

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

Família e Assistência Social: análise dos governos FHC e Lula

CILENE SEBASTIANA BRAGA LINS

**BRASÍLIA (DF)
2013**

CILENE SEBASTIANA BRAGA LINS

Família e Assistência Social: análise dos governos FHC e Lula

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros

Brasília, DF

2013

Família e Assistência Social: análise dos governos FHC e Lula

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída por

Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros (Presidente)

Profa. Dra. Helga Cristina Hedler (Membro Externo)

Profa. Dra. Tânia Mara Campos de Almeida (Membro Interno não vinculado ao Programa)

Prof. Dr. Cristiano Guedes (Membro Interno vinculado ao Programa)

Profa. Dra. Ângela Vieira Neves (Membro Interno vinculado ao Programa)

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador (Suplente)

A minha querida mãe e avó Sebastiana (*in memoriam*)!

Ao meu amado pai Edilson e a minha mãe Laise pelo amor e por estarem sempre presentes em minha vida, mesmo a distância!

Agradecimentos

A Deus, por ter me dado forças para superar todas as dificuldades pessoais e acadêmicas durante a elaboração desse doutorado.

Ao querido amigo e mestre Vicente Faleiros, pela paciência e estímulo na construção da tese.

Aos meus queridos e amados irmãos Edmilson, Edvana, Alessandra e Alex e sobrinhos pelo apoio e força nos momentos em que tinha que dividir os momentos de descanso com a família com a elaboração da tese.

À minha querida amiga e comadre Ozanira Ferreira da Costa, pelo apoio, compreensão e amizade em todos os momentos.

À minha querida amiga Cristiane, pelo apoio no encaminhamento de informações sobre a Política de Assistência Social.

Ao meu amigo Magno, pelo apoio no levantamento e organização dos dados da pesquisa.

À querida Professora Potyara, pelo incentivo à realização da seleção do doutorado e grandes contribuições teóricas.

À minha tia Debra, pelo apoio, carinho e atenção dedicada nos momentos mais difíceis de minha vida durante o doutorado.

Aos queridos companheiros e conselheiros do CRESS, 8ª Região, Handerson, Ana, Thais, Grazielle e Lorena pelo apoio e compreensão durante a elaboração da tese!

À Domingas, pelo apoio!

RESUMO

Família e Política Social tem sido um tema muito problematizado no atual contexto. Ganhou grande visibilidade a partir de análises da Política de Assistência Social brasileira nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Este trabalho apresenta uma abordagem trazendo as discussões de gênero e classe no campo acadêmico. Família é um termo muito mais extenso do que sua palavra expressa. Ele é atravessado por conflitos, por subordinação e por responsabilização. Esses termos se expressam no cotidiano de homens e mulheres. Essa pesquisa teve como objetivo realizar uma análise comparativa entre família e a Política de Assistência Social nos governos FHC e Lula (1995 a 2010). Trabalhou-se nessa pesquisa com a seguinte hipótese: A Política de Assistência Social nos governos FHC e Lula direcionaram suas ações com base em parâmetros familistas, transferiram responsabilidades para as famílias mantendo as condições estruturais do capitalismo e das concepções de família patriarcal, reproduzindo e fortalecendo a responsabilização dos cuidados com seus membros para as mulheres, assim como, a responsabilização com o cumprimento das condicionalidades. O direcionamento metodológico estabelecido para o processo investigativo partiu de um aprofundamento teórico apoiado em pesquisas bibliográficas e documentais. Os resultados da pesquisa foram: o debate sobre Família é apresentada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS - sem nenhuma referência às condições estruturais que a sociedade capitalista demanda às famílias mais pobres. Não existe a preocupação com a sobrecarga das mulheres no desenvolvimento de atividades laborais e na reprodução do cuidado. Nas duas PNAS é destacada a necessidade de desenvolver potencialidades, como se o indivíduo se restringisse apenas a essa necessidade para sair da condição de pobreza. O foco nas famílias teve como base o aumento do consumo em um momento de crise capitalista tendo como parâmetro a perspectiva de família estruturada e não estruturada. As duas PNAS reforçam a articulação da família com a comunidade.

Palavras-chave: Família. Gênero. Estado e Assistência Social.

ABSTRACT

Family and Social Policy has been a topic much questioned in the current context. It has gained great visibility from analyses of the Brazilian Social Assistance policy during FHC and Lula's governments. This paper presents an approach bringing discussions of gender and class in the academic field. Family is a term much more extensive than its word. It is crossed by conflicts, subordination and accountability. These terms are expressed in the everyday life of women and men. This research aimed to conduct a comparative analysis of the relationship between family and Welfare Policy in FHC and Lula's governments (1995 to 2010). In the research, the following hypothesis was made: the Social Assistance Policy during FHC and Lula's governments directed their actions based in family parameters, and transferred responsibilities to the families, keeping the structural conditions of capitalism and the conceptions of patriarchal family, reproducing and strengthening the accountability of women in caring for its members, as well as in compliance with conditionality. The targeting methodology established for the investigative process started from a theoretical deepening based on bibliographical and documental research. The results of the research were: the debate about family is presented in the Política Nacional de Assistência Social - PNAS [National Policy for Social Assistance] - with no reference to the structural conditions that the capitalist society requires to the poorest families. There is no concern with the overload of women in labor activities and in the reproduction of care. In both PNAS is highlighted the need to develop capabilities, as if the individual were restricted only to this need to get out of poverty. The focus on families was based on the increased consumption in a time of capitalistic crisis having the prospect of structured and unstructured family as a parameter. The two PNAS reinforce the articulation of the family with the community.

Keywords: Family. Gender. State and Social Assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Tipos de família – 1992 a 1999	80
Gráfico 2 - Configurações de Família – 2001 a 2009	81
Gráfico 3 - Pessoas de referência das famílias ou domicílios por sexo – 1992 a 1999	82
Gráfico 4 - Pessoas de referência das famílias ou domicílios por sexo – 2001 a 2009	82
Gráfico 5 – Remuneração	117
Gráfico 6 – Desemprego hoje	119
Tabela 1 – Diretrizes que envolvem o PAIF	130
Tabela 2 – Diretrizes que envolvem o NAF	131
Tabela 3 – América latina (painel) – coeficiente de GINI: 2000-2009	147
Tabela 4 – América Latina (painel) e mundo – Coeficiente de Gini	148
Tabela 5 - América Latina (painel) – Programas de transferência de renda: 2007-2010	150

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO.....	9
1.1 – Delineamento da Pesquisa.....	19
1.2 – Estruturação dos capítulos.....	24
2 - FAMÍLIA E SOCIEDADE.....	26
2.1 – Principais abordagens da família e a questão do patriarcado.....	26
2.2 – Relação entre família, patriarcado e Estado na sociedade capitalista.....	32
2.3 – Família e a reprodução do casamento na sociedade capitalista.....	39
2.4 – Estado, família e pobreza na contemporaneidade.....	44
2.5 – Crise capitalista e o papel da família nas Políticas Sociais.....	54
3 - AS PARTICULARIDADES DA FAMÍLIA BRASILEIRA.....	64
3.1 - Aspectos históricos da família brasileira e o papel do Estado.....	64
3.2 – Estado e família: análise dos conceitos de família e a realidade brasileira.	71
3.2.1 – Os conceitos de família presentes nas legislações brasileiras.....	71
3.2.2 – As configurações da família e suas legislações nos documentos Institucionais: rompimento dos valores do patriarcado?	74
3.2.3 – Análise da realidade brasileira contemporânea: de que família se está falando?	78
3.2.4 – Diversidade familiar e dados de sua configuração nos períodos dos governos FHC e Lula.....	78
4 – GOVERNOS FHC e LULA: O CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO QUE PERMEARAM AS DUAS GESTÕES E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	86
4.1 – A Assistência Social no Brasil: processo histórico de criação.....	87
4.2 – Os contextos econômicos, político e social que marcaram os governos FHC e Lula.....	94
4.3 – Governo FHC e Lula: fortalecimento das políticas neoliberais e a Assistência Social.....	97

5 – AS AÇÕES DE ASSISTENCIA SOCIAL VOLTADAS PARA A FAMÍLIA NOS GOVERNOS FHC E LULA.....	110
5.1 – A Questão da família e da mulher e sua expressão na PNAS dos governos Lula e FHC.....	111
5.1.1 – Política Nacional de Assistência Social: da referência no governo FHC à centralidade na família no governo Lula.....	122
5.1.2 – Do atendimento à atenção especial: análise das diretrizes do Núcleo de Atendimento a Família – NAF e Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.....	128
5.2 – Gasto com Assistência Social e distribuição de renda.....	138
5.2.1 – Gasto com Assistência Social no contexto neoliberal das duas gestões.....	139
5.2.2 – Transferência de renda, desigualdade e pobreza nas duas gestões.....	145
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	161
ANEXOS.....	173

1 – INTRODUÇÃO

Esta tese trata do tema Família e Política Social a partir de análises da Política de Assistência Social brasileira nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

As temáticas sobre família, pobreza e assistência social vêm sendo foco de muitos estudos e preocupações nos últimos anos, tanto no espaço acadêmico como na gestão de Políticas Sociais. O primeiro, geralmente, aponta elementos ligados às mudanças da configuração familiar como, por exemplo, o aumento de mulheres chefes de família; a diminuição do número de famílias compostas por pai, mãe e filhos; a diminuição do número de nascimentos; a entrada da mulher de forma mais intensa no mundo do trabalho e sua sobrecarga de atividades, tanto no espaço público como no privado; entre outras temáticas. Já, no âmbito da Política Social, a família passou a ser o centro das atenções, em especial, nas áreas de Assistência Social, Saúde e Trabalho. Assim, tanto na área acadêmica como na gestão pública, a família se faz presente, seja na busca de conhecimentos, seja como foco de intervenção do Estado em função das demandas a ela colocadas, principalmente a partir de 1990.

É nesse debate que se situam as preocupações para aprofundar conhecimentos nesse campo. Autores como Miotto (2004, 2006 e 2010), Carvalho (2007), Duarte (2010), Saraceno (2003) e Therborn (2006), abordam a temática da família a partir de várias matrizes teóricas salientando suas metamorfoses sofridas historicamente no espaço e no tempo. No que tange à Política Social, em especial na Europa, autores como Castel (1998) e Esping-Andersen (1991 e 2010) também já se preocupavam com essa questão em seus estudos.

Cabe destacar que o debate da Família, da Política Social e sua relação com o Estado, sobretudo na área da Assistência Social, aparecem em maioria nesses estudos.

Mioto (2010), uma das principais autoras brasileiras que trata das discussões da Família no âmbito da Política Social no Brasil, salienta que a responsabilização da família nas políticas sociais ocorreu de forma mais intensa no Brasil juntamente com o empobrecimento da população na década de 90. Diante disso, a autora questiona: como ocorre o processo de responsabilização da família no campo das Políticas Sociais? Para ela esse processo de responsabilização da família, parte de três elementos como ponto de partida para a análise desse processo. Primeiro, deve-se admitir a grande dificuldade de consenso sobre o que é família; segundo, a Política Social é um campo de grande visibilidade para interferir na vida familiar, principalmente, nas questões legais; e, terceiro, o que se entende por políticas voltadas para a família? Iniciaram-se as reflexões partindo também dessas três pontuações para situar teoricamente o objeto de estudo acrescentando, nesse seu conjunto, o debate de classe e gênero, já que não se pode discutir família sem falar das relações do patriarcado que envolve o homem e a mulher.

Primeiro, no que tange à abordagem trazendo as discussões de gênero e classe no campo acadêmico, observou-se que essa discussão ocorreu de forma mais intensa a partir da década de 70. A necessidade de trazer esses elementos para o enriquecimento e entendimento analítico da categoria família nessa pesquisa, ocorre também em função da responsabilização dada à mulher no cumprimento das condicionalidades de permanência ou não da família no acesso às ações no âmbito da política nacional de Assistência Social, nos dois governos, como por exemplo, a responsabilização da mulher pela permanência da família no Programa Bolsa Família.

Na pesquisa verificou-se que fazer uma abordagem sobre família requer identificar as mudanças que ocorreram nas suas diversas formas, nos diversos momentos históricos da humanidade, assim como, do lugar da mulher e do homem nessas diversas formas de sociedade.

Santos (2009) ao realizar um estudo histórico das relações de gênero e classe, parte da análise histórica dessas duas categorias. A autora destaca que a produção historiográfica sobre a condição da mulher é um fenômeno recente em função da negligência tomada pela história tradicional das suas reais condições de sobrevivência. Debater primeiramente o lugar da mulher no espaço acadêmico já é um grande desafio. Isso porque a desconstrução de

uma imagem marcada pelas diferenças, atribuições de papéis e do viés androcêntrico nas Ciências Sociais parte da produção de um conhecimento produzido pela história tradicional e assumido historicamente durante décadas na academia. Scott, (1992) ressalta que a história sendo contada durante muito tempo pelos homens apagou de forma significativa as “mulheres dos registros do passado”.

As abordagens dos trabalhos acadêmicos durante muito tempo excluíram a presença feminina, inviabilizando sua participação, colocando-as como passiva e condicionadas às atribuições ideologicamente e socioculturalmente constituídas, e que por sua vez se materializavam em práticas sociais de opressão. (SCOTT, 2009, p. 7).

Partindo da produção do conhecimento histórico, Santos (2009) destaca a importância da construção de uma perspectiva relacional de que a construção do ser social deve ser vislumbrada levando em consideração as condições de sobrevivência no contexto de luta de classes e nas relações hierarquizadas entre os “sexos”.

A luta pela inserção do feminino nos debates acadêmicos está relacionada, segundo a autora, na “reapropriação do termo “história das mulheres”, que caminhou para “gênero”. Ainda, de acordo com a autora, isto não significava apenas inseri-las nas discussões acadêmicas, mas de construir novos paradigmas científicos.

Nessa perspectiva buscou-se mergulhar na fonte de Santos (2009) e buscar relacionar gênero e classe, buscando, a partir das relações de produção e reprodução, analisar as contradições presentes no contexto familiar levando em consideração suas especificidades e seu contexto histórico. Essa abordagem busca situar o lugar das mulheres e homens no processo de produção social da vida e família.

Analisar a família e o patriarcado no processo que envolve classe e gênero é perceber que o patriarcado é um processo fortalecido também no capitalismo e legitimado na produção e reprodução social dos papéis construídos nesse modo de produção, como a reprodução da visão do responsável pela manutenção financeira da casa e pelos cuidados com as tarefas domésticas.

O patriarcado está entronizado nas práticas sociais e mesmo sendo um sistema anterior ao capitalismo, é parte constitutiva de um macrossistema, que reedifica as desigualdades de classe, gênero, raça e geração. O capitalismo não gerou o patriarcado, mas o capitalismo utiliza, alimenta e reforça na sua estrutura de relações desiguais de poder, fazendo-o parte de sua própria dinâmica. Sem com isso estabelecer nas análises qualquer tipo de hierarquia ou determinismo entre capitalismo e o patriarcado. (SANTOS, 2009, p. 70).

Então, família e patriarcado se relacionaram fortemente no decorrer histórico das diversas sociedades, além do modo de produção capitalista. Dessa forma, analisar a Política Social e sua relação com a família requer entender o porquê das responsabilidades no campo do cuidado com os membros da família serem reproduzidas para as mulheres, como os cuidados com as crianças e idosos.

Diante desses elementos, procurou-se apresentar os motivos que desencadearam a necessidade de se pesquisar a temática da família e sua relação com a Política de Assistência Social no Brasil.

Cabe salientar que a abordagem de família se torna restrita quando não se menciona seu significado em termos valorativo e ideológico, principalmente, quando se observa que no seu interior, seus membros apresentam uma diversidade de interesses e demandas de cunho individual. Por exemplo, no que tange às crianças, os cuidados geralmente são centralizados na figura da mãe em função da reprodução da cultura patriarcal na qual o Brasil é fortemente influenciado. Logo, a construção da figura da mãe como responsável pela educação dos filhos foi reproduzida e legitimada na sociedade capitalista brasileira.

