

A FOCALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA E A CULTURA DA “PROTEÇÃO FAMILIAR”

Kelly Aline Barbosa Ribeiro*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a centralidade das famílias “mais vulnerabilizadas” na composição do Sistema Único de Assistência Social, por meio de um recorte que prioriza uma investigação sobre o novo modelo de “proteção familiar” desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro. Metodologicamente, as primeiras aproximações ao nosso objeto têm como referência o debate realizado pelos assistentes sociais brasileiros com intuito de resgatar a discussão sobre a focalização das ações do Estado nos programas sócio-assistenciais, assim como problematizar o atual projeto de “combate à pobreza” direcionado aos segmentos “mais vulnerabilizados” pela miséria.

ABSTRACT

The present work focuses the most vulnerable families who take part in the Social Assistance System. It examines the new model of family protection developed by the Reference Center of Social Assistance of Rio de Janeiro City. We first refer to the debate amongst the Brazilian social workers about the State actions on the social assistance programs. It also analyses the current project “Combate à Pobreza” (fighting poverty) which is directed to the poorest.

Key words: Social Assistance, Focusing, Family.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como temática a Política de Assistência Social no Brasil, um dos eixos da pesquisa “Os Impactos da privatização e mercantilização da Seguridade social: balanço e perspectivas do Comércio Mundial”, coordenado pela PROF^a.DR^a. Cleusa Santos¹, que integra o Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social (LOCUSS) da Escola de Serviço Social (ESS) pertencente à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ele representa parte de nossas análises que já estão contempladas no Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação², apresentado na Escola

*Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹Professora Adjunta, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

²Orientado pela Prof^a Dr^a Cleusa Santos ESS/UFRJ e avaliado tanto pela Prof^a Dr^a Mavi Pacheco ESS/UFRJ quanto pelo Prof. Dr. Carlos Montañó ESS/UFRJ este trabalho foi aprovado no dia 12 de janeiro de 2007.

de Serviço Social desta universidade como requisito parcial para a obtenção do grau de Assistente Social.

A proposta deste trabalho é priorizar o debate sobre a centralidade das famílias “mais vulnerabilizadas” na composição do Sistema Único de Assistência Social, por meio de um recorte que busca analisar e compreender o trabalho de “proteção familiar” estruturado nos Centros de Referência de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro. Ou seja, temos como objetivo resgatar a discussão sobre o redimensionamento das funções do Estado e seus impactos na Política Nacional de Assistência Social, assim como problematizar as incidências deste processo no atual modelo de proteção social assistencial que se encontra focalizado no atendimento das “famílias mais vulnerabilizadas” pela pobreza e miséria.

2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA NO BRASIL: breves considerações.

A lógica da ajuda aos chamados “mais necessitados”, no decorrer de nossa história, definiu-se com base nas práticas religiosas que, principalmente, lideradas no âmbito da Igreja Católica, ressaltavam o princípio da caridade como um dever cristão, por meio da valorização de um discurso moral de solidariedade, que pregava e defendia a idéia de que a assistência ao próximo era um caminho de equilíbrio para a conquista de um tipo de sociedade harmoniosa.

Essa concepção de “ajuda ao irmão mais necessitado”, mencionada em várias passagens da Bíblia, historicamente, influenciou tanto as ações da Igreja como a consolidação de uma restrita visão assistencialista e compensatória que, efetivamente, até hoje, incide sobre as práticas de “combate” às desigualdades sociais e o processo de estruturação de um conjunto de ações direcionadas aos caracterizados como mais visivelmente “vulnerabilizados” pela miséria.

A partir da análise de alguns estudiosos sobre a trajetória da assistência no Brasil, verificamos que no plano político-institucional a intervenção estatal nesta área somente caracterizou-se como sistemática com a promulgação da Constituição de 1988 que *“representou, pelo menos em tese, o início de uma era de multiplicação e extensão de direitos sociais no Brasil.”* (PEREIRA, 1996, p.87). Essas mudanças se deram, segundo Coutinho (1992), como reflexo das relações conflituosas que marcaram tanto o “processo” como o “projeto” político de abertura democrática³ de nosso país, através de um conjunto de *“rupturas parciais e progressivas, muitas vezes ‘negociadas’*, que não representaram, nem

³Para análise mais detalhada sobre o período, conferir Coutinho (1992) e Netto (1996).

em tese, um caminho de “*ruptura única e explosiva*” (COUTINHO, 1992, p.52) com a ordem social vigente.

