

FAMÍLIA E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

o debate entre a provisão dos mínimos sociais e a as necessidades básicas

Maria Jacinta da Silva*

RESUMO

Aborda a importância da família no âmbito da Política de Assistência Social. Apresenta uma concepção de família, com ênfase no seu caráter contraditório e nas suas novas configurações, demonstrando a sua necessidade de proteção social. Aborda a controvérsia presente na Lei Orgânica de Assistência Social sobre a provisão dos mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas, indicando elementos para a compreensão das necessidades das famílias que precisam da Política de Assistência Social. Apresenta o significado de mínimos sociais e de necessidades básicas.

Palavras-Chave: Política de Assistência Social, família, mínimos sociais, necessidades básicas.

ABSTRACT

This paper approaches the importance of the family within the Social Assistance Policy. It presents a conception of family, emphasizing its contradictory character and its new configurations, demonstrating its need of social protection. It approaches the controversy present in the Organic Law of Social Assistance about the provision of minimum socials and the attention of basic needs, indicating elements for the comprehension of the needs of families that need the Social Assistance Policy. It also presents the meaning of minimum socials and of basic needs.

Key-words: Social Assistance Policy, family, minimum socials, basic needs.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política de Assistência Social passou a ser concebida como política pública inserida no âmbito da seguridade social. Nestas bases, ela passou a ser compreendida como direito do cidadão e dever do Estado e representou um avanço significativo na construção de direitos coletivos e da proteção social, principalmente para a grande maioria da população, que não tem condições de garantir as condições mínimas de sobrevivência sem a intervenção do Estado. No entanto, como política social, deve ser compreendida como uma unidade complexa e contraditória, que expressa tanto os interesses das lutas dos movimentos sociais por direitos quanto as necessidades do desenvolvimento do capital.

Está definido no primeiro artigo da LOAS que a Política de Assistência Social deve “prover os *mínimos sociais*, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, para garantir o atendimento às *necessidades básicas*”. Um

*Mestre em Educação e Doutoranda em Políticas Públicas

dos objetivos mais significativos da política é a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, ou seja, à família como unidade grupal e aos seus membros em diferentes faixas etárias. Assim, nem a política, nem a família podem ser compreendidas sem o significado de necessidades básicas, porque é essa política que deve garantir a provisão de uma vida digna, com segurança de sobrevivência e autonomia às famílias usuárias.

A família passou a ser considerada um foco de atenção fundamental para a Política de Assistência Social. Na primeira Política Nacional, a idéia de “centralidade na família” passou a ser considerada um princípio, ou seja, como principal referência para a concepção e implementação das ações da política. Na nova Política Nacional, a família ganhou maior relevância, entranhando-se em seus princípios, diretrizes, objetivos, beneficiários e estratégias de implementação de seus programas, serviços e projetos, tanto na proteção social básica quanto na especial. Desta forma, não é mais possível falar de assistência sem fazer referência à família.

A idéia de “centralidade na família”, remete-nos à relação entre família e suas necessidades básicas, como também ao debate sobre a contradição presente na LOAS no que se refere à provisão dos “mínimos sociais” e ao atendimento às “necessidades básicas” do grupo familiar. Neste trabalho pretendemos esclarecer o significado de família e indicar elementos para o debate entre “mínimos sociais” e “necessidades básicas” no âmbito da Política de Assistência Social.

2 A FAMÍLIA: uma totalidade dinâmica e contraditória

Partimos do pressuposto de que a família deve ser compreendida como síntese de múltiplas determinações sócio-históricas, econômicas e culturais e como uma totalidade dinâmica e contraditória. A família é uma instituição social construída pela cultura, pelo movimento da história e das relações socioeconômicas da sociedade. Sendo historicamente condicionada, ela é também dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida. Para Miotto (1997, p. 116), esta compreensão se contrapõe ao entendimento de que a família é um grupo natural, limitado à essência biológica do homem e à sua continuidade através da consangüinidade e da filiação.

A família é uma forma específica de agregação, um espaço privilegiado de socialização, de vivência das primeiras experiências, de busca coletiva de sobrevivência, de proteção aos filhos e aos demais membros. Ela deve assegurar os aportes afetivos e materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus membros (KALOUSTIAN, 1994, p. 11-12). No interior da família são apreendidos os primeiros valores éticos e

culturais, são vivenciadas relações entre os gêneros e as gerações, fundamentais para compreender e respeitar os direitos de seus membros, do grupo familiar e da coletividade.

Para Miotto (1997, p. 120), a família não deve ser compreendida como um simples somatório de comportamentos, anseios e demandas individuais, mas sim como um processo interativo da vida e das trajetórias individuais de cada um de seus integrantes. Neste sentido, a família pode ser definida “como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas, ou não, por laços sanguíneos”. Depois, a autora acrescenta que

estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras, de modo contínuo, estável e não casual [...] quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações” (MIOTTO, 2004, p.135).