Família é um termo muito mais extenso do que sua palavra expressa. Ela é atravessada por conflitos, por subordinação e por responsabilização. Esses termos se expressam no cotidiano de homens e mulheres. Conforme os valores patriarcais, cabe aos homens a responsabilização pela manutenção financeira da família e a mulher, as atividades domésticas e cuidados com seus membros, devendo ser submissa ao homem. A reprodução de valores no seio das famílias é muito peculiar na sociedade brasileira, levando em conta suas

especificidades em termos culturais e econômicos, assim como em outros países.

A Política Social e sua interferência na vida familiar é uma das pontuações necessárias para conhecer como o Estado interfere na dinâmica do cotidiano das famílias e indivíduos, principalmente, nas questões legais. Rousseau (1987) ao construir uma abordagem sobre o Estado a partir da concepção do Contrato Social, defendia a necessidade de se construir um pacto social entre os indivíduos tendo como base um consenso. Esse consenso era o espaço onde se legitima o poder político a uma entidade suprema (Estado) que deve zelar pela “ordem” social e a garantia dos direitos. Para ele, todos deveriam abdicar de suas liberdades individuais para a construção de uma instituição baseada em normas que regulam toda a sociedade.

Cabe salientar que Marx (1994 e 2008) não construiu uma concepção de Estado, todavia, considerava que o Estado sempre esteve (historicamente) dependente do poder econômico e social da burguesia. Ele afirmava que as contradições do capitalismo só seriam eliminadas com o fim do Estado capitalista. Existe a dificuldade de analisar família sem relacioná-la com a concepção de Estado, considerado como espaço de interesses contraditórios e divergentes.

Então família na concepção desse trabalho tem relação com as categorias de classe e gênero e é vista como relação historicamente construída e em permanente transformação. Não existe um modelo de família, mas famílias com seus diversos conflitos, interesses e diferenças de classe. Além disso, é importante ressaltar que a família se apresenta como espaço de produção e reprodução das condições de sobrevivência. Então, partindo da relação entre classe, gênero, estado, mercado e sociedade se pontua a concepção de família nesta pesquisa.

Família, dessa forma, passou a fazer parte de um conjunto de ações realizadas pelo Estado brasileiro envolvendo uma gama de interesses e

contradições, entre elas a de proteção dos indivíduos, do seu controle, e dessa forma passou a demandar também da família uma série de responsabilidades.

É importante destacar que o Estado brasileiro sempre teve poucas ações no campo da proteção da família, e foi em função disso que a rede de solidariedade sempre foi muito presente na realidade brasileira como o cuidado com filhos, que ficou sob a responsabilidade de mãe e, na ausência de creches, ficava sob o cuidado dos avós ou vizinhança, conforme salienta Moreno (2000).

Essa pesquisa teve como objetivo realizar uma análise comparativa da relação da família e a Política de Assistência Social nos governos FHC e Lula (1995 a 2010) para responder ao seguinte questionamento: as ações dos dois governos contribuíram para a ampliação do dever do Estado na garantia da proteção social e da implementação das ações, ou fortaleceu a transferência de responsabilidades para a família, mais especificamente para a mulher?

Atualmente, as discussões sobre família e políticas sociais estão nos centros de debates acadêmicos e também nas ações voltadas para políticas sociais no âmbito da Assistência Social e do Direito Social. É importante analisar historicamente em que momento essa temática ganha relevância na atual conjuntura marcada por uma sociedade dividida em classes e por um alto grau de concentração de renda. Essa relação também é marcada pelas discussões sobre “crises familiares” ou “família desestruturada” dentro de uma perspectiva baseada na matriz teórica funcionalista de visão de mundo. As orientações advindas do Banco Mundial também centralizam suas preocupações na forma de relação que o Estado cria com a família, e, principalmente, com a mulher.

A necessidade de se realizar esse estudo partiu dos seguintes argumentos:

Primeiro, em função da maior proximidade do pesquisador com a temática da família, uma vez que ela foi problematizada nas pesquisas de conclusão dos cursos de Especialização e Mestrado.

Nesses estudos, os centros dos debates giraram em torno da mulher como chefe de família e das discussões acerca de sua inserção no mundo do

trabalho. Em ambos os estudos, a família sempre apareceu como uma das principais preocupações das mulheres, seja pela sua necessidade de garantir a sobrevivência de seus membros, seja pela dificuldade em conciliar o trabalho doméstico com o trabalho remunerado (MORENO, 2000) e (ESPING-ANDERSEN, (2010).

O segundo argumento é o fato de a família estar em vários estudos acadêmicos, por exemplo, nos de Miotto (2004, 2006 e 2010), Rodrigues (2008), Zacaron (2010) e Therborn (2006). Esses estudos demonstram, entre outros aspectos, que as famílias sofreram várias modificações, tanto no que diz respeito à diminuição do número de famílias baseadas no modelo nuclear, como no aumento de casais homossexuais, aumento de famílias chefiadas por mulheres, entre outros.

O Terceiro argumento, pode-se apontar o fato da família ser vista atualmente como foco dos programas sociais, em especial, dos programas de Assistência Social e como estratégia de ações voltadas para o alívio da pobreza e combate à miséria. Isso ocorre não apenas no Brasil, mas também na Europa e na América Latina. Essa concepção, geralmente, vem acompanhada de condicionalidades e de controle por parte dos gestores públicos e encaminhamentos advindos de decisões internacionais como consenso de Washington e do Banco Mundial.

Como último argumento, a vivência atuando no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especificamente na Secretaria de Assistência Social, levou a um conjunto de indagações no momento de formulação da Política Nacional de Assistência Social. Essas indagações diziam respeito à forma como era concebida a responsabilidade da demanda à família, assim como, ao seu conceito.

Observou-se que a Constituição brasileira de 1988 direcionou várias responsabilidades, tanto para o Estado como para a família, mormente no campo do cuidado social. Essas responsabilidades foram apresentadas em diferentes Legislações como a do Idoso, da Criança e do Adolescente, da Saúde Mental, entre outras. Uma das preocupações recorrentes dos membros familiares é dirigida ao campo do cuidado. Quando o Estado direciona responsabilidades à família, ele dirige essa responsabilidade a quem? Quem

no interior da família assume os cuidados com idosos, crianças e outros membros que requerem mais atenção. São os homens ou as mulheres? Estudos mostram que a cultura do patriarcado fortaleceu essas responsabilidades no campo do feminino. Como o Estado brasileiro lida com essas questões?

A prática do cuidado foi historicamente construída como responsabilidade feminina. No que tange aos cuidados com idosos e crianças é definida como tarefa das mulheres, além das tarefas domésticas. Esse processo culmina em grande sobrecarga de trabalho demanda a esse segmento. A reprodução das atribuições da maternidade ainda é muito forte. Segundo Badinter (2011), ainda se assiste a uma verdadeira guerra ideológica que de um lado reforça o naturalismo, com a reprodução do instinto maternal em que a reprodução da culpabilidade das mulheres que rejeitam a maternidade é muito significativa. Por outro lado, observa-se o limite para a emancipação das mulheres e da igualdade dos sexos.

Mioto (2010) destaca a necessidade do reconhecimento da família como espaço altamente complexo que se reconstrói histórica e cotidianamente por meio das relações e negociações que se estabelecem entre seus membros e outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado. Será que na realidade brasileira há espaço para negociação das responsabilidades do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades apontadas nas ações da Assistência Social? Existe também espaço para a negociação das responsabilidades no que tange aos cuidados no interior das famílias junto aos seus membros que exigem maior atenção? Como isso é pontuado nas ações da Assistência Social? Será que isso é apresentado como preocupação das ações do Estado no Brasil? Como se relaciona a questão da família com a regulação da miséria?

É a partir da consideração da relação entre Estado, Sociedade e Família que também se fizeram as análises nessa proposta de tese, tendo como principais categorias analíticas a família, a pobreza e a Assistência Social. A necessidade de se construir uma análise a partir dessa relação ocorre em função de se entender a sociedade como um processo em constante

movimento e mudança com impactos na forma de organização e sobrevivência das famílias.

Faleiros (2001, p. 60) afirma que é no contexto do mundo globalizado que vêm sendo “transmutadas as três referências básicas que estruturaram as relações Estado/sociedade/economia no pós-guerra: o emprego estável assalariado, a família e o contrato da cidadania em suas dimensões política, civil e social”.

Diante dessa realidade, observou-se que analisar a família no contexto da Assistência Social é mais do que necessário no atual momento, porque é a partir dessas análises que se pode conhecer se houve avanços, retrocessos e continuidades na construção da cidadania por meio do acesso aos direitos sociais da política de Assistência Social às famílias.

Dessa forma, adotaram-se como objeto de estudo **As políticas públicas federais de Assistência Social, com focalização na família, implantadas e implementadas nos governos FHC e Lula – de 1996 a 2010** – tendo em vista o subsídio à redução da pobreza, incentivo ao consumo e a responsabilização da mulher pelos cuidados e pelos cumprimentos das condicionalidades para a permanência de sua família no acesso às ações da Assistência Social.

Apresenta-se como ponto de partida que as ações da Assistência Social contribuíram para a reprodução dos valores patriarcais tanto no governo FHC como no Governo Lula. As ações da Assistência Social não levaram em consideração a sobrecarga da mulher e sua relação como cuidadora e trabalhadora. A mulher cidadã é diluída como se ela fosse unicamente a família no conjunto das ações da Assistência Social? Então, onde está a cidadania desta mulher vista como sujeito em separado de toda uma carga imensa à família como responsabilidade única dela? Como se articula a dimensão da cidadania individual com a dimensão estrutural da família?

O recorte analítico dado aos dois períodos ocorreu em função das propostas políticas dos dois governos. O Governo FHC por ter se definido como defensor de perspectiva partidária conservadora da direita e o governo Lula por ser definido como o “representante” do segmento dos trabalhadores. Observa-se, dessa forma, a construção de duas propostas em termos de

projetos de sociedade diferentes. Diante disso, optou-se por realizar a análise comparativa dos dois governos para verificar a ampliação ou não do direito dentro dessa relação que ‘aparentemente’ se mostra diferente. As propostas que embasaram as ações na área de Assistência Social refletiram sobre ampliação ou não da Assistência Social como direito.

Para isso apresenta-se como **objetivo geral**, realizar uma análise comparativa das políticas e do sistema de Assistência Social, com foco na família, nos governos FHC e Lula (1996-2010), para verificar se elas ampliaram o dever do Estado na garantia de proteção social por meio de maior implementação das ações de redução da pobreza, ou se fortaleceram a transferência de responsabilidades para a família (condicionalidades), mais especificamente, para as mulheres fortalecendo a cultura patriarcal do cuidado.

Para alcançar o objetivo com a pesquisa foram adotados os seguintes caminhos: análise do contexto histórico da família no mundo e no Brasil, identificação das concepções de família nos documentos governamentais: LOAS, IBGE, PNAS e Constituição de 1988 e posterior análise; levantamento das primeiras ações do Estado brasileiro junto com as famílias, seus contextos e intervenções; busca do conhecimento como se deu a implantação da Política de Assistência Social no Brasil e comparações das ações voltadas para as famílias nas duas gestões governamentais, analisando dentro das perspectivas de classe e gênero.

Trabalhou-se nessa pesquisa com a seguinte hipótese: A Política de Assistência Social nos governos FHC e Lula direcionaram suas ações com base em parâmetros familistas, transferiram responsabilidades para as famílias mantendo as condições estruturais do capitalismo e das concepções de família patriarcal, reproduzindo e fortalecendo a responsabilização dos cuidados com seus membros para mulheres, assim como, a responsabilização com o cumprimento das condicionalidades?

Como hipóteses secundárias se verificaram as políticas de ambos os governos teriam contribuído para fortalecer a responsabilização da família pela sua sobrevivência e cuidado, inclusive com condicionalidades, tomando-a como “célula mater” de forma conservadora, não fortalecendo a política de Assistência Social como direito social, apesar da ampliação de recursos nessa

área e outros meios de proteção social como a criação de áreas no campo dos debates de gênero.

Também se averiguou se a transferência de renda contribuiu para o aumento do consumo das famílias, mas a lógica que permeia esse processo está ainda calcada na redução da pobreza e regulação da miséria.

1.1 – Delineamento da Pesquisa

A pesquisa nesse trabalho tem como fundamento básico a construção de que uma investigação carrega uma carga histórica e principalmente preocupações e interesses de classes e de grupos determinados (Minayo: 2007). Nesse sentido a pesquisa na área de política social deve levar em conta também esses interesses presentes nesse processo, assim como, os determinantes históricos, sociais e políticos. A análise desse trabalho parte do princípio que nenhuma ciência é neutra e por isso ela é carregada de valores e interesses.

Diante desses fundamentos teóricos optou-se por utilizar nessa pesquisa a linha de pensamento baseada no materialismo histórico dialético no qual se centrou a análise da totalidade que envolve a dialética, relação indivíduo e sociedade. O homem como sujeito histórico e a dimensão da luta de classes. Como salienta Minayo (2007) é no interior da concepção de totalidade que o princípio dos contrários é pontuado como prioridade analítica.

Para seleção do material para coleta de dados teve-se como principal preocupação e prioridade três elementos importantes que foram apresentados por Minayo (2007) como significativos para conhecimento do real: a ultrapassagem da incerteza; o enriquecimento da leitura e a integração das descobertas. A importância desses elementos nas análises levantadas promoveram condições para superação do olhar empírico de forma que as descobertas, sua integração e a leitura teórica dos dados buscassem ultrapassar o simplismo.

O enfoque metodológico se fundamenta no materialismo histórico e dialético. A escolha desse método parte do pressuposto de que a realidade deve ser analisada, levando-se em conta a historicidade, a contradição, a dialética e a totalidade do fenômeno. Ianni (1990) afirma, também, a necessidade do “respeito à historicidade do social”, uma vez que a “realidade social é um objeto em movimento”.

Dessa forma, esse método de análise busca construir uma relação sujeito-objeto diferente da linha de pensamento positivista, funcionalista e idealista. Behring e Boschetti (2006) afirmam que a análise das políticas sociais deve ser vislumbrada dentro de relações complexas e contraditórias entre Estado e sociedade civil. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Nesse sentido, para responder às indagações postas nessa investigação, utilizaram-se dois métodos de levantamento de informações: a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Segundo Severino (2002), a prática da pesquisa documental está apoiada em ambas as formas de coletas de dados. O autor define esse processo em vários tipos de levantamentos por documentação. O primeiro tipo é a documentação por temática, em que é direcionado o levantamento por determinada área, onde são produzidas fichas de documentação temática. Nelas estão inseridas aulas, conferências e seminários. Esse momento foi relevante na elaboração dessa pesquisa. O segundo tipo de levantamento foi a documentação bibliográfica. Nesse momento utilizaram-se como fonte de pesquisa informações sobre livros, artigos e demais trabalhos existentes sobre família e política social. No que tange à seleção de documentos, observa-se a importância de definir e selecionar os documentos de acordo com as demandas necessárias para as respostas às indagações. Esses documentos foram selecionados tendo como subsídio o determinado momento histórico da pesquisa com fontes de dados apresentados pelos governos FHC e Lula.

Optou-se, nesse projeto de pesquisa, pela realização da pesquisa de cunho exploratório. Nela centraliza-se a atenção na pesquisa bibliográfica e

documental. O levantamento de dados foi realizado por meio da análise de alguns documentos, tais como: o documento de 1996, Uma estratégia de desenvolvimento social (CF. Brasil, Presidência da República, 1996); Análise comparativa dos estudos do IBGE quanto aos indicadores – de 2002 a 2009 – item família e renda; Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros; Assistência Social 2005; PPA; Legislações e normativas; Política Nacional de Assistência Social de 1998 e 2004, Portarias, entre outros. Além desses documentos, há também acesso à pesquisa realizada por Boschetti (2006) em 2001, quanto aos Programas de Assistência Social do Governo FHC. Os critérios para escolhas dos documentos foram todas as produções de portarias e legislações acerca da Política de Assistência Social durante os Governos FHC e Lula. Selecionaram-se para análise as Políticas Nacionais de Assistência Social produzidas nas duas gestões, assim como, as Portarias relacionadas ao atendimento às famílias dentro dessa área.

