionando sua condição de vida com uma conjuntura mais abrangente. Isto no entanto só é possível, se relacionado a concepção mais avançada de família, na qual se inclui os vínculos afetivos e sociais.

Por outro lado, é visível certo retrocesso na prática, ou seja, na maneira pela qual a família vem sendo atendida. A família, em alguns casos, transforma-se em um conjunto de indivíduos com problemas, que necessitam de ações pontuais e de curto prazo, o que remete os atendimentos a lógica tradicional, não incorporando essenciais mudanças na forma de implementação da assistência social no município do Rio de Janeiro.

Os temas matricialidade sócio-familiar e territorialização encontram-se imbricados, uma vez que a organização das atividades nos CRAS baseia-se no trabalho com famílias de um determinado território.

Além dos profissionais serem questionados sobre a importância da diretriz da territorialização, também o foram a respeito das suas concepções de território. Um dos entrevistados coloca que:

O território são as comunidades que estão em torno do CRAS. A rede sócio-assistencial também né (A4).

Esta fala exemplifica a concepção, de certa forma, restrita que alguns profissionais possuem a respeito do território, visto que esta caracterização aparece em grande parte das entrevistas realizadas. Assim, o território deixa de ser visto e entendido enquanto um espaço heterogêneo e antagônico, marcado pela luta de classes, por relações desiguais e especificidades culturais, políticas e sociais e passa então a ser percebido apenas enquanto um espaço geográfico, utilizado para organizar a posta em prática das ações e sistematização do trabalho realizado nos CRAS.

Esta concepção no nosso entendimento restrita de território, apresentada pelos profissionais entrevistados, remete a discussão à forma como a política de assistência social vem sendo implementada. Apresenta-se então, no cenário municipal, a predominância do que Autés apud Koga (2002) chama de “política territorializada”, ou seja, aquela na qual o território não ultrapassa a categoria de espaço físico no qual ocorrem as antigas práticas assistenciais, não expondo mudança nas concepções e estratégias de ações desenvolvidas e implementadas.

Não se deve desconsiderar, no entanto, que a concepção de território é algo amplo, visto que as cidades e os espaços dentro destas, também se constituem em territórios. Assim, de acordo com Koga (2002), não basta apenas conhecer os problemas que afligem cada cidade, mas também os lugares da cidade nos quais tais problemas se apresentam com maior destaque.

Portanto, uma concepção tão restrita de território termina por impossibilitar que os profissionais analisem a forma como estão desenvolvendo seu trabalho cotidiano e não questionam se a operacionalização das atividades estão ocorrendo de acordo com a lógica da territorialização. Quando questionados se são favoráveis à forma como vem sendo implementada tal diretriz, estes profissionais apresentam-se de acordo, porém nota-se que essa exaltação da territorialização é baseada nessa lógica do território enquanto espaço geográfico. Um dos entrevistados aponta que:

Sou favorável, áreas de abrangência, territorialização, acho importante limitar. Uma coisa que eu acho importante no município é buscar parceiros com outros CRAS, por exemplo, preciso de alguma informação de um usuário, ligo pra outro CRAS e me informo. Não levantamos demanda para criar projetos, nós só executamos, eu levanto a demanda a partir do que eu recebo. (A3)

Um outro entrevistado coloca que:

Eu acho importante. Eu acho importante porque ela traz uma lógica que você precisa dominar aquela área que você atua. Você precisa conhecer aquela comunidade que você atua. (A2)

A partir destas falas expostas, é possível afirmar que a diretriz da descentralização político-administrativa e territorialização só se encontra presente no discurso, pois na prática ela não vem sendo operacionalizada, e quando existe é guiada por uma concepção restrita de território como espaço geográfico.