Nas últimas décadas, as famílias brasileiras vêm se modificando e se reconfigurando, o que impossibilita pensar a família com base em um modelo único ou ideal, como o tradicional casal com filhos. As alterações na família fazem parte e estão relacionadas às transformações contemporâneas da sociedade. Goldani (1994, p. 12) destaca algumas características de uma nova configuração das famílias brasileiras, que teve início nos anos 1990: a redução do número de filhos; o predomínio das famílias nucleares; o aumento significativo das famílias monoparentais, com predominância das mulheres como chefes; o aumento das famílias recompostas; e o aumento de pessoas que vivem sós. Portanto, não é mais coerente falar de família, mas de “famílias”.

Estas novas configurações não devem ser compreendidas como fontes de desvio e fragilidades, mas como novas alternativas e possibilidades de sociabilidades familiares no novo contexto econômico e cultural. Segundo Carvalho (2000, p. 17), as famílias se alteraram, mas não perderam a sua potencial condição de assegurar a socialização, a criação de vínculos relacionais, a proteção e a inclusão social de seus membros. Para Miotto (2004, p. 134), independente das formas que assume, “a família ainda é o espaço privilegiado na história da humanidade onde aprendemos a ser e a conviver”.

No entanto, a família é uma instituição contraditória, tanto na sua dimensão interna, como grupo particular, quanto externa, porque contém e expressa as contradições mais amplas da sociedade. A maioria das famílias brasileiras está situada num contexto desfavorável, de desigualdade, de pobreza, de vulnerabilidade e de exclusão social. As famílias têm cada vez mais dificuldades de satisfazer suas necessidades básicas, o que se torna mais complexo devido a redução dos serviços das políticas de saúde, da habitação, saneamento básico, etc. Essa situação altera de forma negativa as possibilidades de as famílias construírem relações sócio-familiares protetivas entre seus membros.

Independentemente da configuração e da condição socioeconômica, as famílias podem se constituir em espaços de desconstrução e/ou negação de relações protetivas entre seus membros. A família se constitui num espaço de conflitos diversificados e de constantes lutas entre seus membros e entre o grupo familiar e a sociedade. Existem famílias com experiências de desigualdade, individualismo, desrespeito, autoritarismo, opressão, exploração, preconceito, falta de cuidado e de afeto, violência doméstica, abandono, etc. E, como nos afirma Mito (1997, p. 115), “a família não se constitui, *a priori*, como um lugar de felicidade”, porque nem sempre ela é cuidadosa e protetora.

3 O DEBATE SOBRE OS MÍNIMOS SOCIAIS E AS NECESSIDADES BÁSICAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a Constituição Federal, a Política de Assistência Social não é destinada a toda a população, mas a quem dela necessitar. Com base nesta determinação a LOAS define que a assistência social deve provê os “mínimos sociais” para garantir o atendimento às “necessidades básicas”. Aqui se estabelece uma controvérsia, porque esses termos geram diferentes interpretações, dificultando a definição de parâmetros comuns para o entendimento do que são os “mínimos sociais” e do que podem ser consideradas “necessidades básicas”. Numa primeira leitura da LOAS, tem-se a impressão de que “mínimos sociais” e “necessidades básicas” têm os mesmos significados. No entanto, para Pereira (2000, p. 20) “mínimos sociais” e “necessidades básicas” não são termos equivalentes, mas “guardam diferenças marcantes do ponto de vista conceitual e político estratégico”.

Contra-pondo-se à idéia de provisão dos “mínimos sociais”, Pereira afirma que estes têm uma conotação de menor, de menos, beirando a desproteção social. E, com a provisão desses mínimos, espera-se quase sempre que os seus beneficiários, geralmente as famílias, cumpram exemplarmente os seus deveres, obrigações e responsabilidades. Pelo contrário, “o básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta” (PEREIRA, 2000, p. 27). Assim, “o básico”, que na LOAS designa as necessidades do público usuário a serem satisfeitas, constitui as condições prévias para o exercício da cidadania, porque pressupõe um atendimento com dignidade. Deve ser um critério de referência para a formulação de políticas de satisfação dessas necessidades e para a definição de direitos sociais.

Nesse sentido, “o básico é direito indisponível (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falha do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse *déficit* pelo próprio sistema” (PEREIRA, 2000, p. 35). Desta forma, o direito à garantia das condições para a satisfação das necessidades básicas constitui o ponto

fundamental que justifica a existência das políticas sociais públicas e, em especial, da Política de Assistência Social. Para que os serviços sociais sejam realizados é necessário que, anteriormente, sejam delimitadas as necessidades sociais a serem satisfeitas.