O direcionamento metodológico estabelecido para o processo investigativo partiu primeiramente de um aprofundamento teórico apoiado em pesquisas bibliográficas. Esse momento construiu bases para a construção conceitual de categorias analíticas importantes para a viabilização do percurso teórico adotado nessa pesquisa. Esse momento apresentou as bases para o conhecimento das várias tendências teóricas nas quais são trabalhadas as políticas sociais e as diversas concepções de família. Contribuiu também para levantamento de dados estatísticos importantes sobre a política social.

No segundo momento, buscou-se desenvolver o levantamento e análise de documentos referentes à Política Nacional de Assistência Social: portarias, resoluções, normativas, dados estatísticos, cartilhas, livros e materiais divulgados pelos governos FHC e Lula na época. Esse momento também apresentou dificuldades no que tange ao acesso de documentos e informações relativas ao período do governo FHC. No governo Lula, foi implantada uma base de dados do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Isso facilitou o acesso a diversas informações, entre elas, Portarias, Leis e Resoluções.

Foram também levantadas informações no Siga Brasil, onde existe um banco de dados com informações relativas ao PPA de gestões governamentais.

As análises dos dados e informações buscaram ultrapassar a aparência mergulhando em parâmetros de caráter histórico, político e teórico com base nas análises de gênero e classe.

A organização dos dados ocorreu por meio de seleção de informações contidas nas legislações governamentais acerca da Política Nacional de Assistência Social direcionadas: às concepções de pobreza, família e responsabilidade do Estado e condicionalidades. As análises tiveram como fundamento os subsídios teóricos dos autores levantados na referência teórica. A prioridade dada foi a análise social, econômica e política do resultado da política junto ao conjunto da classe trabalhadora.

A Política de Assistência Social teve a centralidade das ações na família nos dois governos. Esses parâmetros apresentam-se descritos nos documentos da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 1988 e 2004. Na Política Nacional de Assistência Social elaborada tanto no governo FHC como no governo Lula, realizaram-se análises introdutórias apresentando as mudanças no perfil da família brasileira e seus desafios nos últimos anos. Ambos os documentos enfatizam o aumento do número de mulheres chefes de família, e, principalmente, as responsabilidades conferidas a elas, seja no que tange ao maior salário da casa, seja no cuidado com a família sem a presença da figura paterna.

Boschetti (2009, p. 580) ao tratar das dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais ressalta que as mesmas devem ser “entendidas como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico”. Ela enfatiza que as Políticas Sociais devem ser analisadas além de enfoques simplistas e restritos que servem para atender a interesses de pequenos grupos com base no racionalismo tecnocrático, ou seja, apenas na eficiência e eficácia. Esses tipos de abordagens não mencionam, segundo a autora, a (im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo.

Boschetti (2009) salienta que os enfoques sobre a análise da Política Social no campo marxista apresenta diversos caminhos. Alguns tratam a Política Social tendo como referências as iniciativas exclusivas do Estado e

outras fazem se limitando a destacar a Política Social como fruto apenas da pressão da classe trabalhadora. Além desses olhares, outros, segundo a autora, a compreendem apenas como funcionais ao capitalismo. Os limites dessas análises, segundo Boschetti (2009), é que elas não são suficientes para mergulhar nas contradições presentes no contexto da sociedade capitalista. Dessa forma elas:

Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram devidamente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital, como demonstrou Marx ao analisar as primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX. (Boschetti, 2009, 581).

Boschetti (2009) ressalta que todas as análises da Política Social devem conter enfoques econômicos, políticos e históricos.

Dessa forma, a análise e comparação das ações nas duas gestões buscam levar em conta elementos importantes para melhor conhecimento desses processos, como a dimensão econômica, política e social, objetivando verificar o impacto dessas ações no campo das condições de vida da classe trabalhadora. Verificando se houve ou não melhor distribuição de renda, melhores condições de vida e diminuição da desigualdade, uma vez que sua erradicação é muito difícil frente aos limites do Estado capitalista. Relacionar o campo da Política Social com o contexto histórico e econômico de determinada conjuntura é um desafio constante de análise neste trabalho. Para melhor complementação desse processo levar-se-á em conta também o contexto histórico cultural que envolve a concepção de família no Brasil e no campo dos interesses políticos que envolvem a Política Social no Brasil e na América Latina. Segundo Boschetti (2009, p. 582), “Estas dimensões – história, economia e política – não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam, superpõem ou se complementam, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado”.

A análise aqui feita com base nas dimensões de classe serão complementadas pelas abordagens sobre o papel da mulher na sociedade, ou melhor; destacando, as dimensões de gênero e seu impacto no conjunto de

ações no campo da Política Social, contribuindo, dessa forma, para a reprodução do patriarcado por meio das ações da Política Social.

O desafio de fazer uma discussão de classe e com complementação de gênero ocorre em função de verificar a necessidade de fazer articulação dos dois elementos para enriquecimento dessa investigação. A articulação de classe e gênero será um elemento desafiador para mergulhar nas contradições presentes no objeto de estudo desse trabalho: Família e Assistência Social no Brasil.

A estruturação econômica está articulada à estruturação de gênero, pois o papel da mulher é construído no contexto histórico e nos processos de dominação complexos.

1.2 – Estruturação dos Capítulos

A estrutura de organização dos capítulos ficou delineada da seguinte maneira:

O primeiro capítulo apresenta a contextualização dos diversos tipos de organizações familiares existentes no mundo, bem como a família a partir de uma análise do patriarcado, do casamento e de classes. Nesse momento se podem observar as mudanças que ocorreram em vários tipos de legislações conservadoras acerca da família, como o surgimento do divórcio. Apresenta-se também a relação entre Política Social e Família, expondo a forma de articulação que essa relação tem com o Estado Capitalista. Também foram explanadas as mudanças que ocorreram nas Políticas Sociais na Europa a partir de 1970 e seus impactos nas estratégias de familiarização e desfamiliarização.

No segundo capítulo apresenta-se a forma de organização da família brasileira, a cultura do patriarcado e sua expressão nas legislações brasileiras. Apresenta-se também o perfil da família brasileira no contexto que envolveu as duas gestões. Nelas se verifica a questão das diferenças de renda presentes entre as famílias brasileiras, a questão do perfil de família e o aumento da

chefia família. O histórico das ações do Estado e sua relação com as famílias no contexto brasileiro foram abordados tendo como fundamento as relações políticas e econômicas da sociedade brasileira.

O terceiro capítulo trata da análise dos governos FHC e Lula no contexto neoliberal. É abordado o contexto econômico e político das relações presentes nos governos de forma comparativa. O atendimento das necessidades do capital foi focado tendo como elemento analítico a questão da Assistência Social e nos dois governos, os interesses presentes e a forma de organização da Política nos dois governos.

O quarto capítulo trata da análise comparativa das duas gestões no que diz respeito às ações da Assistência Social voltadas para a família. Nela se trata de apresentar o Núcleo de Apoio à Família – NAF e o Programa de Atenção à Família – PAIF. Ambos os programas foram criados nas gestões tendo como parâmetro comparações com base em perspectivas políticas e econômicas. Enfocaram-se também as análises sobre as desigualdades sociais durante o período de 2000 a 2010. São apresentados os debates e dados relativos acerca disso, utilizando os parâmetros de Coeficiente de Gini.

Os resultados dessa investigação mostram que as ações direcionadas para as famílias se estendem a toda América Latina e são direcionadas às famílias em situação de pobreza extrema promovendo a regulação da miséria e a manutenção das bases do sistema capitalista.

2 – FAMÍLIA E SOCIEDADE

Este capítulo tem como objetivo analisar as diversas perspectivas teóricas que tratam da abordagem de família. Essa análise terá como subsídios a relação temporal e geográfica, respeitando as diferenças de realidades de acordo com cada momento histórico. A relação de classe será abordada e relacionada com a questão do patriarcado na sociedade capitalista.

A importância de trazer esse debate ao trabalho de pesquisa ocorre em função de subsidiar as construções teóricas acerca da temática Família e Política Social, objeto de estudo desta investigação.

2.1 – Principais abordagens da família e a questão do patriarcado

Analisar a família é um caminho complexo frente à vasta literatura acerca de seu conceito. Discutida em várias áreas, é um campo de indagações marcado por buscas de respostas a várias questões dentro de áreas como psicologia, sociologia, política, entre outras, que chamam atenção na contemporaneidade.

Anderson (2012) enfatiza que diversos estudos de família têm sido resumidos por uma diversidade de números, estatísticas e funções. Em outras vezes é “interrompida apenas por moitas de sentimento”.

Iniciamos esse capítulo analisando o significado de família frente à vasta definição apresentada por diversos autores e estudiosos. Fazer uma abordagem sobre a temática significa discutir casamento, gênero, classe, patriarcado, subordinação, afetividade, raça em uma gama de diversas

realidades. Então família implica temática plural e heterogênea por obter vários significados, dependendo da realidade social, cultural e econômica onde está situada.

A abordagem apresentada nesse trabalho busca afastar-se de definições de família boa ou má, de estruturada ou não estruturada, mas analisá-la como espaço de afeto, de trocas, de dependência, infelizmente, muitas vezes, de violência, de relação simbólica, econômica e social. Existe também a importância de situá-la historicamente e culturalmente no tempo e espaço.

Saraceno e Naldini (2003, p. 21) afirmam que o lugar da família é o lugar onde são constituídas relações sexuais, de reprodução geracional e de diferenças sexuais. Como elas salientam:

Melhor na família o reconhecimento de que a humanidade tem dois sexos torna-se princípio organizativo social global e estrutura simbólica que regula as relações sociais e os destinos individuais. Lugar em que os dois sexos se encontram e convivem, a família é definitivamente também o espaço histórico e simbólico no qual, e a partir do qual, se desenvolve a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores, dos destinos pessoais de homens e mulheres, ainda que isso assuma formas diversas nas várias sociedades.

Com base na sociologia da família Saraceno e Naldini (2003) apontam em seus estudos um leque de questões fundamentadas nas relações existentes no interior das famílias. As autoras não fundamentam suas análises nem na matriz teórica marxiana e nem na matriz teórica de gênero. Seus estudos partem de análise cultural de formas de organização de “tipos” familiares.

Therborn (2006) também busca se afastar em seus estudos da matriz teórica marxiana. Destaca historicamente a questão do casamento. Ele analisa a família como uma instituição muito antiga e uma das mais disseminadas no mundo. É também resultado de relações sexuais passadas e presentes e enfatiza que sem sexo não existe família. Saraceno e Naldini (2003) também dão ênfase a esta questão. Além disso, a família é permeada de direitos e deveres institucionalizados, tanto por instituições religiosas, ou como por meio de autoridades políticas através de suas legislações. Baseado em dados empíricos o Therborn (2006) levanta informações sobre as principais demandas e perfis de família em todas as partes do mundo. Apresentaremos

algumas de suas discussões tendo clareza dos limites teóricos de sua pesquisa, principalmente na ausência de críticas mais profundas acerca da sociedade como um todo.

Therborn (2006) aborda suas análises, a partir de três temáticas: **O patriarcado, o casamento e a fecundidade**. Para responder às mudanças que ocorreram no seio familiar e suas demandas o autor discute a história da família no mundo de 1900-2000.

A primeira questão trazida para a análise de família é o **patriarcado**; esse teve significativa influência em várias sociedades em todo o mundo. Ele tem como eixo principal a relação de dominação do homem sobre a mulher por meio das relações construídas sobre esses papéis. Relação também é reproduzida para os filhos. Dessa forma, envolve relações de geração e de gênero.

É importante ressaltar que o patriarcado se expressa de várias formas. Entre elas, as mais comuns são: a subordinação da mulher ao homem e o seu poder quanto a sua mobilidade e muitas vezes decisões da vida profissional. A igreja e o Estado possuem forte influência sobre a reprodução desses valores na sociedade assim como legitimá-los.

Engels (2007) centrou seus estudos sobre a família no que diz respeito à monogamia. Ele discorda das análises de Therborn (2006) em função da ausência de um debate mais profundo sobre classe. Engels destacava que a reprodução dos valores patriarcais definia que ao homem cabia controlar a mulher exigindo dela fidelidade conjugal, pois era considerada a mãe de seus filhos legítimos, afinal, seus herdeiros. À esposa cabia cuidar da casa e governá-la e controlar as escravas que, muitas vezes, segundo o autor, eram transformadas em amantes (concubinas). Dessa forma, a monogamia e a escravidão andavam juntas sob o comando do homem. A monogamia se restringia à mulher e não ao homem.

Então a história da família é a história do patriarcado? Segundo Therborn (2006, p. 33) “no começo de nossa história, todas as sociedades eram patriarcais”. “Todavia, o mundo não era igualmente patriarcal”. (p. 34). Ele

afirma que classes e culturas, além de mudanças históricas, determinam a relação de poder estabelecida pelos homens em cada sociedade.

O patriarcado se consolidou na Europa por meio do Código Civil Napoleônico que defendia o casamento como contrato fundado na hierarquia de gênero. Esse Código influenciou vários países europeus e também os países dominados na época do colonialismo, como no caso, o Brasil. Nesse documento fica consolidado que o casamento significa e é tratado como contrato patrimonial, fundada na hierarquia de sexos, centrada na figura do homem-proprietário (Saraceno e Naldini, 2003) e Therborn (2006).

É importante ressaltar que as sociedades apresentam diferenças significativas quantos aos valores familiares. Apesar disso, o patriarcado foi reproduzido em várias partes do mundo de forma cultural diferente como, por exemplo, na Ásia do Sul. Nessa sociedade os casamentos eram geralmente arranjados e as meninas casavam muito novas, ou seja, antes da puberdade. Nessa realidade, as meninas e as mulheres eram consideradas inferiores aos homens. Conforme salienta Therborn:

Após o nascimento, o ser humano tinha três dívidas: com os deuses, com os sábios e com os ancestrais. Em suma, para a mulher piedosa, o único caminho para o céu é a adoração de seu marido. O casamento é o faquirismo da mulher. (THERBORN, 2006, p. 69).

Segundo o autor, apesar da influência ideológica britânica sobre as questões culturais da região, não foi possível trazer grandes mudanças a esses valores, entretanto, houve avanços positivos como; mudanças no *sati*, ritual que envolvia a casta superior hindu, as mulheres pertencentes a essa casta, costumavam atirar-se na pira funerária de seu marido. O infanticídio feminino também era comum.

Na África, as relações ocorriam de formas diferentes entre as regiões. Quanto à divisão do trabalho, a subordinação das mulheres também se fazia presente. As mulheres trabalhavam na terra com enxadas e os homens desenvolviam atividades domésticas. Em algumas regiões da África era comum existir a mutilação genital e a incineração de viúvas, sendo submetidas a ações de violências físicas muito intensas, segundo Therborn (2006).

No Sudeste Asiático, o patriarcado mostrou-se menos maduro, todavia essa região era caracterizada pelas seguintes relações no seio familiar:

poligamia praticada principalmente pela elite, os pais tinham o poder de escolha do cônjuge, as mulheres eram tratadas como objetos sexuais e, muitas vezes, vendidas como escravas. Nessa região também houve influência do colonialismo europeu e de missionários cristãos (THERBORN, 2006).