A descentralização estabelece que as ações e os recursos necessários sejam repassados para o âmbito municipal, visando o desenvolvimento satisfatório da territorialização, a qual institui que as ações devem ser pensadas de acordo com as características e demandas do território local. Entretanto, não é possível que as ações sejam implementadas dessa maneira, pois como nos mostram as falas dos entrevistados, não existe um levantamento das demandas locais e a partir do momento que não se conhecem as características e necessidades da população

que se está atendendo, não é possível pensar e desenvolver ações satisfatórias.

Dessa forma, alguns profissionais apresentam-se de maneira contraditória, pois ao mesmo tempo que se posicionam a favor da diretriz da territorialização, implementam ações que vão contra tal diretriz. Conhecer a área na qual o profissional está atuando, como exemplifica a fala de um dos entrevistados, torna-se de vital importância para a criação e implementação de ações que efetivamente atendam as necessidades da população e não ações emergenciais que não suprem as demandas existentes naquela região.

Além de não haver um diagnóstico das necessidades reais e das características e potencialidades locais, nem dos recursos locais, outro fator que impossibilita a efetivação da territorialização no município do Rio de Janeiro consiste no fato de que muitos programas são planejados no âmbito federal e estadual, e implementados, obrigatoriamente, no município. Isto ocorre sem que seja realizado um estudo da necessidade, da relevância e das prioridades na implementação destas ações no município. Também foi possível constatar através das entrevistas realizadas que, os programas e projetos são dirigidos a determinada área do município e mesmo que naquela área não haja demanda para tal, os técnicos dos CRAS são obrigados a manter o programa, não podendo transferi-lo para uma área em que exista demanda, sob o risco de ter diminuídas as verbas destinadas ao CRAS onde atua.

Constata-se também que a territorialização não está sendo posta em prática, pois os programas implementados nos CRAS são praticamente os mesmos, não respeitando portanto, as diferenças e diversidades existentes entre um território e outro e até mesmo no interior de um mesmo território. Ao ser questionado se os

programas implementados nos CRAS são semelhantes ou diferentes, um profissional responde que:

Basicamente são todos iguais. São quase todos iguais. O PETI, por exemplo, funciona em todos os CRAS, o idoso também. O que às vezes diferencia é o abrigo, só. (A5)

O trabalho desenvolvido nos CRAS a partir desta diretriz, necessita de um quantitativo suficiente de profissionais para garantir que a população usuária seja realmente atendida e que suas demandas sejam alcançadas. Um entrevistado nos descreve a maneira na qual o trabalho encontra-se organizado a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Hoje os CRAS são organizados por território que são responsáveis. As assistentes sociais ficam responsáveis pelo seu território. O próprio CRAS é dividido por território, para que as assistentes sociais possam estar atuando e sendo referência para aquela área, aquele território. (A5)

Porém, através das entrevistas foi possível perceber que o número de assistentes sociais por CRAS encontra-se aquém do necessário para se desenvolver e implementar ações centradas na família e que busquem atender as necessidades de acordo com o território que está sendo trabalhado. As entrevistas mostraram que cada assistente social fica responsável, em média, pelo acompanhamento de setenta famílias por mês, sem contar com as famílias que são atendidas no plantão social que é realizado diariamente. Assim, com um número reduzido de profissionais é possível apenas que se realize um trabalho a demanda e burocrático, buscando cumprir as exigências do âmbito central. Falta com isso, tempo para que um número reduzido consiga realmente ir a campo e conhecer as características sociais, culturais, econômicas da população local, além das divergências e dos antagonismos presentes no território.

Entende-se no entanto, que a política de assistência social não se constitui em prioridade para o capital, visto que a pobreza é parte integrante do sistema

capitalista vigente na sociedade brasileira. Sendo assim, não participa de maneira prioritária do jogo de interesses da classe dominante que as ações desenvolvidas por esta política venham colaborar para uma mudança mais estrutural na sociedade. Com isso, as legislações vem se apresentando mais favoráveis a uma melhoria no atendimento e conseqüentemente a uma melhoria na vida da classe trabalhadora, porém na prática são desenvolvidos mecanismos que não permitem que estas sejam operacionalizadas de maneira satisfatória. A falta de profissionais suficientes para o trabalho nos CRAS pode se constituir em um exemplo para esta manutenção.