Sposati (1997. p.10) diverge de Pereira sobre os “mínimos sociais”. Para ela, “propor mínimos sociais é estabelecer um patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos [...] Trata-se de definir um padrão societário de civilidade”. Para a autora, existem duas linhas de interpretação sobre a provisão de “mínimos sociais” previstos na LOAS. A primeira é restrita e minimalista e, como tal, fundamenta-se na pobreza e no limiar da sobrevivência humana. A segunda é ampla e cidadã e se fundamenta em um padrão básico de inclusão. Portanto, percebemos que para a autora, com base na segunda concepção, não existe contradição entre os “mínimos sociais” e as “necessidades básicas”. Para ela, propor “mínimos” não significa adotar um pacto de conformismo com um baixo padrão de vida, mas tomá-lo como referência, não para segui-lo, mas para superá-lo, porque “estabelecer um padrão básico de vida implica definir quais necessidades são consideradas básicas e universais” (SPOSATI, 1997, p.24).

Agnes Heller (1986) descobriu, a partir de estudos sobre as obras de Karl Marx, que existe uma relação direta entre mercadorias e necessidades. Isto porque a mercadoria existe para satisfazer as necessidades humanas, ou seja, a satisfação de necessidades constitui uma condição básica para qualquer mercadoria. Para Heller (1986, p. 43) o homem e o objeto de sua necessidade estão em correlação, porque toda necessidade se refere a algum objeto material ou alguma atividade concreta. Nesse entendimento, a necessidade e seu objeto são duas dimensões ou momentos de um mesmo conjunto: os objetos fazem existir as necessidades e as necessidades fazem existir os objetos. Por isso, Heller (1989, p. 44) afirma que *“el hombre crea los objetos de su necesidad y al mismo tiempo crea también los medios para satisfacerla [...] la génesis del hombre es en el fondo la génesis de las necesidades”*. Marx e Engels, em *A ideologia alemã*, afirmavam que o primeiro fato histórico é a produção dos meios necessários para a satisfação das necessidades humanas.

Nessa mesma perspectiva, Pereira (2000, p. 66) defende que as necessidades humanas básicas devem ser compreendidas como fenômenos objetivos e universais. A autora se fundamenta em Len Doyal e Ian Gough¹, que rejeitam as concepções naturalistas, relativistas e culturalistas das necessidades e sustentam que “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns”. Para eles, “embora a satisfação das necessidades humanas básicas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação” (DOYAL; GOUGH, 1991, apud

¹ Len Doyal e Ian Gough são autores do livro “A theory of human need” (Londres: Editora MacMillan, 1991). Dos estudos sobre necessidades humanas, Potyara A. P. Pereira considera que este é o que possui maior densidade analítica e coerência teórico-conceitual.

PEREIRA, 2000, p. 66). Existe um consenso moral em diferentes visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana digna só ocorrerá se certas necessidades fundamentais e comuns a todos forem atendidas.

Heller mostra a relação entre a força de trabalho e as necessidades. Descobre que a força de trabalho é uma mercadoria que satisfaz a necessidade de produção da mais-valia e da acumulação do capital, ao mesmo tempo em que permite as condições para a satisfação das necessidades do trabalhador e de sua família, no limite da sobrevivência (HELLER, 1986, p. 23). Isto porque o lugar que o trabalhador ocupa no seio da divisão do trabalho determina a estrutura das suas necessidades ou ao menos seus limites, de acordo com as suas possibilidades. Essa discussão nos remete à questão da alienação das necessidades humanas, porque as condições sociais dos homens determinam os limites das necessidades humanas, ou seja, os tipos de objetos materiais que o homem pode ou não consumir para satisfazer suas necessidades.

Heller descobre que, para Marx a satisfação das necessidades humanas depende não apenas dos bens materiais, mas também dos não materiais ou espirituais, como a necessidade política, de vida social e de trabalho. Heller identifica também diferentes tipos de necessidades² nas obras de Marx. As necessidades naturais são as físicas, necessárias ou imprescindíveis, dirigidas à manutenção das condições da vida humana e são “naturalmente necessárias”, porque sem sua satisfação o homem não pode conservar-se como ser natural. São referentes à alimentação, à moradia, ao vestuário, à higiene, etc. (HELLER, 1986, p. 30-31). E, como o homem é um ser social, a sua conservação não se limita ao natural, mas envolve a sua dimensão social, de modo que as suas necessidades necessárias ou naturais são também consideradas necessidades sociais.