O Japão também teve forte influência do poder masculino no interior das famílias. Sua principal característica foi a família “patrilinear” (as filhas não pertenciam realmente à família). As mulheres eram vistas como fardo pesado e vendidas para a prostituição ou doadas. O infanticídio infantil também era frequente, assim como, o enfaixe dos pés das meninas. “O enfaixe dos pés na China adquiriu a mesma notoriedade do *sati* na Índia e, bem mais tarde, da mutilação genital na África, porém também possibilitando interpretações e avaliações conflitantes.” (THERBORN, 2006, p. 101).

Therborn (2006) salienta que no Islã a família era patriciliar e patrilocal, além de tendência a ser endogâmica. A idade mínima para as meninas casarem era de nove anos, Assim existiram muitos casamentos infantis. Com o decorrer do tempo, a idade aumentou para 17 anos. Nesse período, a mulher também conseguiu garantir o divórcio caso o marido fosse infiel. Observam-se assim avanços significativos no sentido de quebra de valores e aberturas de novas formas de garantir direitos às mulheres.

Ainda segundo Therborn (2006), a América Latina teve como marca a colonização europeia que tratou de reproduzir seus valores patriarcais familiares. Essas sociedades consideradas crioulas representaram o fortalecimento e enriquecimento do patriarcado. Nela existiam a figura do proprietário da terra e a dominação dos brancos. Essas relações foram responsáveis pela redução das culturas indígenas.

Entre mulatos, negros livres e mestiços, a família crioula apresentava como características distintivas sua instabilidade e informalidade, sua sexualidade ativa e pouco controlada, suas uniões instáveis e informais, o absenteísmo masculino e a matrifocalidade. (THERBORN, 2006, p. 61).

Observamos, diante disso, que a “conquista” colonial, com sua imposição, contribuiu para a reprodução da religião e cultura cristã. Isso resultou na mudança de valores familiares e culturais indígenas que muitas

vezes, possuíam sistemas familiares patriarcais, patrilineares e, não raro, polígamas. (THERBORN, 2006).

Essas relações de poderⁱ se manifestavam de várias formas, determinavam inclusive atos de violência no seio da família como, por exemplo, o Código Penal Sueco de 1864, que aboliu as legislações que tratavam de punição com morte para filhos que insultavam aos pais. Therborn (2006) destaca também o desaparecimento da lei que garantia punição às esposas pelos maridos por meio de espancamentos. Dessa forma, pode-se perceber como o patriarcado perdeu poder e enfraqueceu no decorrer da história.

Diante das situações conflituosas que ocorriam dentro da família e que eram externalizadas no espaço público, houve a interferência do Estado nas relações privadas da família. Ele surge como agente interventor nas relações de violência ocorridas no seio da família.

Até 1900, Therborn (2006) destaca várias mudanças nas concepções de família. Tanto que a libertinagem sexual era prática comum na Corte de Viena, no século XVIII, a prática era de que toda esposa teria dois maridos. Um carregava o nome e outro cumpria suas obrigações. Entretanto, com o avanço do capitalismo, houve mudanças significativas na família, em especial, na europeia.

Segundo Mioto (2004), a nova organização social baseada na família, constituída de homem provedor e mulher dona de casa, além do crime de bigamia, resultaram na separação entre a rua e a casa, a divisão de tarefas entre a mulher (em casa) e o homem (no trabalho) e a legitimação da figura do homem como provedor financeiro da casa. A autora destaca que no início do capitalismo era grande o número de relatos policiais que indicavam luta sobre a distribuição do salário no interior das famílias. Era grande o número de chamadas para a polícia nos dias de pagamento em função de brigas entre os membros das famílias.

Caponi (2000) afirma também a representação de mulheres como cuidadoras e submissas no interior das famílias. A centralidade da mulher pela responsabilidade da família foi reproduzida no interior da sociedade europeia. Além da responsabilidade pela sobrevivência dos filhos, cabia também à

mulher a responsabilidade de tirar seu marido da rua e dos bares, dando preferência à poupança que aos gastos. A definição dos papéis no interior das famílias foi reproduzida pela lógica da família industrial.

O patriarcado para Reis (1995) se consolidou pelo que o autor chama de “modelo de família burguesa” e originou-se em meados do século XVIII, por meio da reprodução de valores da burguesia europeia e, no século XIX, tornando-se referência e se manteve consolidado até meados do século XX.

Áries (1978) salienta a importância desse modelo baseado no patriarcado, para a reprodução ideológica do capitalismo. Modelo esse baseado na figura paterna como provedor e na materna como responsável pelos afazeres domésticos. Além disso, existe uma organização hierárquica onde a figura masculina é vista como o centro da família, é a autoridade a quem todos devem respeito.

Toledo (2007) destaca como característica da “família nuclear burguesa” a assimetria e hierarquia pelos critérios de sexo e idade. Para ela, essa relação está baseada na produção de relações hierárquicas no interior da família com a finalidade de dominação, de exploração e de opressão. Dessa forma, observamos a tarefa, segundo a autora, de disciplinadora e de controle sobre os seus membros. Outra característica levantada pela autora é a divisão sexual do trabalho. Essa divisão reproduz a ideia do homem como o provedor e da mulher como a responsável pelas atividades domésticas e pelo cuidado da família. Dessa forma, a família europeia teve especificidades de organização familiar em função da sua realidade social e organização econômica.

É importante salientarmos que, no conjunto das relações de poder com base na autoridade e controle, existe também o espaço da relação afetiva entre os membros da família, apesar da reprodução dessas relações de poder.

Esse parâmetro de orientação sobre o significado de família será reproduzido dentro das concepções de família construída pelo Estado como modelo de família a ser seguido.

2.2 – Relação entre família, patriarcado e Estado na sociedade capitalista

As intervenções do Estado nas relações familiares passaram a ser desenvolvidas na sociedade capitalista como forma de regular as famílias dentro da lógica de pensamento de família nuclear (burguesa) e dentro de um pressuposto baseado no funcionalismo¹. A lógica da família “perfeita” composta por pai, mãe e filho passou a ser reproduzida como modelo a ser seguido pelos indivíduos na sociedade europeia dividida em classes sociais.

Esse modelo “familiar”, reproduzido como “perfeito” na lógica capitalista, era demasiado complexo para ser reproduzido pela classe trabalhadora em função das suas condições objetivas de sobrevivência no início do capitalismo. Marx (2008), ao abordar as condições de desigualdade e miséria na sociedade capitalista industrial, mostra que essa relação se objetivava em função da existência do que ele denominou de “superpopulação relativa” no que tange ao processo que envolve a lei geral de acumulação capitalista.

Diante disso, observamos que as condições de existência das famílias dos trabalhadores estão condicionadas à lógica das formas de existência da superpopulação relativa, conforme salienta Marx (2008). A categoria da superpopulação relativa, definida pelo autor como estagnada, constitui parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupação totalmente irregular.

Segundo Marx (2008), sua condição de vida se situa abaixo do nível normal da classe trabalhadora, e o autor destaca ainda: (...) na realidade, a quantidade de nascimentos e óbitos e o tamanho absoluto das famílias está na razão inversa do nível do salário e, portanto, da quantidade dos meios de subsistência de que dispõem as diversas categorias de trabalhadores (MARX, 2008, p. 747).

A população que vivia na indigência e no pauperismo, naquela época, apresentava um grande número de órfãos, que advinha de famílias que viviam naquela situação. Além dos órfãos, também chama a atenção os trabalhadores vítimas das minas, os mutilados, os enfermos e as viúvas. Acerca disso, Marx (2008, p. 748) afirma:

E, ainda, quanto maiores essas camadas de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se

¹ Perspectiva analítica criada por Durkheim (1971).

a terminologia oficial, o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

Outro elemento do processo de exploração capitalista analisado por Marx (2008) foi a habitação. As habitações dos familiares dos trabalhadores eram totalmente diferentes dos familiares dos capitalistas. O grau de miséria apresentada pelos trabalhadores refletia-se em suas moradias. Ao mesmo tempo em que as cidades buscavam o “progresso” urbano, criando meios para a expansão da riqueza, também criava condições para o aumento do pauperismo em função também da falta de saneamento básico nas vilas operárias.

Marx (2008) destaca que em Londres as habitações dos trabalhadores eram superlotadas, totalmente inadequadas para a sobrevivência humana. E o número de corretores que se aproveitavam daquele momento para lucrar com aluguéis era muito grande.

Assim, as contradições aumentavam na medida em que as cidades se “estruturavam” para atender aos interesses da acumulação capitalista. O aumento de fábricas, de ruas e de ferrovias obrigava os trabalhadores a se retirarem de suas casas para serem demolidas em função da necessidade do “progresso” capitalista. Com relação à questão habitacional, Marx (2008, p. 766) afirma:

Admira a justiça capitalista! O proprietário de terras, de casas, o homem de negócios, quando expropriados pelos “melhoramentos”, tais como estrada de ferro, abertura de ruas etc., não recebem apenas indenização plena e completa. De acordo com a lei humana e divina, têm ainda de ser consolados por sua “renúncia” forçada, mediante um lucro considerável. Mas o trabalhador, com mulher e filhos e seus pertences, é lançado à rua e, se acorre em massa para os bairros onde a municipalidade zela pela ordem, é perseguido pela polícia sanitária.

Esse cenário, definido por Marx (2008) como “inferno habitacional”, revela as condições precárias vividas pela maioria das pessoas que moravam na Inglaterra no início do capitalismo. As famílias dos trabalhadores dormiam amontoadas e, alguns relatórios apresentados pelo autor, as descreviam como “verdadeiros modelos de carência e de insalubridade”.

Engels (2008) denomina o contexto do surgimento do capitalismo na Inglaterra como verdadeira “guerra social”. Segundo o autor, os bairros

ocupados pela classe operária eram definidos como “bairros de má fama”. Nesses lugares as ruas não tinham calçadas, eram sujas e geralmente sem esgotos. Segundo Engels (2008, p. 71):

Por todas as partes, há montes de detritos e cinzas e as águas servidas, diante das portas, formam charcos nauseabundos. Aqui vivem os mais pobres, os trabalhadores mais mal pagos, todos misturados com ladrões, escroques e vítimas da prostituição.

O patriarcado acompanhou e sofreu alterações nesse processo de consolidação das condições de sobrevivência da classe trabalhadora. Quatro mudanças são destacadas por Therborn (2006) que contribuíram para as mudanças no patriarcado: a proletarização, a urbanização, a industrialização e a sociopolítica. A primeira afeta o patriarcado em função do proletário não possuir propriedades para seus filhos herdarem, a segunda porque exibia a heterogeneidade e contribuía para o descontrole social. A população europeia pulou de 16% para 41% da população. A industrialização afetou o patriarcado na medida em que contribuiu para a separação das condições de trabalho que antes ficava restrita à residência e depois rompeu esses muros estendendo-se à fábrica e por último; a questão sociopolítica com a implantação da escolarização pública obrigatória na Europa.

Moreno (2000, p. 119) mostra também as mudanças que aconteceram nas sociedades afetadas pelo processo de industrialização. Para ele, os processos de industrialização, urbanização e democratização de massas haviam produzido mudanças na produção de uma família nuclear conjugal, com a “representatividade de um Estado civilizador superior.”

O desenvolvimento do modo de produção capitalista trouxe mudanças significativas para as famílias. Para Saraceno e Naldini (2003), a família é um espaço físico, relacional e simbólico. A importância de seu estudo está ligada à compressão de uma determinada sociedade, no que diz respeito ao seu modo de organização material da vida cotidiana, no momento em que são construídas alianças e relações e essas são permeadas de significados na vida dos indivíduos. Essas relações e significados não podem ser analisados fora da totalidade, ou seja, fora do contexto econômico, social e político de um determinado momento histórico.

Até 1900, o mundo tinha marcas patriarcais, segundo Therborn (2006). Nesse período, ainda existia a dominação do homem sobre as mulheres e os filhos, até mesmo os adultos de forma significativa. A poligamia era também permitida por toda a África e a Ásia. Apenas Japão havia mudado. Dentro de uma abordagem baseada em classes, observa-se que o domínio dos burgueses se estendia também às mulheres. Tanto na Europa como na América Latina, esse segmento possuía sempre uma amante. Nesse período, eram comuns em muitos lugares as mulheres e filhas não terem direito à herança. A questão da mutilação genital continuava na África e, na China ainda se matinha a cultura dos pés quebrados em função dos enfeixamentos. Segundo Therborn (2006, p. 110), “O espancamento da esposa permanecia legítimo na maior parte do mundo. As viúvas estavam socialmente mortas na Índia, e até mesmo impedidas de se recasarem na China.”

Apesar de todas essas culturas patriarcais legitimadas, observam-se três movimentos que levaram a pensar e que foram essenciais para que ocorressem as mudanças no enfraquecimento do patriarcado conforme sinaliza Therborn (2006). O primeiro foi por volta da primeira Guerra Mundial, o segundo, depois da segunda Guerra Mundial e o terceiro após o ano de 1968.

A primeira Guerra Mundial teve grande impacto em função da influência do comunismo nos países como a China. Valores antipatriarcais foram reproduzidos por meio de legislações comunistas. É importante salientar a igualdade de gênero presente nesses debates, assim como, o direito da mulher trabalhar fora de casa. “A revolução russa é uma baliza na história do patriarcado e, como tal tem sido percebida e retratada por seus inimigos contemporâneos, que consideram destruidora das sagradas instituições do casamento e da família.” (THERBORN, 2006, p. 127).

Um dos elementos importantes que influenciaram esse processo de enfraquecimento do patriarcado foi também o envolvimento das Nações Unidas junto ao debate das questões de gênero. “O comunismo internacional desempenhou um papel importante, senão decisivo, nos três momentos. (THERBORN, 2006, p. 117). Essas discussões sobre a questão feminina e da família estiveram presentes também nas obras Manifesto Comunista (1848) e o Direito à Preguiça, de Paul Lafargue (2000). Esta última, apesar de apresentar

uma visão “romântica” da mulher, apresentou a forma como elas eram exploradas pelo sistema capitalista.

O movimento feminista teve impacto decisivo nesse processo de enfraquecimento do patriarcado. O movimento ficou dividido em quatro correntes: Movimento Feminista de Mulheres, Movimento Trabalhista Socialista, Liberalismo secularizado e a corrente Nacionalista Desenvolvimentista. Os movimentos debatiam a questão do patriarcado apesar de terem perspectivas teóricas diferentes como marxistas, anarquistas, cristã, entre outros. De qualquer forma, destacamos que a escolarização e a educação das mulheres contribuíram para uma mudança de concepção e organização de lutas políticas contra a opressão feminina.

O processo de enfraquecimento do patriarcado ocorreu também em função de criação de legislações voltadas para um novo processo de relações familiares. Entre elas, o divórcio e também a garantia de direitos individuais dentro da família. Na Noruega, a Lei de divórcio foi implantada em 1909, com o principal objetivo de garantir o bem-estar da criança em função de discórdias e conflitos entre pai e mãe após a separação. Em 1915, o conceito de filho ilegítimo foi abolido. Aos poucos, o Estado passou a assumir uma intervenção constante no cotidiano das famílias por meio de um conjunto de legislações construídas de acordo com as mudanças culturais, sociais e econômicas apresentadas no seio das sociedades.

Importante mencionar a realidade das mulheres turcas. Elas conseguiram o direito de voto, segundo (Therborn, 2006), e de concorrer a cargos públicos somente em 1934. Em 1994, uma decisão judicial permitiu às mulheres procurar emprego contra a vontade dos seus maridos. Em 2000, a cláusula do marido chefe de família foi retirada. Os avanços do movimento feminista ocorriam de forma lenta contribuindo com quebras de valores e tabus.

Todavia, alguns avanços aconteceram, como o Código Civil Brasileiro de 1916, que, ao menos, emancipou os filhos adultos ao mesmo tempo em que mantinha, explicitamente, a chefia masculina da família (artigos 233 e 380). (THERBORN, 2006, p. 139).

Apesar do autor não mencionar as mudanças de valores no seio da família, carregava também a representação da necessidade de atender às necessidades do capital, ou seja, de inserir a mulher no espaço de trabalho

precarizado e com menores salários. Essa relação é reproduzida ainda nos dias de hoje.