O texto constitucional (BRASIL, 1988) regulamentado como “*um modesto avanço em relação aos padrões internacionais mais avançados*” (PEREIRA, 1996, p.87), possuiu, sem dúvida, um significado político e social inquestionável, que permitiu, entre seus avanços, conquistas importantes, no âmbito dos direitos sociais (Art.6º)⁴ (BRASIL, 1988), no processo de participação popular (Art. 204)⁵ (*Id., ibid.*) e no modelo de gestão das políticas públicas básicas. Noutras palavras, consideramos que Carta Constitucional e a Lei Orgânica da Assistência Social (aprovada em 1993) definiram-se como um marco que, particularmente na área da assistência, representou a sua regulamentação como uma política pública de direito e sua descrição como um dever de responsabilidade estatal, tanto no que concerne ao processo de seu financiamento e planejamento quanto no que diz respeito à execução e à avaliação de suas ações e serviços.

3 A FOCALIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como podemos observar, a regulamentação dessa política representou, sim, um possível eixo para ampliação da democracia política e social, por meio da estruturação de um novo modelo sócio-assistencial, pautado pela defesa dos princípios de gratuidade, redistribuição de renda, descentralização de gestão e participação popular. No entanto, sua consolidação encontrou um difícil caminho de longos desafios, principalmente, a partir de 1990, período que marca “*uma avassaladora contra-reforma do Estado.*” (BEHRING, 2003, p.102).

Conforme os estudos realizados por Behring (2003), sobre as relações entre a contra-reforma do Estado, a Seguridade Social e o lugar da filantropia”, no Brasil, a defesa

da tese de que há uma contra-reforma⁶ do Estado está entrelaçada a uma nova visão filantrópica de projeto de intervenção, que emerge, nesse período, para o enfrentamento das

⁴Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁵Art. 204. [...] II - participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁶Segundo Behring (2003, p. 198), “a ‘reforma’ do Estado, tal como está sendo conduzida, é a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo de

múltiplas expressões da “questão social” , mediante uma ampla parceria entre o Estado e o chamado ‘terceiro setor’⁷ ou sociedade civil.

Subordinado às políticas econômicas neoliberais determinadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), esse modelo propõe a racionalização dos custos, por parte do Estado, e a redução dos direitos sociais, por meio de um conjunto de medidas e reformas que priorizam tanto o processo de focalização dos recursos em determinados problemas sociais, quanto *“um retorno à família e às organizações sem fins lucrativos, ONGs e organizações filantrópicas, como agentes do bem-estar, substituindo a política pública” (BEHRING, 2003, p107).* Observamos, entre as prioridades do Banco Mundial, por exemplo, um restrito pacote de proteção social que, focalizado nos segmentos “mais vulnerabilizados” pela pobreza, propõe:

Políticas que objetivam melhorar a qualidade dos gastos públicos e a prestação de serviços para os pobres, [...] programas que incorporem a reforma da Previdência Social e a integração das transferências sociais (que estão sendo implementadas pelo governo), mudanças mais amplas nos gastos públicos para aumentar sua flexibilidade e eficiência, o aperfeiçoamento da avaliação e do monitoramento dos gastos em geral e de programas individuais, e maior transparência e participação nos processos decisórios públicos (BANCO MUNDIAL, 2004, p.31).

De acordo com essa perspectiva, *“o Brasil dispõe de um amplo conjunto de programas de proteção social”*; seria necessário um novo direcionamento das políticas públicas estatais que *“aumentaria a eqüidade, reduziria os desvios de benefícios para pessoas que não são pobres e promoveria uma maior inclusão dos [mais] pobres.” (BANCO MUNDIAL, 2004 p.33).* No interior dessas orientações, os principais fatores responsáveis pela elevada desigualdade de renda, no Brasil, são: a desigualdade na escolaridade; o elevado diferencial em favor dos mais capacitados, no mercado de trabalho, e um sistema regressivo de aposentadorias, no setor público.