Os CRAS tornam-se com isso, apenas locais físicos, onde as pessoas chegam apresentando demandas diversas e estas são atendidas de maneira emergencial e fragmentada. A descentralização então, não desempenha com eficiência seu papel, visto que a transferência da execução das ações para mais perto dos usuários, não faz com que estes tenham suas reais necessidades atendidas e também não proporciona a elaboração de ações, programas e projetos que interfiram de maneira positiva na vida das pessoas.

A partir destas breves considerações, é possível concluir que a diretriz da territorialização apresenta-se enquanto um avanço na legislação referente a assistência social e também enquanto um avanço para o desenvolvimento das ações assistenciais no município do Rio de Janeiro. Porém, na prática esta diretriz não vem sendo materializada devido a conjunção de diversos fatores, como as condições impostas pelo nível central, a falta de diagnóstico das potencialidades e necessidades do local, o número restrito de profissionais para desenvolver as tarefas, em alguns casos a concepção restrita que os profissionais possuem acerca do território, dentre outras. A própria conjuntura nacional e a trajetória da assistência

social no país, marcada por ações clientelistas, são fatores que interferem diretamente na materialização desta diretriz.

CONCLUSÃO

A partir da pesquisa desenvolvida para a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso, foi possível chegar a algumas breves considerações.

A assistência social brasileira, como explicitado no segundo capítulo deste trabalho, vivenciou vários momentos de transformação na sua legislação, implementação e reconhecimento perante a sociedade. Transformações estas, condicionadas, não se pode esquecer, as situações econômicas, políticas e sociais do país e principalmente, aos interesses da classe dominante. Assim, muitas vezes e até os dias atuais, esta política sucumbe a tais interesses, sendo desenvolvida a partir de um misto de progresso e retrocesso.

Pode-se dizer progresso no sentido que tal política, transpassou um caráter estritamente caritativo e benemerente para a concepção de direito de cidadania a partir da luta da classe trabalhadora que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e com isso no estabelecimento da assistência enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Porém, analisando tal política por outro ângulo, pode-se notar que esta, apesar de na teoria ser um direito, na prática muitas vezes, suas ações são desenvolvidas trazendo ao presente características tradicionais da cultura brasileira, como o clientelismo. Além disso, tal política vem sofrendo ao longo de seu caminho, vários ataques. Com isso, a execução das ações assistenciais tem se reduzido a um papel emergencial, pontual e focalizador, o qual não supre as demandas e necessidades de sua população usuária.

De acordo com essas breves considerações, e utilizando a discussão sobre a diferenciação existente entre problemas sociais e “questão social”, é possível concluir que a política de assistência social vem seguindo a direção neoliberal

imposta e, com isso, as necessidades sociais oriundas do modo de acumulação capitalista são camufladas pela classe dominante e apresentadas para a sociedade enquanto problemas sociais. Assim, as manifestações da “questão social” são apreendidas como problemas oriundos individualmente e portanto devem ser solucionadas na própria esfera privada, devendo o Estado atuar apenas em condições extremas, garantindo um mínimo vital para a sobrevivência dos cidadãos.

A moralização e psicologização são novamente utilizadas enquanto mecanismos para atender as necessidades sociais provenientes estruturalmente e inseparáveis do atual sistema. Cabe ao indivíduo, nessas condições, a superação dos problemas e privações vivenciados. Esta redução da coletividade expressa pela “questão social” à esfera privada dos problemas sociais, cria as condições necessárias para a manutenção da má distribuição da riqueza social e com isso, o aumento das desigualdades sociais, além do desenvolvimento de ações assistenciais que não alteram a vida de seus usuários, apenas (e isso quando o faz) ameniza sua condição de miséria temporariamente.