Além do Brasil, Noruega e Turquia, outros países passaram por mudanças significativas. No Japão, segundo Therborn (2006), as mulheres tiveram o direito ao voto em 1945, na China foi sancionada a Lei de divórcio sem alegação de culpa, na Índia a poligamia foi proibida e o divórcio permitido, assim como os direitos iguais de herança. Na Itália, a nova Constituição incluiu um princípio de igualdade de gênero. Essas mudanças foram significativas no cotidiano das famílias em vários lugares do mundo.

O terceiro motivo de mudança foi a Revolução de 1968. A revolução feminina teve como cenário Paris. Estudantes questionaram as restrições sexuais da vida estudantil. Cabe salientar que os franceses haviam herdado o Código de Napoleão. Isso também serviu para garantir que existisse a permissão dos pais para o internamento de seus filhos nas prisões do Estado. “O legislador francês conservador de fato concedeu à mulher casada o direito incondicional.” (THERBORN, 2006, p. 151).

As Nações Unidas tiveram grande influência nesse processo de despatriação dentro de uma perspectiva mais global, criando o “Plano de Ação Mundial – Educação e Desenvolvimento Social para as mulheres”. Nesse documento ficou explícita a proposta de garantir os direitos às mulheres “em todas suas formas de família, na família nuclear, na família extensa, na união consensual e na família monoparental”.(THERBORN, 2006, p.155).

Essas propostas tiveram grande impacto no cotidiano das famílias. Em Cuba houve avanços no sentido de garantir por meio de um novo Código de família a igualdade da responsabilidade parental e das obrigações familiares. Esses deveres foram estendidos aos homens. No Brasil, só houve mudanças em 1988 com a abolição da chefia masculina do Código de Família. Therborn (2006, p. 158) chama atenção para a grande influência cristã da América Latina na efetivação e cristalização dos valores patriarcais.

Nas discussões jurídicas no Chile sobre a Constituição de 1980, de Pinochet, o velho princípio da chefia masculina da família, foi reafirmado e uma proposta avançada de direitos iguais de gênero acabou barrada no estágio final de processo. Com o retorno à democracia, as cláusulas patriarcais do Código de família foram

finalmente rescindidas em 1994. O divórcio ainda é tabu, mas o casamento pode ser “anulado”.

Apesar de vários avanços isso não significou o desaparecimento do patriarcado. Ele se desdobra em várias partes, segundo Therborn (2006), por meio, principalmente, de orientações religiosas. Muitos homens ainda têm o controle sobre a decisão da mulher de sair ou não de casa. Outra questão é a violência contra mulheres, muito comum ainda na África e na Ásia. Na Ásia do Sul, por exemplo, o casamento por amor, se não for aprovado pelos pais torna-se vergonha perante a sociedade, nesse caso ainda corre o risco de intervenção parental junto com a polícia. Outra questão importante é a permanência do mercado de casamento. Essa situação pode ser vista por meio das colunas de jornais aos domingos com o oferecimento de noivos e noivas. Separadas por castas, as colunas apresentam geralmente o grau educacional dos noivos disponíveis. (THERBORN, (2006).

Em todas essas sociedades, pode-se observar a figura do Estado, ora criando normas de proteção à mulher, interferindo de forma intensa no interior das famílias. O Estado capitalista cumpre dessa forma uma de suas principais funções: regular a vida dos cidadãos de acordo com os interesses de classes e grupos.

A violência ainda é constante na vida de mulheres no século XXI. No Egito um terço das mulheres já foi espancada alguma vez pelo marido, segundo pesquisa realizada em 1997, mencionada por Therborn (2006). O Código de família da Argélia de 1984, vigente nos dias atuais, exige a submissão da esposa ao marido.

Esse cenário mostra que apesar de vários avanços ainda existe um longo caminho para a autonomia feminina em todas as esferas da vida.

2.3 – Família e a reprodução do casamento na sociedade capitalista

Outra questão muito importante referente à família é a questão do significado do casamento na sociedade capitalista. Este entendido por Therborn (2006) como ordem sexual. Para ele o ato sexual sela o casamento. A

impotência é considerada razão de divórcio mesmo em sociedades com forte influência patriarcal e misóginas. “de acordo com a escola Hanafi de jurisprudência islâmica, a impotência do marido é a única razão possível para a esposa conseguir o divórcio”. (THERBORN, 2006, p. 199). Uma importante questão trazida nesse trabalho é a influência da religião cristã no processo de consolidação da representação de casamento, como destacado a seguir:

A tradição puritana da dissensão cristã protestante rejeitou uma concepção eclesiástica de casamento e optou por uma informalidade minimalista contendo dois elementos: uma promessa (de monogamia e fidelidade) e a consumação do ato sexual. As Leis e as cortes coloniais da Nova Inglaterra sustentavam o princípio de que se não houvesse sexo não havia casamento, anulando as uniões não consumadas. (THERBORN, 2006, p. 199).

Então, segundo Therborn (2006), a primeira relação ligada ao casamento é o ato sexual. A segunda diz respeito à procriação, ou seja, garantir a descendência e se responsabilizar pela criação dos filhos. A terceira, a função histórica do casamento como processo de integração é a divisão social, essa relação tem forte impacto com o *status* social das pessoas e também na formação de domicílios. Apesar do autor não se restringir a uma análise de classe, fica evidente em suas análises que, muitas vezes, o poder não apenas simbólico do masculino, mas também do econômico contribui para a reprodução das relações de submissão dentro do casamento.

Com relação às regras de casamento, Therborn (2006, 2006, p. 200) chama atenção para o controle da sexualidade que é mais intenso nas famílias proprietárias que as não proprietárias. “Entre as proprietárias as regras de herança devem afetar tanto a idade quanto a frequência do casamento.” O autor apresenta os vários significados dos casamentos: cristã, protestante, tradição hindu, entre outros. Ele enfatiza que existia uma regra de casamento universal, mas a regra não era universal.

Nas Américas denominadas por Therborn (2006) como crioulas, a família não tinha como referência o casamento formal, mas a união por coabitações. Os casamentos formais eram exceções. Essa realidade era vivida no Brasil em 1855 e também no México, segundo o autor, em 1900, somente, um terço das mulheres com mais de 15 anos era casada.

Naquela época, por volta de 1855, os registros de casamento e de nascimento centravam-se nas mãos da Igreja. A principal tarefa dos missionários era converter os indígenas para a religião católica. Entretanto, cabe ressaltar que o número de padres era muito reduzido o que fazia com que os serviços de casamento fossem caros, fazendo com que os habitantes não pagassem pelos serviços. A América Latina e o Caribe apresentaram semelhantes características no que tange à realidade do casamento.

A dualidade do sistema familiar perpassava todo o hemisfério andino-caribenho. O casamento formal e virgem era o ideal maior, e as mulheres virgens eram sempre estritamente vigiadas por damas de companhia, ao mesmo tempo em que a promiscuidade masculina era considerada um exibicionismo suplementar, normal e respeitável. Apenas uma minoria da população estava em condições de preencher todos os três critérios. Assim, ao lado com casamentos, ocorriam uniões formais de vários tipos, das quais um número significativo tinha probabilidade de levar ao casamento mais tarde. (THERBORN, 2006, p. 238).

Cabe ressaltar que a reprodução dos valores cristãos estava relacionada com as necessidades de atendimento a um processo de organização que deu bases para o surgimento da sociedade dividida em classes.

Segundo Therborn (2006) um número significativo de pobres estava fora desse modelo de família baseado no casamento formal. Em algumas regiões, em 1900, o casamento era visto como *status* central na idade adulta, de forma que todos aguardavam que isso fosse regra para todos os adultos.

O número de casamentos declinou no século XIX e continuou no século XX. Todavia, na era industrial, o número de casamentos teve um salto muito grande. Segundo Therborn (2006), isso ocorreu em função de vários fatores entre eles: acesso à educação generalizada, questão urbana e mudança de valores, a questão do “progresso econômico” também contribuiu para isso. Essa geração também foi responsável pelo que hoje se chama planejamento familiar.

Na América Latina e Caribe, que tinham características peculiares em função do número reduzido de casamentos e grande de uniões por coabitação antes do século XX, apresentaram mudanças significativas. No século XX houve aumento do número de casamentos formais. É importante lembrar que a principal característica do Brasil e a religiosa, todavia, tornou secularizado em termos de casamentos. Uma questão importante levada por Therborn (2006) foi

que a pobreza é um dos principais elementos que sustentam as uniões formais.

Segundo o autor:

O legado colonial de informalidade conjugal fora superado na primeira metade do século XX e, dentre as uniões existentes na década de 1980, aquelas contraídas antes de 1950 incluíam apenas 2% sem casamento formal. Depois de 1950, sobretudo após 1970, a proporção de uniões consensuais voltou a crescer, principalmente no Rio de Janeiro e no nordeste, isto é, nas regiões brasileiras onde os costumes coloniais e pós-coloniais, implantados de modo mais firme, tiveram maior desenvolvimento. (THERBORN, 2006, p. 302).

Junto com as mudanças do casamento também veio a Revolução Sexual. Para o autor houve uma secularização da sexualidade, libertando-a de regras religiosas ou de qualquer situação que a considerasse “pecaminosa” ou mesmo condenável. A questão também do avanço tecnológico foi visto como um importante elemento para essa mudança, em função da criação da pílula anticoncepcional que chegou ao mercado americano em 1960. Observa-se junto a isso a diminuição da idade da primeira relação sexual.

Na América Latina tivemos a formalização de forma significativa do casamento na metade do século XX, reduzindo o número de uniões informais e de nascimentos fora do casamento. Entretanto, observamos o retorno novamente do grande número de coabitações informais nos últimos anos. Apesar disso, as uniões formais ainda existem em função do conservadorismo católico. A influência católica é tão significativa na região que até hoje influencia nas discussões sobre o aborto que é restrito na América Latina e na proibição do divórcio no Chile.

O reconhecimento da homossexualidade também é um elemento importante nesse processo. Isso contribui para que o casamento não acabe, mas que mude, segundo Therborn (2006). A grande contradição do conservadorismo do casamento formal é a questão do homossexualismo, o movimento dos gays e lésbicas pela luta do casamento formal.

O reconhecimento da homossexualidade como forma legítima de sexualidade foi parte da revolução sexual do oriente. Ela está agora discriminada onde era ainda um delito, e em 1973 foi retirada da lista de desordens mentais da Associação Psiquiátrica Americana. Entretanto, o que é interessante nesse contexto particular são as reivindicações de gays e lésbicas pelo direito ao casamento e a aceitação parcial de suas exigências. (THERBORN, 2006, p. 329).

Diante desse quadro mundial observamos três questões que têm chamando a atenção de autores de forma significativa: o declínio da

fecundidade, a mudança no casamento, o declínio gradual do patriarcado e o envelhecimento da população.

O casamento teve e tem funções sociais diversas. A sua relevância mudou no tempo e tem um peso diverso nas várias culturas e grupos sociais: aliança entre grupos, legitimação da filiação, legitimação e controlo da sexualidade, aliança entre indivíduos. A respeito destas funções sociais do casamento define-se a divisão do trabalho e das competências entre os sexos e a própria identidade social de gênero. As mudanças nas sociedades contemporâneas incidiram quer sobre as funções do casamento quer sobre as relações de gênero, modificando de modo crucial as bases. (SARACENO E NALDINI, 2003, p. 123).

O envelhecimento da população também é alvo de preocupação de autores como Saraceno e Naldini (2003) e Therborn (2006). Diante desse cenário, questionam-se como os países estão lidando com essas mudanças.

Saraceno e Naldino (2003) apresentam a família a partir das suas imagens da contemporaneidade. Que família é essa? Família como lugar de afetividade, mas também de opressão, que gera violência, que coage. A autora lembra que é comum ouvir – é preciso recuperar os valores da família. O que isso significa diante desse panorama contraditório das várias realidades de família? Essa análise, segundo a autora, parte da visão a-histórica da família, de vê-la como espaço da homogeneidade.

Então não se pode limitar a discutir família apenas a partir de uma análise da família burguesa e da família operária. Saraceno e Naldini (2003) e Therborn (2006) mostram que a industrialização não teve o mesmo impacto em todas as sociedades, em função das peculiaridades apresentadas em várias realidades, como, por exemplo, na família japonesa.

O resgate do contexto da família no mundo revela as várias dimensões da família e as funções dadas a ela de acordo com as necessidades econômicas, políticas e sociais. Dessa forma, analisar a família é localizá-la no tempo e no espaço. Além disso, fazer a leitura do Estado no contexto dessas relações é de fundamental importância.

Toledo (2007), ao analisar o lugar da família contemporânea nas políticas públicas e os desafios postos na garantia dos seus direitos no sistema de proteção social, apresenta como temática de pesquisa a caracterização do modelo “nuclear de família burguesa”, modelo também definido por Therborn

(2006) como modelo ocidental de família, demarcando as principais mudanças que afetaram esse grupo social nos últimos cinquenta anos e as demandas que se configuraram nesse período. A autora parte dessa análise em função do modelo ser utilizado como referências de modelos de família na sociedade capitalista.

Esse modelo de família foi reproduzido de forma aceitável pela sociedade até a década de 60, quando houve o avanço do movimento feminista que incentivou a saída das mulheres para o mercado de trabalho.

Diante disso, observamos que a família passou a fazer parte do conjunto de estratégias utilizadas pela sociedade capitalista visando à regulação da miséria, própria desse tipo de sociedade.

As mudanças ocorridas na família nos últimos anos como redução do tamanho, envelhecimento populacional, redução da natalidade, aumento do número de famílias mantidas economicamente somente por mulheres e o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho levou o Estado a repensar sua relação com a família.

As relações mantidas entre o Estado e a família apresentam mudanças de acordo com as necessidades de manutenção das relações capitalistas. Todavia, é importante frisar as contradições presentes nesse processo. Ao mesmo tempo em que as intervenções estatais servem para a manutenção das condições de sobrevivência do capital, atendem também a interesses dos cidadãos dentro do processo de garantia e acesso aos direitos sociais.

No próximo item tratar-se-á da relação entre Estado, família e políticas sociais no capitalismo. É impossível fazer essa abordagem sem mencionar as mudanças que ocorreram no seio familiar nos últimos anos.

2.4 – Estado, família e pobreza na contemporaneidade

O objetivo desse item é apresentar as diversas perspectivas acerca da família e sua relação com as Políticas Sociais. Diante desse objetivo,

iniciaremos o item com uma frase de Moreno (2000, p. 118): “La Familia es una institución esencial en la conformación de los regímenes del bienestar.”

A partir dessa frase busca-se construir uma análise teórica acerca do Estado, Família, Pobreza e Políticas Sociais. As famílias sempre estiveram presentes nas intervenções do Estado. Todavia, as intervenções do Estado devem sempre ser analisadas historicamente para que se possa entender seus objetivos, tamanho e impacto dessa intervenção.

Observaram-se, no item anterior, as diversas configurações da família no mundo. As características básicas das famílias podem ser descritas tendo como elemento comum a cultura do patriarcado, a submissão feminina, o poder do pai sobre os filhos e a relação do significado do casamento. A família também é o espaço do afeto, da divisão sexual dos papéis, ficando a mulher responsável pelos afazeres domésticos e pelo cuidado com os membros que requerem atenção como idosos e crianças. Todavia, uma das suas funções principais é sua reprodução tanto social como material. Na sociedade capitalista, essas relações são estruturadas de acordo com a lógica de acumulação de riqueza.

Não se pode mencionar a relação do Estado com a Família sem abordar as relações presentes no Estado Capitalista e nas classes sociais. No modelo capitalista encontram-se duas classes: os que possuem e os que não possuem os meios de produção. Essas relações são reguladas pelo Estado Capitalista. Para Ian Gough (1994) a forma do Estado (sua natureza, estrutura e função) está relacionada pelo modo de produção e exploração da sociedade capitalista. Dessa maneira é constante e orgânico o conflito entre o capital e o trabalho, assim como suas contradições.