Já, como estratégia de enfrentamento a essas “causas” sociais, essa entidade prioriza, entre suas orientações, a estruturação de *“programas de assistência social que incorporam transferências de recursos e um sistema previdenciário mais eqüitativo”*, que

condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobre tudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil [...]. O que a meu ver, não permite caracterizar o processo em curso como modernização conservadora, mas como uma contra-reforma, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta [...]. Esse último aspecto *demarca uma perda total de sentido de nacionalidade e um componente destrutivo não visto nos saltos para frente promovidos em períodos anteriores.”.*

⁷Um estudo mais aprofundado da proposta dessa relação de “parceria” do Estado com o chamado “terceiro setor” deve ter, como base, também, as análises realizadas por Montañó (2003). Ele considera numa perspectiva crítica e de totalidade que o chamado “terceiro setor” refere-se *“a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação produtiva, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta à ‘questão social’, seguindo os valores de solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua” (p.186).*

teve ter, como suporte, mais recursos, na área da educação, e uma reforma mais radical, na previdência, o que, segundo essa lógica, *“pode gerar resultados complementares mais rápidos e reduzir substancialmente a desigualdade.”* (BANCO MUNDIAL, 2004 p.33), entre os brasileiros.

Essas orientações caminham em torno de uma nova estruturação do sistema de proteção social brasileiro, que prioriza um forte corte dos direitos, na esfera do trabalho⁸, e algumas mudanças, na garantia do acesso a bens e serviços essenciais de caráter coletivo. De acordo com esse movimento, a partir da segunda metade da década de 90, ao contrário do modelo de reforma pré-estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o Estado redimensiona suas funções e se constitui conforme o jogo de correlações de forças sociais, atuando de forma pontual, em pequenos grupos, por intermédio de um conjunto de ações destinadas aos segmentos “mais vulneráveis” da população, que são atendidos com base em uma lógica individual na qual se valoriza a situação de pobreza como um problema íntimo e pessoal.

4 CONCLUSÃO: a cultura da “proteção familiar”

Neste contexto, a construção de um modelo de proteção aos “mais necessitados” e os desafios para a estruturação da assistência social como uma política pública de direito – conforme previsto pela Constituição Federal, de 1988, e pela Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993 – promove um amplo debate sobre a criação de um Sistema Único de Assistência Social⁹ no Brasil.

O SUAS aparece como um campo de mediação importante e estratégico para pensarmos, por um lado, em um possível caminho de avanço contra as práticas clientelísticas e caritativas. E por outro, na construção de possibilidades para a estruturação de uma política pública de direito, no campo da assistência, na qual se amplie o reconhecimento das demandas dos usuários e, ao mesmo tempo, seja possível a criação de espaços de mobilização e resistência, frente ao processo de exploração, assim como a lógica desse modo de produção que se sustenta *“irredutivelmente, da produção exponenciada de riqueza e da produção reiterada da pobreza.”* (Netto, 2004, p.14).

⁸Entre eles, podemos considerar: o aumento da idade mínima para a aposentadoria, a redução dos seguros de acidente de trabalho, a diminuição do valor da aposentadoria, o investimento em serviços terceirizados, entre outras mudanças.

⁹Tem-se, como referências, a atual Política Nacional de Assistência Social, aprovada em setembro de 2004, que traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (realizada em novembro de 2003), e a Norma Operacional Básica - NOB/01/2005, aprovada em julho de 2005.

Como podemos perceber através da estruturação dos Centros de Referência de Assistência Social¹⁰ do Município do Rio de Janeiro¹¹, não se trata de um debate simples, que envolva, apenas, a organização político-administrativa do funcionamento da rede de serviços sócio-assistenciais de proteção, tendo em vista que esse tema perpassa uma discussão sobre o financiamento, a gestão, o monitoramento, a avaliação, o controle social de todas as ações dessa área, as quais, principalmente, englobam a centralidade das famílias brasileiras, na organização desse modelo de proteção, como destaca a atual Política Nacional de Assistência Social.