Essa crescente individualização dos problemas sociais, encontra-se presente também na legislação da assistência social brasileira, a qual apresenta a transferência de responsabilidades do Estado para a família, centralizando nesta, suas ações. A péssima qualidade de vida da população e a responsabilidade pela sua superação é transferida da esfera coletiva para a responsabilidade privada dos membros da família. Os indivíduos agora, tornam-se responsáveis emocionalmente e financeiramente pelos seus familiares, desconsiderando-se as conjunturas de vida diferenciadas, visto que as relações no interior das famílias nem sempre são harmônicas e sem conflitos. Não existe um modelo único de família e cada vez mais

a sociedade é marcada por diferentes arranjos familiares que ao mesmo tempo apresentam em seu interior relações de afeto e desafio.

No entanto, num primeiro momento, a partir da análise preliminar de matricialidade desenvolvida neste trabalho, não é possível afirmar definitivamente uma posição com relação aos avanços ou retrocessos produzidos pela incorporação desta diretriz na atual política de assistência social. Considero que implica um retrocesso no sentido que pode contribuir com o repasse das responsabilidades públicas para o âmbito privado, sobrecarregando a família com responsabilidades que ela, sozinha, muitas vezes não tem condições para atender ou até mesmo, não deseja fazê-lo. Esse repasse de responsabilidade descaracteriza a noção de direitos sociais e retrocede a assistência social ao plano secundário. Porém, por outro lado, a idéia apresentada pela atual Política pode ser um avanço a partir do momento que o indivíduo não é pensado isolado do contexto social no qual está inserido, isto claro, partindo da atual concepção de família e não da concepção tradicional. Busca-se assim, trabalhar não só um indivíduo, mas o conjunto de pessoas que fazem parte do seu cotidiano de vida e assim, influenciam direta ou indiretamente na sua forma de comportamento, nos seus valores, na formação de sua identidade, etc.

Tais considerações são feitas pensando-se a introdução da diretriz da matricialidade na atual Política Nacional de Assistência Social.

Realmente, o que se pode observar é que na prática, na materialização da política de assistência social no município do Rio de Janeiro, as diretrizes da matricialidade e da territorialização operam mudanças apenas na forma como as ações devem ser organizadas, não modificando contudo, a maneira como os atendimentos estão sendo realizados. Ou seja, as ações devem ser centradas na

família, como enuncia a Política, então os profissionais que atuam nesses mecanismos deixaram de ser responsáveis por determinado programa e passaram a ser responsáveis por um número de famílias, no entanto cada membro desta família continua a ser inserido em programas diferentes. Com isso, perde-se o atendimento centrado na família como um todo.

Da mesma forma a diretriz da territorialização não está guiando realmente a prática. Não se busca apreender o território enquanto espaço de contradições, e a partir das características apresentadas por estes, serem desenvolvidas ações que satisfaçam as especificidades de cada local. O território tem sido pensado pelos profissionais que atuam na ponta, apenas enquanto um espaço geográfico, o qual deve ser dividido para delimitar a área sobre responsabilidade de cada profissional. As demandas e potencialidades de cada local, muitas vezes, não são reconhecidas e os programas e projetos implementados não seguem a lógica imposta pela diretriz, sendo os mesmos implementados em territórios que apresentam características e demandas diferenciadas. As ações não são pensadas e desenvolvidas de acordo com a lógica do território, mas sim continuam centralizadas nos âmbitos estadual e federal e guiadas por critérios que muitas vezes não condizem com as reais necessidades da população.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Mônica Maria Torres. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. *In*: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 61-78.
- BARROCO, M. L. S. As configurações da ética tradicional. *In*: **Ética e Serviço Social – fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 73-97.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, Seguridade Social e o Lugar da Filantropia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 73, p. 101-119. 2003.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BERRO, E. C. Organização e gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003, Brasília. **Caderno de textos**. Brasília: 2003. p. 65-76.
- BILAC, Elisabete Dória. Sobre as transformações nas estruturas familiares no Brasil. Notas muito preliminares. *In*: RIBEIRO, I.; RIBEIRO, A. C. T. **Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira**. São Paulo: Loyola, 1995. p. 43-61.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de dezembro de 1993. **Assistente Social: ética e direitos. coletânea de Leis e Resoluções**, Rio de Janeiro. 2003. p. 201-222.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Título VIII DA ORDEM SOCIAL. 34.ed. São Paulo: Saraiva, p. 125-147. 2004a.
- _____. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004b.
- _____. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A priorização da família na agenda da política social. *In*: KALOUSTIAN, S. M. (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 93-108.
- COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, C. G. (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000. p. 385-403.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. A família como questão social no Brasil. *In*: KALOUSTIAN, S. M. (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez,