O autor chama atenção para um elemento comum em todas as teorias marxistas, ou seja, a subordinação do Estado ao modelo de produção capitalista. Dessa forma, a classe economicamente dominante é também a classe politicamente dominante. Gough (1994) afirma que a autonomia e independência do Estado é simplesmente “aparente” e que no modelo capitalista de produção a configuração do Estado em Estado Social tem relação com o modelo político, econômico e social vigente.

Na sociedade capitalista existe a necessidade de criação de mão de obra para a geração de riqueza. O modo de produção capitalista reproduz por

meio da centralização da riqueza as condições objetivas de existência de trabalhadores.

A partir dessa perspectiva poderemos entender quando a família necessita de recursos do Estado para se manter, principalmente quando esse possui características baseadas no individualismo e na lógica do mercado. Historicamente as famílias sempre foram colocadas como responsável pelo atendimento das necessidades de sobrevivência de seus membros. A questão colocada é: em que medida a família passa a sofrer intervenção do Estado para o atendimento das necessidades de seus membros? Quais famílias precisam dessa intervenção? As famílias com recursos dificilmente necessitarão sofrer intervenções do Estado para a sua manutenção. A família de trabalhadores e aqueles que vivem na miséria são os que mais sofrem intervenções do Estado frente às condições dadas pela sociedade capitalista.

A Europa, base do nascimento da sociedade do mercado, foi o palco para a intervenção do Estado junto às famílias. A pobreza sempre foi alvo de preocupação de estudiosos, de políticas governamentais e da sociedade como um todo. As famílias pobres sofrem intervenções estatais desde o surgimento do capitalismo. Dessa forma, pobreza e a família passaram a incomodar a sociedade capitalista desde os primórdios da organização do Estado capitalista.

Atualmente, faz parte de discursos e ações de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, voltadas para a sua diminuição.

Para analisar a pobreza é necessário situá-la juntamente com práticas assistenciais voltadas para famílias em situação de extrema necessidade. Assim, para analisar as políticas sociais da Assistência Social é necessário conhecer historicamente a relação entre família e pobreza.

Pereira (2006) ressalta que embora se trate de um fenômeno social tão antigo, o conceito pobreza vem passando por uma série de transformações o que dificulta precisar o que vem ser pobreza, pois essa varia de acordo com a realidade da sociedade na qual o fenômeno esteja sendo analisado e observado. As diferenças econômicas, históricas e culturais são elementos essenciais para descortinar os processos que geram a pobreza em cada realidade assim como as formas de análises e concepções de mundo.

Existem diversas abordagens da pobreza, que tanto servem para conceituá-la como para medi-la, dependendo dos interesses vigentes. Os limites dessas análises dissociadas das relações de classe mostram a pobreza como algo comum e natural da sociedade, como se fosse normal existir pobreza e sua importância se limitasse à necessidade de medi-la.

Pereira (2006) ressalta que é comum as pessoas na sociedade capitalista apontarem a pobreza como sendo fruto de um desvio de conduta, como Malthus defendia. Outros apontam a dinâmica de forças sociais e outros olhares afirmam o seu surgimento a partir do capitalismo. Isso leva a acreditar que a pobreza só poderá ser eliminada quando o sistema for superado. Concorda-se com a última posição. Pobreza somente será superada com o fim da sociedade capitalista. Malthus relacionava pobreza com a preguiça e Marx (2008) a vinculava à produção e reprodução do exército industrial de reserva, assim como, a exploração vivida pelos trabalhadores e riqueza concentrada nas mãos de um pequeno grupo.

Pereira (2006) deixa clara a necessidade de esclarecer o que significa pobreza e desigualdade social, uma vez que, é comum serem usadas como sinônimo. A desigualdade social segundo a autora está direcionada à distribuição desigual de renda o que faz reportar à pobreza relativa. A forma que os pobres passaram a ser vistos pela sociedade como “ameaçava à ordem social” estabelecida fez com que houvesse a necessidade de Assistência aos “necessitados”.

Segundo Pereira (2006), no Brasil, a pobreza tem como origem a desigualdade na distribuição de riquezas, destacando que o seu combate não fosse relacionado à escassez de recursos, mas à extrema desigualdade e à ineficiência da política em suas proposições, no sentido de pensar uma redistribuição que almeje a equidade social.

Para Rocha (2003), a adoção de conceitos de pobreza deve levar em conta o nível de desenvolvimento econômico e as tradições culturais de cada país. Nesse sentido, para se definir esses conceitos é necessário também pensar e escolher os procedimentos e mensurações necessários ao resultado da análise dos dados. Como, por exemplo, identificar se a pobreza é

generalizada ou é mais localizada em uma determinada área geográfica; e se está associado ao crescimento econômico e mudanças econômicas. Para Rocha (2003, p. 10) definir esses elementos é essencial para “estabelecer um quadro de referência para análise e aplicação de políticas antipobreza”.

Pobreza, desigualdade e Assistência Social fazem parte de interesses políticos e são vislumbrados de várias formas. Segundo Pereira (1996), a Assistência Social passou a fazer parte de muitos debates intelectuais nos últimos anos em função do acirramento das desigualdades sociais. Ela também passou a ser vista como “uma espécie de salvação ou alternativa estratégica à propaganda do *Welfare State* Keynesiano”. (PEREIRA, 1996, p. 16).

Segundo Potyara (1996), o grande problema dessa política é o (mau) uso que o político faz dela. Pois, nesse processo estão ocultas as relações de poder; de antagonismo e reciprocidades socioeconômicas; de difícil visualização e decodificação.

Dessa forma, pensar a Assistência Social é analisar também o conceito de pobreza que sempre vem vinculado a ela. Para conceituar a Assistência são necessários dois movimentos, segundo Pereira (1996). Primeiro analisar os conceitos, as relações empíricas e as novas possibilidades de explicação. E, o segundo desafio é superar as postulações empíricas que envolvem o conceito. Ela geralmente é vista como uma atividade que existe porque existem pobres.

Dentro dessa análise, Pereira (1996) define a pobreza a partir de dois conceitos: pobreza relativa e pobreza absoluta. Com relação à pobreza relativa, segundo a autora,

A pobreza absoluta ou extrema é categoria restrita, consagrada pela ideologia neoliberal, a qual justifica e prioriza ações focalizadas e emergenciais (carências profundas) – antidireito. Principais mecanismos: princípio da menor elegibilidade (pobreza severa e profunda); cultivo do estigma, controle de possíveis fraudes (submissão dos pobres às mais constrangedoras e humilhantes inspeções em sua vida privada). (PEREIRA, 1996, p. 17).

Para que esse processo seja efetivado é necessário o estabelecimento de uma linha de pobreza baseado na pobreza severa e profunda>. Por isso a Assistência Social vive hoje a constante contradição em termos do entendimento sobre o que é pobreza. Outro elemento que no passado era comum foi o cultivo da cultura do estigma que submete o usuário às mais constrangedoras e humilhantes inspeções da vida particular para se ter acesso

às ações da Assistência Social. Será que hoje ainda é comum submeter os cidadãos às formas mais humilhantes de provar que é desprovido de recursos materiais para se ter acesso às ações da Assistência Social?

Outra expressão utilizada é “pobreza relativa” em que alguns países, segundo PEREIRA (1996), destacam para definir outros tipos de pobreza além da desmonetarização dos pobres e desemprego como, por exemplo, a falta de saúde, saneamento, entre outros.

Pereira (2006), ao abordar a questão da pobreza, destacando o caso brasileiro, faz uma análise da trajetória da Assistência Social, ressaltando que ela é tão antiga quanto os primeiros tipos históricos da sociedade. Segundo a autora, desde suas origens até os dias atuais, vários foram os conceitos e causas utilizados para identificar a pobreza e, nesse sentido, foram pensadas também inúmeras maneiras de combatê-la ou reduzi-la.

Pereira (2006) enfatiza que, antes de se fazer uma análise da “pobreza”, é necessária a compreensão de seu significado. E para isso cita a definição de Townsend (1954), um dos pesquisadores mais influentes do século XX, que, ao analisar o fenômeno da pobreza, mostra a necessidade de se levar em consideração as diferenças econômicas, históricas e culturais entre os países.

Diante disso, concorda-se com o posicionamento de Pereira (2006) quando afirma que a pobreza nunca foi considerada uma prioridade nacional e que os pobres não podem ser vistos como “parasitas” que recebem benesse do Estado.

Ao contrário, a realidade demonstra que todas as horas disponíveis são empregadas pelos pobres nas suas estratégias de sobrevivência. Mas cabe ressaltar que a pobreza, por ser um fenômeno histórico, e não natural, tem solução. (PEREIRA, 2006, p. 249).

Diante desse panorama, pode-se afirmar que a pobreza é um fenômeno histórico e que só pode ser sanada com distribuição de riqueza de forma mais justa.

Pereira (2008), ao citar a Lei Inglesa dos pobres, mostra que essa foi uma das primeiras regulações sociais assumidas pelo Estado. Elas foram criadas a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de assumir sozinha a miséria, os desabrigados, entre outros. Esse conjunto de ações implantadas na Inglaterra era reproduzido dentro de uma linha de

pensamento de caráter punitivo e corretivo, ou seja, os indivíduos para receberem contribuições, eram destituídos da condição de cidadania e punidos pelo Parlamento inglês segundo Pereira (2008).

A Lei dos Pobres foi uma das primeiras medidas adotadas para conter a pobreza; nela reproduzia-se a concepção de individualização dos problemas sociais.

Segundo Faleiros (1998), no século XVI, existiram várias formas de lidar com a caridade, que tinha como objetivo manter o controle e a mão de obra dos trabalhadores. Então era necessário conter a população, com o aumento da pobreza e da miséria, por meio da criação de meios de assistência à população pobre.

Os considerados vagabundos eram obrigados a trabalhar e os que se recusavam eram marcados a ferro com a letra S (de *slave*). Esse era o contexto vivido pelos pobres na Lei Inglesa de 1601. Na França, a assistência aos idosos e crianças era definida como Leis de Polícia e Segurança.

Ainda segundo Faleiros (1998), o trabalho aparece como critério de normalidade, sendo que aqueles que recebiam dinheiro sem corresponder ao “esforço” esperado eram estigmatizados. Dessa forma, os mendigos ou as pessoas fora do mercado de trabalho eram perseguidos. Segundo o autor:

Os bons mendigos devem ser amparados, seletivamente, após a triagem de sua capacidade e aptidão para o emprego, fazendo-se a seleção socioeconômica entre capazes e incapazes de trabalhar, ou melhor, os aptos e inaptos para o trabalho, o que tem caracterizado toda a história da Assistência Social. (FALEIROS, 1989, p. 110).

A partir da reprodução dessas relações ligadas ao trabalho e à pobreza, foram criadas as primeiras medidas do Estado para atender a esse segmento.

Nos países de capitalismo avançado nasceram as primeiras medidas voltadas para o atendimento das necessidades da população pobre. O New Deal, por exemplo, teve como principal objetivo reorganizar a vida econômica por meio da intervenção do Estado na Economia. Para Pereira (2000) é o movimento tenso e contraditório, que envolve os interesses do capital e do trabalho, que nasce a política moderna, denominado de WelfareState ou Estado de Bem-Estar social. Ela deixa clara a diferença dessa política para outras formas de proteção social como a “Lei dos Pobres” inglesa.

Pode-se afirmar que a generalização de medidas de Seguridade Social, no capitalismo, ocorreu no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Dois modelos tiveram grande destaque nesse processo: o Plano Beveridge – pensado por William Henry Beveridge, que dirigiu a Escola de Economia na Inglaterra entre 1919 e 1937. Foi um Sistema de Proteção Social Inglês que visou à garantia de um rendimento substitutivo dos salários quando se interrompiam pelo desemprego, ou outro tipo de incapacidade (Princípios da Universalidade do Atendimento).

E o outro modelo foi o Sistema de Proteção Social Bismarckiano – Sistema de proteção implementado na Alemanha a partir da segunda metade do século XIX, sob o Governo do Chanceler Otto von Bismarck, que teve como características principais a criação de caixas de aposentadorias financiadas pelos trabalhadores e empregadores; o subsídio do Estado, de base contributiva; e benefícios proporcionais à contribuição no Fundo de Seguro Social. Nesse sentido, tinha caráter não universal.

A família passou a fazer parte dos modelos de proteção social a partir das demandas apresentadas pelo mercado. Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) apresentou dois conceitos chaves acerca da família, do mercado e principalmente com relação à proteção social. O autor trabalhou dois conceitos: o de desfamíliação e o de familismo. O primeiro é caracterizado por um grau de abrandamento da responsabilidade familiar com relação ao bem-estar social, por meio do Estado ou do mercado. O familismo, por sua vez, diz respeito à centralização na família ao assumir como principal responsável pelo bem-estar de seus membros.

Esping-Andersen (2010) defende que é indispensável a combinação entre família, mercado e proteção social. Para ele, compreender bem os desafios que o Estado de bem-estar deve enfrentar, é indispensável refletir sobre os objetivos dos regimes de Proteção Social. Nessa linha de análise, o autor ressalta que é necessária para a manutenção e proteção das famílias essa combinação, o mercado subsidia as famílias com os salários e o Estado subsidia por meio da Assistência Social as famílias. Segundo Esping-Andersen (2010, p. 23),

Si el mercado fala, recurrimos a la familia o a los poderes públicos. En efecto, el mercado puede con facilidad no satisfacer numerosas

necesidades básicas, sea porque los precios sean elevados, sea porque la información está desigualmente repartida.

O mercado já tem uma estrutura orgânica que contribui para a reprodução das péssimas condições de sobrevivência das famílias. Dessa forma, a sociedade capitalista produz a condição de pobreza das famílias. O autor ressalta que as “falhas” também advindas da família têm impacto muito significativo junto aos membros da família como idosos e crianças. O grande problema é que o rico geralmente tem acesso a esses serviços por meio da privatização dos serviços disponíveis no mercado ao contrário do pobre.

Essa situação geralmente ocorre em função da ausência da mulher do desenvolvimento dessas funções já que ela é vista como cuidadora dos membros da família. Um dos maiores problemas dessa relação envolve as condições dadas à mulher. Ela, durante muito tempo e ainda nos dias de hoje, é responsável pelos cuidados da casa, dos serviços de atenção pessoal como cuidados com os filhos (crianças e idosos), não é à toa que ela é definida por muitos como cuidadora.

As redes de solidariedade familiar também são marcadas pelas ajudas dadas pelas avós às mães, no cuidado com as crianças. Essas ações são realizadas no Sul da Europa, segundo Moreno (2000). Nos países mediterrâneos e latinos como o Brasil, a família foi e continua sendo colocada e valorizada como um dos meios principais de fonte de socialização. Além disso, é muito intensa sua relação com as redes de parentesco e solidariedade entre seus membros. Estudos como os de Sarti (2007) mostram tais informações.

A família só recorre ao Estado quando não resolve as demandas internamente e não tem condições de recorrer ao mercado pela ausência de recursos já que os serviços são caros. *La permanencia de la adhesión a una política familiarista ha abierto paradójicamente un vacío de protección que no cesa de crecer.* (ESPING-ANDERSEN, 2010, p. 24).

Observa-se que, assim como o patriarcado (THERBORN, 2006), o Estado de Bem-Estar moderno sempre esteve baseado em todos os momentos no familismo (ESPING-ANDERSEN, 2010). Essa foi basicamente a característica dos Estados de bem-estar na Europa continental.

Essa afirmação mostra a complexa relação que envolve o Estado, o mercado e a política social. Nesse sentido, observa-se que este último tem sido frequentemente resultado do desequilíbrio no reparo de áreas domésticas e da feminização dos trabalhos domésticos, além da ausência de recursos para recorrer aos serviços oferecidos pelo mercado.