Segundo Pereira (2004, p.28), partimos da compreensão de que essas medidas de proteção à família não são novidades, no Brasil, e, muito menos, no cenário internacional. Ou seja, conforme a autora destaca, nas suas análises, *“desde a crise econômica mundial dos fins dos anos 70, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social”*, de uma forma ou de outra, pelas agendas governamentais. Da mesma forma, o compromisso do Estado com o

pleno emprego (fortalecedor dos sindicatos), com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia geral de estabelecimento de um patamar mínimo de bem-estar, vem se desfazendo a passos largos. (PEREIRA, 2004, p.31).

No caso do Brasil, por exemplo, a participação da família se tornou um ponto de apoio e sustentação, para compensar o atendimento pontual do Estado, no que diz respeito à provisão do bem-estar de seus membros. Como identifica Carvalho (2000, p.16), *“as sociabilidades sócio-familiares e as redes de solidariedades por elas engendradas nunca foram descartadas”*; ao contrário, *“elas foram e são para as camadas populares, a sua condição de resistência e sobrevivência”* (p.16). Principalmente, na evidente redefinição do papel do Estado, na esfera social e no avanço das ações voluntárias, onde *“ressurgem os discursos e as práticas de revalorização da família que, fundamentados numa concepção ideológica de cunho conservador”* (ALENCAR, 2004, p.63) buscam redirecionar o seu papel,

¹⁰De acordo com a Portaria nº78, sancionada em 8 de abril de 2004, que estabelece as diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e a Política Nacional de Assistência Social, entendemos que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsável tanto pelo Programa de Atenção Integral às Famílias quanto pela execução, coordenação e organização dos serviços sócio-assistenciais de proteção básica, no âmbito local. Ou seja, essas unidades públicas estatais (CRAS) realizam, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social o atendimento a famílias que [...] *“em decorrência da pobreza, estão vulneráveis, privadas de renda e do acesso a serviços públicos, com vínculos afetivos frágeis, discriminadas por questões de gênero, etnia, deficiência, idade, entre outras”* (BRASIL, 2006).

¹¹A definição dessa área programática está diretamente vinculada à sua referência nacional, no que concerne ao processo de criação do SUAS. Afinal, o município do Rio de Janeiro é considerado um dos modelos para a realização do planejamento e de elaboração das demais unidades. Já, a razão da escolha desses profissionais se tornou relevante, tanto pela pertinência teórica e política dessa temática para o Serviço Social (profissão que tem, como um dos pontos mais importantes do seu ideário, a universalização dos direitos sociais) como, também, pela necessidade de ampliar esse debate no interior da categoria, tendo em vista sua inserção no movimento de luta pelo processo de consolidação de um Sistema Único de Assistência Social, comprometido com o texto constitucional, de 1988, e com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

como se a família fosse co-responsável por prover as necessidades de seus membros, ocupando um espaço de proteção e “parceria” com o Estado, as instituições filantrópicas e as organizações não-governamentais.

De acordo com essa lógica, a família acompanha o processo da partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade, como, também, ratifica a importância de um caminho de solidariedade entre os homens, no qual o objetivo transcende um suposto ideário de justiça e equidade que tem como base de sustentação, uma suposta proposta de superação da miséria e da pobreza. Neste sentido, compreendemos que o debate sobre a relação entre os arranjos familiares e o papel das políticas de apoio à renda familiar passa por inúmeras interpretações tornando relevante uma reflexão crítica sobre suas mediações e sobre os seus limites que se estruturam num conjunto de respostas políticas e institucionais que, em consonância com as constantes modificações políticas, econômicas, sociais, culturais visam enfrentar, de alguma forma, as múltiplas expressões da questão social, ou seja, as contradições mais evidentes da relação entre capital/trabalho.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica. As transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo, Cortez, 2004.

BANCO MUNDIAL (BIRD). **Relatório da estratégia de assistência para a República Federativa do Brasil**. 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXIV, n. 73, mar. 2003.

_____. **O Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos**. São Paulo, Cortez. 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome e à Pobreza. Secretaria Nacional de Assistência social. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988.

CARVALHO, Maria do Carmo. A política de Assistência Social: dilemas na conquista de sua legitimidade. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. O lugar da família na política social. In: **A família contemporânea em debate**, São Paulo: EDUC, Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**. São Paulo, Cortez, (p.30-60), 1992.

NETTO, José Paulo. **Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 50, 1996.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** São Paulo: Cortez, 1994.

PEREIRA, Potyara. P. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus. 1996.