Para Marx, as “necessidades necessárias” são aquelas surgidas historicamente e não dirigidas à mera sobrevivência. Elas variam de acordo com cada época, com as condições naturais de cada país, com a cultura, com os costumes. Para Heller (1986, p. 77), as necessidades sociais são compreendidas “*como sistema de necesidades general, por encima de los individuos y de sus necesidades personales*”. Não significam “necessidades da sociedade” nem “necessidade pessoal socializada”, visto que a necessidade social é mais geral, mais elevada e mais importante que a pessoal.

Para Pereira, a discussão sobre as necessidades ainda padece de imprecisões e de ambigüidades, porque muitas vezes o termo ‘necessidades humanas’ tem uma conotação tão ampla, relativa e genérica que fica difícil identificar os conteúdos, contornos e

² Agnes Heller identificou nas obras de Marx diferentes tipos de necessidades: naturais; físicas; necessárias; sociais; de luxo; socialmente produzidas; e radicais. Neste trabalho, não pretendemos discutir os tipos de necessidade, mas focar elementos das necessidades sociais, que aparecem de forma dispersa nas obras de Marx e com significados correlatos e complementares aos das necessidades naturais, físicas ou necessárias.

particularidades desse conceito. Pereira situa Agnes Heller numa concepção subjetivista e relativista sobre necessidades humanas porque, na visão de Pereira, as considerações de Heller estariam “calcadas na compreensão de que necessidades básicas são essencialmente produto do meio dos quais os homens fazem parte” (PEREIRA, 2000, p. 44).

A identificação que Pereira atribui a Heller não tem sustentação teórica porque ela destacou um elemento de forma isolada, que perde o seu significado fora do conjunto da obra de Heller sobre a teoria das necessidades. Pelo contrário, Heller evidencia uma relação dialética entre necessidade e objeto material, sem a qual o homem não conseguiria permanecer vivo e se reproduzir. Em nenhum momento, Heller afirma que os homens podem viver sem a satisfação de suas necessidades necessárias, materiais e objetivas. No entanto, esclarece que as suas necessidades não são sempre as mesmas, porque a sua satisfação depende da cultura e das classes sociais. É pela condição de classe que a maioria dos homens é alienada das suas próprias necessidades materiais e objetivas.

4 CONCLUSÃO

Além das suas dificuldades e limites internos, as famílias sofrem as repercussões das contradições da sociedade capitalista e as imposições do neoliberalismo às políticas públicas estatais. O processo de concentração de renda, o aumento da pobreza e o acirramento das desigualdades sociais, aliada a crescente redução das políticas públicas, aumentaram a situação de vulnerabilidade das famílias, o que exige estratégias mais complexas entre seus membros para garantir a satisfação de suas necessidades básicas mais urgentes para a sua sobrevivência. Essa situação não permite que as famílias se reproduzam e se protejam com dignidade. Portanto, a capacidade de cuidado e de proteção dos grupos familiares com os seus membros, depende diretamente, da proteção que eles receberam ou não do Estado, mas também dos valores culturais e princípios éticos que os norteiam.

Para que a provisão social, prevista na LOAS, seja coerente com as necessidades básicas das famílias, ela precisaria garantir condições de vida em um padrão de dignidade humana. No entanto, ao contrário do que está definido na LOAS, a Política de Assistência Social não tem como parâmetro a provisão das necessidades básicas das famílias, como direito a uma vida digna, mas sim a provisão dos mínimos sociais. Além disso, ainda é muito incipiente a articulação com as outras políticas públicas e com a política econômica, na perspectiva da garantia da provisão das necessidades básicas e dos direitos conquistados. Mais incipiente ainda é a redução da pobreza e da desigualdade social, visto

que ainda não existe uma definição política no sentido de possibilitar o redirecionamento da política econômica nessa perspectiva. Sendo assim, num contexto de inúmeras e complexas necessidades sociais, a revalorização da família na Política de Assistência Social pode significar a responsabilização da família pela sua própria proteção social.

REFERÊNCIAS

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

CARVALHO, M. do C. Brandt de. **O lugar da família na política social**. In: CARVALHO, M. do C. Brandt de (Org.). A família contemporânea em debate. São Paulo: EDUC / Cortez, 2000.

GOLDANI, A. M. **As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas**. In: Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. Revista de Estudos e Pesquisas em Educação. São Paulo: n. 91, nov. / 1994.

HELLER, Ágnes. **Teoría de las necesidades em Marx**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Península (Coleção Historia / Ciência / Sociedad), 1986.

KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira: a base de tudo**. Brasília: UNICEF / Cortez Editora, 2000.

MIOTO, R. C. T. **Família e Serviço Social: contribuições para o debate**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, ano XVIII, n. 55, nov. / fev.1997.

_____. **A centralidade da família na Política de Assistência Social: contribuições para o debate**. In: Revista de Política Pública. São Luis: EDUFMA, v. 8, n. 1, jan. / jun. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora. Ano XVIII, n. 55. nov. / fev. 1997.