Segundo Singly (2007), a intervenção do Estado junto às relações familiares inicia-se quando o Estado começa a criar normas jurídicas para limitar o direito da punição paternal. Esses elementos são a base para as intervenções do Estado junto à família.

A família teve papel importante no conjunto de políticas dirigidas pelo Estado. Carvalho (2007) ressalva que, nos países centrais, desde o pós-guerra, houve um movimento que “descartou” a família da responsabilidade de efetivação de políticas públicas, esse processo contribuiu para o fortalecimento da opção do indivíduo como portador de direitos: “apostava-se que a família seria prescindível, substituível por um Estado protetor dos direitos dos cidadãos”. (CARVALHO, 2007, p. 267).

Segundo Therborn (2006, p. 277),

O casamento e a família são temas caros ao conservadorismo social, centrais à sua concepção de ordem desejável. Os direitos individuais, principalmente de mulheres e crianças, são visto negativamente, como um colapso ou, pelo menos, como uma séria ameaça à ordem.

A relação entre Estado e família se destaca nos estudos sobre política social, na medida em que a família passa a ser alvo de políticas públicas e nela são efetuadas todas as perspectivas de sucesso de seus membros na condução de reprodução de valores individualistas e na entrada dos seus membros no mercado de trabalho.

Segundo Castel (1998), para pensar em políticas públicas, é primordial que os conceitos de inclusão e de exclusão sejam pensados dentro do contexto familiar. Para ele, a partir do momento em que o indivíduo possui trabalho e vínculo sociofamiliares está incluído na rede de proteção social. Ao passo que quando lhe falta o trabalho ou os vínculos familiares, se encontra na zona de vulnerabilidade e, quando está sem os dois, pode chegar ao processo de “desfiliação social”.

Diante disso, chama atenção fato da família estar sempre no centro do debate das políticas sociais. Esse debate tem como particularidade a política desenvolvida no contexto do pluralismo de bem-estar, na qual a responsabilidade pelo sucesso da política está centrada particularmente nas mulheres.

Toledo (2007) destaca que a família já é, por princípio, uma parceira do Estado, uma vez que ele é responsável direto pela proteção social. Todavia, suas preocupações são direcionadas para o entendimento de seu lugar nessa parceria. A autora também sinaliza a importância de analisar a família não apenas como instituição protetora de seus membros, mas principalmente, como detentora de direitos sociais por meio dos direitos dos indivíduos, conforme sinaliza a Constituição de 1988.

No próximo item dedicaremos nossas análises na crise capitalista e na centralização de ações e responsabilidades direcionadas às famílias e muitas vezes às mulheres.

A família é chamada para colaborar com o Estado capitalista na medida em que o sistema capitalista necessita adequar essa relação as suas necessidades. Então, nos “trinta anos de glória do sistema capitalista”. Na Europa, a família teve uma função essencial na reprodução das condições objetivas e subjetivas de sua sustentação dentro desse modelo. Então as Políticas Sociais atendiam às necessidades das famílias de acordo com a regulação das condições dadas para a manutenção do sistema.

2.5 – Crise capitalista e o papel da família nas políticas sociais

Nesse item busca-se analisar as ações voltadas para as políticas sociais frente às crises capitalistas que tiveram impactos no conjunto de direitos dos trabalhadores e suas famílias na Europa. Partiremos primeiramente dessa análise em função das Políticas Sociais terem sido criadas na Europa e servirem de parâmetros de outros tipos de lugares como América Latina e, especificamente, Brasil. O estímulo ao consumo, por meio de ações na área de

Assistência Social, é algo peculiar do modelo capitalista de produção frente às crises capitalistas.

As crises capitalistas são alvo de vários estudos e problematizações desde o surgimento do capitalismo. Essa situação ocorre em função delas serem peculiares da sociedade capitalista, ou como afirma Marx (2008) serem cíclicas. No atual contexto em que se vive, a crise capitalista apresentou vários movimentos. Na década de 70, impôs a lógica capitalista à reorganização do sistema produtivo para atender às necessidades do capital, como afirma Mészáros (2002). Nesse processo, as mudanças advindas das necessidades de manutenção do sistema afetaram de forma significativa as famílias mais pobres, ora por meio de maiores incentivos a políticas sociais focalizadas, ora pelo grande número de desempregos e intensificação de formas precarizadas de trabalho, sem direitos trabalhistas.

Fontes (2009) destaca que Mészáros (2002) emprega o termo “crise estrutural” para contrapor-se ao debate clássico de crise conjuntural do capitalismo como comumente é destacado. Todavia, para ela os últimos 40 anos, principalmente depois de 1973, ao lado das chamadas crises, houve também grandes expansões mundiais das relações sociais capitalistas.

As ações voltadas para o estímulo ao consumo iniciaram com a crise capitalista de 1929. Foi na crise de 1929 que o Estado ganhou destaque na condução de ações voltadas para as Políticas Sociais, criando o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar. Autores, como Esping-Andersen (1991), fazem um amplo debate conceitual sobre o Estado de Bem-Estar na Europa. Todavia, cabe lembrar que Estado de Bem-Estar é diferente de regulações keynesianas. Faleiros (1989) salienta que, nessa concepção, o modelo ideal é do indivíduo consumidor.

Segundo Pereira (2008), o keynesianismo teve como linha de análise a defesa da interferência do Estado na Economia, diferente dos economistas clássicos que defendiam que o mercado poderia se manter em equilíbrio pela sua própria demanda. Segundo a autora, Keynes argumentava que o equilíbrio somente seria assegurado se o Estado estimulasse o consumo e incentivasse os investimentos. Pereira (2008, p. 91) ainda assevera que:

Para implantar o gasto deficitário, Keynes concebeu medidas estatais que pareciam extravagantes, como “cavar buracos e tapá-los novamente” a fim de gerar dispêndios capazes de remover o

desemprego e, de modo geral, manter a procura em um nível propício à criação do pleno emprego.

Depois da Segunda Guerra Mundial, observou-se o fortalecimento do keynesianismo com a implantação de Políticas Sociais voltadas para o estímulo do consumismo, principalmente, por meio da Assistência Social com a implantação dos Sistemas de Seguridade Social.

O problema, tal como via um economista como Keynes, era chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo, ao mesmo tempo em que se evitavam as evidentes repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam. (HARVEY, 2001, p.124).

Dessa forma, Keynes não defendia a socialização dos bens como os marxistas. Sua principal preocupação era a manutenção do capitalismo por meio da aplicação de medidas implantadas pelo Estado para estimular o consumo.

Segundo Harvey (2001), o fordismo e o keynesianismo foram legitimados depois da Segunda Guerra Mundial e teve como grandes apoiadoras as ações do Estado, por meio do controle dos ciclos econômicos e da combinação de políticas fiscais e monetárias. O fordismo foi fortalecido nos anos 20 por meio da reprodução da importância do trabalho. Antunes (2001) afirma que o modelo fordista consolidou-se ao longo do processo de organização da industrialização. Esse modelo caracteriza-se pela produção em massa, controle do tempo, existência do trabalho parcelar, fragmentação das funções e separação entre elaboração e execução no processo de trabalho. Surgiu em 1914 e teve como elemento principal o incremento no aumento do consumo por parte das famílias dos trabalhadores.

Harvey (2001) salienta, de forma mais intensa, as metamorfoses que ocorreram no campo cultural para sustentar ideologicamente um novo padrão de regulação econômica. Isso ocorreu por meio do fortalecimento dos juros e de outros mecanismos criados pelas necessidades do mercado e foi crucial para fazer com que o comportamento dos indivíduos atendesse aos interesses do grande capital.

Essa relação teve como principal objetivo garantir o domínio do mercado por meio da reprodução de valores individualistas, nos quais a realização

pessoal foi o elemento definidor da sociedade capitalista, tanto no fordismo como no modelo de acumulação flexível (pós-fordismo). Cabe lembrar que o fortalecimento do fordismo nos países avançados trouxe também a reprodução de valores necessários para a manutenção do modelo econômico, e a família não ficou de fora dessas relações. Existe o fortalecimento da responsabilização da família de forma muito intensa no neoliberalismo.

De acordo com Harvey (2001, p. 122):

Os novos métodos de trabalho “são inseparáveis de um modo específico de viver e de pensar e sentir a vida”. Questões de sexualidade, de família, de formas de coerção moral, de consumismo e de ação do Estado estavam vinculadas, ao ver de Gramsci, ao esforço de forjar um tipo particular de trabalhador.

A reprodução ideológica do modelo neoliberal ocorre à medida que o trabalho é definido como principal fonte de riqueza e solução para todas as necessidades que são atendidas pelo mercado e não pelo Estado de Bem-Estar. Por isso que, segundo Boschetti (2001), a maioria das ações da Assistência Social sempre esteve vinculada ao trabalho.

Houve, nesse processo, gastos com seguridade social nos países desenvolvidos, objetivando a manutenção do controle do conjunto dos trabalhadores em função das pressões dos movimentos sociais. Todo esse processo é contraditório, na medida em que atende aos interesses do capital e, ao mesmo tempo, do conjunto da classe trabalhadora.

Essa relação mostra a preocupação do Estado capitalista em promover o aumento do consumo por meio de medidas que geralmente estão ligadas ao emprego, sejam elas de forma mais branda ou mais intensa. As questões que mais chamaram a atenção foram as relacionadas ao cenário de fortalecimento da seguridade social na Europa associadas ao modelo fordista de gerenciamento. O fordismo e o toyotismo são processos de acumulação de riqueza pela exploração direta do trabalho e, o keynesianismo, por meio do Estado.

Depois da legitimação do keynesianismo houve a ampliação de sistemas de seguridade social, com a criação de políticas sociais Beveridgianas que inovaram por abolir os testes de pobreza. Ressalvam-se as contradições que envolvem o mercado e o sistema de seguridade social, mais especificamente

os denominados Estados de Bem-Estar Social fortalecidos no momento de consolidação do fordismo.

A mudança de um modelo fordista para um modelo baseado no regime de acumulação flexível ocorre a partir da década de 60, quando o modelo fordista não atende mais às necessidades do capitalismo em função de sua rigidez.

Segundo Pereira (2000), a “Nova Direita” exagerou, o quanto pode, em seus ataques ao WelfareState atribuindo-lhe a culpa por quase todos os problemas sofridos pelo sistema capitalista de produção a partir da década de 70. Nesse contexto, a Nova Direita:

defendeu com veemência a desregulação do mercado, o corte e a reorientação dos gastos públicos, a redução do estado e dimensões mínimas – administração da justiça, segurança externa e manutenção da ordem interna – e a privatização das demais funções públicas, incluindo as políticas de proteção social. (PEREIRA, 2000, p.126).

Para Pereira (2000), a ideologia liberal tem como orientação a concepção de que as desigualdades sociais são fenômenos naturais. Desta forma, as desigualdades não podem ser descritas como justas ou injustas. Em função disso, os neoliberais são contra as perspectivas keynesianas, que defendem a intervenção no Estado na economia e sua responsabilidade pela viabilização de um conjunto de políticas sociais direcionadas àqueles que estão fora do mercado de trabalho. Esse processo terá resultados diretos no conjunto de políticas criadas depois da crise do WelfareState.

O ponto dessa nova modalidade de proteção, acatada inclusive pelos setores da esquerda, é que o Estado, que sempre exerceu um papel dominante na provisão coletiva (Habermas) passará a atuar articulado a três setores não oficiais, ou não governamentais: o voluntariado, (representado pelas organizações voluntárias), o comercial (representado pelo setor mercantil) e o informal (representado pela família, a vizinhança, o círculo de amigos e a comunidade), pondo-se ênfase na autoajuda, na ajuda mútua e nas colaborações derivadas do potencial solidário da sociedade (Habermas). (PEREIRA, 2000, p.128).

No capitalismo, as necessidades sociais devem ser acessadas com base nos resultados alcançados pelo trabalho e na produtividade. Nela as necessidades devem estar submetidas à lógica da rentabilidade econômica. É

por último, o modelo de política social institucional redistributivo: “as instituições de bem-estar têm importância fundamental na sociedade e proporcionam serviços sociais com base nas necessidades, incorporando sistema de redistribuição de rendas”. (STEIN, 2005, p.25). Essa relação tem como base o princípio da igualdade social.

Com a crise da década de 1970 houve uma redução de gastos na área da seguridade social e, simultaneamente, a criação de uma nova lógica de gerenciamento do trabalho conhecido como toyotismo. Segundo Antunes (1995), esse modelo fundamenta-se na capacidade dos trabalhadores de operarem várias máquinas, no conseqüente aumento da produção sem o aumento do número de trabalhadores, na importação de técnicas de gestão americanas de supermercado (produção apenas do necessário e reposição apenas após a venda) e, por fim, a grande marca desse modelo: o trabalho em equipe que rompe com a lógica fordista baseada no trabalho parcelar e na hierarquia.

Outros elementos que fazem parte do processo de acumulação, segundo Antunes (1995), são: o desemprego em massa em países desenvolvidos; a entrada maciça do trabalho feminino, com baixos salários; o aumento do setor de serviços; e o retrocesso do poder sindical. Além disso, houve redução do emprego regular e aumento de trabalho em tempo parcial, temporário e subcontratado. Observa-se, também, a redução de gastos com as políticas sociais e a redução da seguridade social.

Faleiros (2001), ao mencionar as mudanças da nova ordem econômica, pontua que a família também tem mudado, não apenas quanto ao aumento do número de mulheres no mercado de trabalho, ou famílias monoparentais. Uma das principais mudanças ocorre na construção de novos padrões de consumo. Por meio da influência da escola e da televisão, reproduz-se a cultura da individualização não havendo mais valorização do horizonte intergeracional. Segundo Faleiros (2001, p. 59):

A nova ordem mundial está se estruturando nesse processo de aprofundamento da desigualdade com a ampliação da competição e com a redução ou eliminação de regulamentações e do papel do Estado, assim como através da abertura econômica para a livre circulação do capital, sem restrições.

Mészáros (2002), também como Harvey (2001), afirmam em suas análises o domínio do mercado e a redução do Estado. Essa relação culmina na construção de vários processos que valorizam o capital por meio do fortalecimento do mercado. Entre esses elementos, a produção de bens menos duráveis é também uma característica dessa nova lógica de acumulação, considerada pelo autor como a produção de uma “sociedade dos descartáveis”.

Para Chesnais (1999) o neoliberalismo foi a mola propulsora do funcionamento do capital na medida em que criou condições para a aceitação de movimentos sociais e seus líderes propiciaram a exploração da mão de obra de trabalhadores aos moldes da gestão americana.

Os assalariados e suas organizações sindicais tiveram que se sujeitar a condições bem diferentes das que conseguiam arrancar na época do “compromisso fordista”. “Isso ocorre no contexto do aumento do desemprego, com o apoio das novas teorias e políticas governamentais em matéria de salário e de emprego, mas também com o consentimento de dirigentes políticos e sindicais que consideram que “não tinha alternativa.” (CHESNAIS, 1999, p. 96).

As mudanças, segundo o autor, têm como eixo principal a saída de relações baseadas no fordismo para o regime de acumulação financeirizada. Esse regime tem como principais características o desemprego em massa, a ampliação das desigualdades entre os países, a produção baseada em serviços, a acumulação de curto prazo e a polivalência da mão de obra.

O que se observa é um conjunto de ações voltadas para uma nova organização do sistema capitalista que não pode, de maneira nenhuma, perder o controle do processo de produção e acumulação de riqueza.

Segundo Harvey (2001, p. 169):

O argumento marxista é, por seguinte, que a tendência de superacumulação nunca pode ser eliminada sob o capitalismo. A única questão, portanto, é como exprimir, conter, absorver ou administrar essa tendência de maneira que não ameacem a ordem social capitalista.

Como as relações são marcadas por interesses diversos, e o bloco capitalista é hegemônico, apesar dos movimentos sociais estarem sempre presentes, essas metamorfoses trouxeram consequências negativas ao

conjunto de trabalhadores assalariados e tiveram impactos significativos no modo de atendimento das necessidades da classe trabalhadora.