1994. p. 19-25.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, p. 86-101. 2003.

_____. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. *In*: KALOUSTIAN, S. M. (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 109-130.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. Horizontes do indivíduo e da ética no crepúsculo da família. *In*: RIBEIRO, I.; RIBEIRO, A. C. T. **Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira**. São Paulo: Loyola, 1995. p. 27-41.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. **Coleção primeiros passos**, n.168. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-estar social: padrões e crises. **Textos para Discussão**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 340. 1995.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas. *In*: RAMOS, M. H. R. (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 169-183.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.71, p. 102-121. 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporális**, Brasília, n.3, p. 9-31, jan/julh. 2001.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 16.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 34-49. 1998.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.72, p. 22-52. 2002.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao Marxismo**. 2.ed. Lisboa: Antídoto, 1978.

MESTRINER, MARIA LUIZA. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às

famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. *In*: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-59.

NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. *In*: KALOUSTIAN, S. M. (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 26-46.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: Desafios à Consolidação de uma Singular Política Pública no Âmbito da Proteção Social. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 12, p. 9-36. 2003.

PASTORINI, Alejandra. A categoria “questão social” em debate. **Questões da nossa época**, São Paulo, v. 109. 2004.

_____. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 53, p.80-101. 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In*: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-42.

_____. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. **Temporális**, Brasília, n.3, p. 51-61, jan/julh. 2001.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORFIRIO, Marilda Venâncio; Et ali. **Assistência social: contextualização e legislação**. Rio de Janeiro: prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2000.

RAMOS, M. H. R.; BARBOSA, M. J. S. Globalização, novas relações econômicas e impactos em cidades brasileiras. *In*: RAMOS, M. H. R. (org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 85-111.

RIBEIRO, Elisonete. **Serviço Social e famílias substitutas: um estudo sobre o processo de trabalho nos tempos do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro, 2000. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

RIBEIRO, I; RIBEIRO, A. C. T. **Família e desafios na sociedade brasileira: valores como um ângulo de análise**. Rio de Janeiro: Loyola, 1994.

RIBEIRO, João. O que é positivismo. **Coleção primeiros passos**, n. 72. São Paulo: brasiliense, 2001.

RODRIGUES, M. Assistencialização da Seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 91, p. 108-122. 2007.

SOARES, Laura Tavares. O impacto do ajuste sobre a política social: o desmonte e as propostas de “reforma”. *In*: Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. **Questões de nossa época**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, n. 78, p. 71-89. 2000.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. A política de assistência social: começando o debate. *In*: REZENDE, I.; CAVALCANTI, L. F. (org.). **Serviço Social e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 83-99.

SPOSATI, Aldaísa de Oliveira. Democratização da organização e da gestão do sistema único descentralizado e participativo da assistência social: observações a partir da gestão local. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos**. Brasília: 2003. p. 49-64.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.87, p. 96-122. 2006.

SPOSATI, A. O.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. **Política social e o assistencial: a reconstrução do significado**. *In*: **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2007. p.27-37.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.77, p. 11-29. 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006.