Para Marshall (1967) a igualdade humana básica de participação está associada à cidadania, que se apresenta vazia de significado político na medida em que não analisa o impacto da construção da cidadania sobre as desigualdades sociais.

Segundo Marshall (1967), a cidadania se desenvolve na medida em que o capitalismo, o sistema social e a estrutura de classes “evoluem” atendendo aos parâmetros do capitalismo. Na discussão dos direitos civis, políticos e sociais foi acordado que o sistema de bem-estar europeu se fortaleceu e se desenvolveu. A família, naquele momento, era vista como uma parceira da condução de políticas sociais.

Carvalho (2007) ressalva que, nos países centrais, desde o pós-guerra, houve um movimento que “descartou” a família da responsabilidade de efetivação de políticas públicas, processo esse que contribuiu para o fortalecimento da opção do indivíduo como portador de direitos: “Apostava-se que a família seria prescindível, substituível por um Estado protetor dos direitos dos cidadãos”. (CARVALHO, 2007, p. 267). A lógica era a entrada do indivíduo no mercado e sua manutenção financeira por meio dele.

Dessa forma, pode-se perceber que as ações voltadas para o fortalecimento do neoliberalismo contribuiu para a responsabilização da família no que tange ao acesso a serviços e benefícios pelos seus membros. Pode-se afirmar, dessa forma, que a privatização dos direitos sociais foi a grande marca do neoliberalismo.

Observa-se que a privatização dos serviços e redução dos direitos continuou com os agravamentos das crises capitalistas a partir de 90. Faleiros (2009) salienta que a crise financeira de 2008 leva a refletir sobre duas questões: a regulação para a manutenção do capitalismo e possibilidade de superação do sistema enquanto dominação da estrutura e superestrutura de exploração. Nesta crise, segundo o autor, não houve apenas o falência do sistema financeiro, mas a confiança no sistema no que diz respeito à “ilusão” de ganhos. A ajuda pelo poder estatal a bancos foi a estratégia utilizada para a manutenção da ordem capitalista.

Para Boschetti (2012) essa crise é mais uma manifestação da crise estrutural do capital. Salienta também a forma como o capitalismo buscou superá-la, repassando recursos aos bancos e Instituições financeiras. Para ela muitas medidas socioeconômicas foram adotadas com direcionamentos específicos para a América Latina.

A ênfase no aumento do consumo, substancialmente por meio de políticas de transferência de renda, vem se constituindo em “modelo de desenvolvimento” econômico e indica um horizonte de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, em detrimento de investimentos em políticas sociais universais. (BOSCHETTI, 2012, p.34).

Cabe ressaltar que a crise e mudanças no conjunto de estratégias voltadas para o controle da pobreza não começou na crise de 2007-2008, mas teve início na década de 70. As crises de 1930, 1970 e, recentemente, a de 2008² foram as que mais tiveram impacto na forma de organização da econômica capitalista mundial, o que chamou a atenção de vários estudiosos. A crise de 2008 teve como base a questão financeira e a de 90, a monetária.

Faleiros (2001, p. 57) salienta que “vive-se, pois, uma crise de exclusão, de distanciamento social que parecia ser ou estar diminuído pelo progresso, crescimento e pelo Estado de Bem-Estar Social”. Todavia, para o autor essas mudanças não são homogêneas, elas são diferentes na Europa, nos Estados Unidos e nos países periféricos.

Os Estados Unidos chamavam a atenção pelo fato de ofertarem mais emprego e oferecerem menos proteção social. Nos Estados Unidos, o desemprego foi de 8,5% e na Espanha de 25%. Na Europa, apesar do desemprego, existe ainda maior proteção social. Nos países periféricos, como o Brasil, a particularidade se dá com menor oferta de emprego, mínima proteção social e transferência de responsabilidades às famílias, conforme salienta Moreno (2000). Segundo o autor, os poderes públicos dirigem às famílias uma forte obrigação moral pelos cuidados dos seus membros.

²Gonçalves (2009) salienta que nos anos de 2003 a 2008 a economia brasileira teve um desempenho medíocre. As explicações para isso foram: a extraordinária vulnerabilidade externa da economia brasileira; as características do modelo neoliberal implantado aqui, a partir de 1980; e os erros e equívocos das políticas estratégicas do governo Lula.

Cabe destacar que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se, historicamente, pela informalidade (que vem diminuindo com o aumento da carteira assinada) e precarização das condições e relações de trabalho. É fundamental que apresentem esses elementos, já que as famílias atendidas pela Assistência Social no Brasil fazem parte desse contexto e sobrevivem em função de sua inserção nesse mercado.

A necessidade de se destacar o contexto social, econômico e político do país ocorre em função de se utilizar a perspectiva histórico/estrutural como fundamento analítico e metodológico. Diante disso, salienta-se a importância de situar historicamente o objeto de estudo no contexto da realidade capitalista para conhecer os impactos desse processo no conjunto da classe trabalhadora e seus familiares.

Uma das questões que tem chamado atenção nos últimos anos é a forma como as orientações do consenso de Washington e do Banco Mundial têm servido para direcionar as ações de combate à pobreza na América Latina e também, no Brasil. Nessas abordagens, as famílias pobres se destacam como os grupos focais para atendimento de suas necessidades de sobrevivência por meio do acesso à transferência de renda por parte do Estado e também acesso aos serviços.

Apresentam-se dessa forma, a família, o debate acerca do patriarcado, os processos que envolveram o casamento no mundo e seus impactos na organização da sociedade capitalista, assim como sua “crise”. Afirmou-se que a família não se encontra em crise, mas, em processos de mudanças necessárias, de acordo com o surgimento de novas demandas a elas colocadas.

3 - AS PARTICULARIDADES DA FAMÍLIA BRASILEIRA

3.1 Aspectos históricos da família brasileira e o papel do Estado

Esse capítulo tem como objetivo analisar as particularidades da família brasileira e as ações realizadas pelo estado brasileiro dentro de uma perspectiva histórica, espacial e temporal. Tem, também, como propósito analisar o perfil socioeconômico das famílias, que influenciou as ações voltadas para Assistência Social nos governos FHC e Lula, apresentando suas particularidades dentro de dados estatísticos sobre o perfil das famílias durante os dois governos. Além disso, também aborda as questões relacionadas ao patriarcado e sua influência nas legislações voltadas para a família brasileira.

O Brasil apresenta particularidades históricas no que tange à família brasileira quanto ao patriarcado. Isso se deve ao fato da forte influência do pensamento cristão. O casamento formal aceito pela sociedade em geral e reproduzido no pensamento brasileiro entre membros da classe com maior poder aquisitivo foi amplamente fortalecido e reproduzido no conjunto da sociedade brasileira durante a década de 50, segundo Therborn (2006). O patriarcado sempre esteve presente em ambas as relações, tanto entre os ricos como entre os pobres.

Com base nessa relação entre classe e patriarcado que apresentasse tanto no interior das famílias pobres como aquelas com o poder aquisitivo melhor, observar as particularidades históricas da família brasileira. As questões presentes nesse momento de análise da pesquisa darão subsídios para analisar atualmente algumas mudanças que ocorreram na família, afirmação realizada por estudiosos, como Therborn (2006). Há destaque para: diminuição das famílias compostas por casais, diminuição do número de filhos entre os casais e envelhecimento da população, além do aumento do número

de mulheres chefes de família. Esses fenômenos acompanham a relação presente entre Estado e família, por exemplo, o direcionamento de algumas ações como nos programas de transferência de renda para as mulheres que provêm sozinhas a família. A intervenção do Estado junto às relações familiares está sempre presente.

Esses elementos presentes na atual família brasileira nos levam a questionar em que momento o Estado passa a intervir nas questões relativas à família no Brasil. Quais são os valores presentes nos primeiros códigos civis brasileiros? Houve mudanças? Quais foram? E quando a família passa a fazer parte das ações do Estado para a manutenção da ordem capitalista brasileira? Essas questões irão permear as reflexões analíticas sobre a família brasileira nesse capítulo.

As ações voltadas para os direitos sociais, em termos legais, são destacadas na Constituição de 1988. Apesar de isso ser intensamente focado na referida Constituição, já existia amparo de caráter filantrópico aos pobres em termos de atendimento de suas necessidades básicas com relação à Assistência Social e à Saúde no Brasil antes da referida Constituição. As ações eram realizadas em forma de favor, sem compromissos e de continuidades e servindo, na maioria das vezes, a interesses clientelistas e assistencialistas.

O Estado apresentou-se como o interventor que garantirá a ordem social. A maioria das ações do Estado nesse sentido contribuiu para o fortalecimento da cultura patriarcal junto às famílias, junto com a influência católica.

Há debate da família a partir da questão de raça (FONSECA, 2001), da relação cultural, antropológica e econômica (SAMARA, 2004), (CESAR, 2004) e (SARTI, 2007) e também sobre a questão do patriarcado. Como historicamente o Brasil sofreu grandes influências da colonização portuguesa, é comum que tenhamos gerado modelos familiares carregados de valores e culturas portuguesas e patriarcais. Samara (2004) destaca que era comum inclusive o conceito patriarcal ser utilizado como sinônimo de família brasileira e cristã.

O significado de família patriarcal favoreceu a construção da representação cultural da submissão da mulher perante o marido dominador.

O chefe de família ou do grupo de parentes tinha como função principal manter economicamente a família e, além disso, tinha que “exercer sua autoridade sobre a mulher, filhos e demais dependentes sob sua influência”. (SAMARA, 2004, p. 12).

A obra de Gilberto Freyre apresenta a composição familiar baseada nessa representação de família. Em “Casa Grande e Senzala” (2003) o autor apresenta os parentes, amigos, afilhados e demais agregados junto com os escravos que contribuíram para manter os laços de dependência. É importante lembrar que essa relação cultural contribuiu também para a reprodução de relações desiguais dentro do casamento, ou seja, poderes diferentes dados ao homem e à mulher, sendo a última submissa dessa relação.

Em São Paulo, segundo Samara (2004), os modelos familiares apresentaram diferenças significativas no passado. Dessa forma, o número de moradores de uma habitação era bem menor que a estrutura da Casa Grande e Senzala, de Gilberto Freire. Isso ocorreu em função das mudanças econômicas sofridas na economia brasileira que antes tinha como base a agroexportação e mudou para a construção de um processo produtivo baseado na industrialização.

A realidade brasileira urbana da década de 30 era permeada de valores conservadores de família. Os trabalhadores e suas famílias sofreram influências dos higienistas e reformadores sociais que buscavam influenciá-los a partir de práticas disciplinadoras e corretivas quando não apresentavam a reprodução de valores conservadores. Eram vistos como fáceis de serem influenciados pela “marginalidade”. Faleiros (1985, p. 15) salienta que a ideologia do “marginalismo” era um meio de justificar ideologicamente as limitações do sistema e que a “livre concorrência resolveria todos os problemas econômicos”. Continua:

Se as relações estruturais da produção ocasionam efeitos sobre o conjunto das classes, as relações de força, das lutas, produzem efeitos sobre as práticas familiares e individuais de consumo e de reprodução da força de trabalho. (FALEIROS, 1985, p. 36).

Para manutenção e legitimação de valores capitalistas existe a necessidade de intervenção na vida cotidiana em prol da criação da necessidade de consumo. Essas necessidades são criadas com o objetivo de

moldar o sujeito à nova ordem de necessidade de consumo conforme salienta Faleiros (1985).

Segundo Rizzini (2008), a necessidade de reordenamento ou de acomodação à nova ordem vigente, ou seja, a necessidade de criar uma estrutura para a formação de uma sociedade baseada no modelo capitalista contribuiu para a criação de mecanismos adequados de regulamentação social.

Temia-se, como afirma Rizzini (2008), que as famílias pobres sofressem com os efeitos da deterioração material o que poderia contribuir para a acentuação da degradação moral em escala comparável a uma epidemia. Dessa forma, as famílias pobres, sem trabalho remunerado, eram vistas como uma ameaça para a sociedade. Segundo a autora:

A ociosidade seria o ponto de partida, inclusive, para a criminalidade, considerada como um dos mais degradantes males da sociedade e, portanto, aquele para o qual maiores esforços deveriam ser envidados para se evitar a qualquer custo. Qual mãe e qual pai, por mais desnaturados que fossem, sabendo que seu filho se tornaria um criminoso, permitiria que ele crescesse no ócio? (RIZZINI, 2008, p. 54).

A reprodução da ética do trabalho, baseada na dignidade do esforço, era desafio das famílias mais pobres já que delas era exigida a reprodução de “bons costumes”. A família ideal era vista como aquela, que mesmo com poucos recursos, mantinha a família unida e o chefe de família longe da “vagabundagem”.

Nas formas coercitivas sobre a classe trabalhadora por meio de ações voltadas para o seu “disciplinamento”, o Estado também reproduzia essas relações de desigualdades no interior das famílias por meio de suas legislações acerca das normativas que permeavam os casamentos formais com vistas a garantir a reprodução dos “bons costumes”.

Os códigos civis brasileiros de 1890 e 1916 apresentavam perspectivas conservadoras no que tange à manutenção material da família e as assimetrias no interior das famílias. O conservadorismo era associado à manutenção da ordem capitalista. O Código de 1890 ressaltava que era responsabilidade do homem como chefe de família, de forma exclusiva, a sustentação da sua família, assim como a administração e o usufruto de seus bens. Entre os bens, estavam incluídos também os trazidos pela mulher no casamento.

O Código de 1916 trouxe como elemento de grande mudança a responsabilidade da manutenção financeira da casa, a responsabilidade passou a ser de ambos os cônjuges. Apesar dessa diferença, ainda era responsabilidade do marido autorizar a entrada da mulher no mercado de trabalho.

Dessa forma, não podemos deixar de considerar o papel do Estado na criação de legislações voltadas para o disciplinamento dos sujeitos na sociedade por meio da regulação do pacto social. Souza (1999) salienta:

O aparelho jurídico configura-se assim como instrumento disciplinar de imposição a todos os grupos sociais de uma determinada norma familiar, em que desenha padrões e papéis definidos para cada um dos sexos e uma estrutura do poder determinada.

A relação de chefia e manutenção da família colocava responsabilidades muito fortes para os homens na figura do provedor. Sua responsabilidade em entrar no mercado de trabalho e assumir suas “responsabilidades” legais como “homem” era reproduzida no âmbito legal por meio dos códigos civis brasileiros. Todavia, esses compromissos legalmente e socialmente construídos tinham como principais desafios vencer as barreiras do mercado de trabalho, ou, melhor dizendo, das condições dadas pela sociedade capitalista como o desemprego, segundo Rizzini (2008).

As famílias pobres sofriam cotidianamente ações repressivas por parte do Estado. Acreditava-se que ações preventivas poderiam contribuir para que não se deixasse influenciar pela “marginalidade”. A necessidade de manutenção da “ordem pública” era uma preocupação constante do Estado e dos empresários. Como salienta Rizzini (2008, p. 60):

Acreditava-se que pertencessem a uma classe biológica e socialmente mais vulnerável aos vícios e às doenças; era, pois, necessário manter a vigilância para evitar que esses focos epidêmicos à saúde e à moralidade se irradiassem, dada a insalubridade de seu ambiente e a promiscuidade de suas moradias, amontoadas umas às outras.

Dessa forma, observa-se que os valores moralistas eram muito influentes na época. As famílias trabalhadoras tinham que construir “laços fortes” de forma que afastassem os chefes de família de ambientes não propícios para que não se tornassem alcoolistas e, além disso, tinham que ser “bons pais” para afastar os filhos da marginalidade.

Essas relações desiguais e assimétricas de visualizar as famílias pobres eram reproduzidas, segundo Souza (1999), nos Códigos Civis de 1890 e 1916, principalmente nas questões relativas a diferenças de sexo. Nas questões relativas ao divórcio, o Estado era mais tolerante com a sexualidade masculina fora do lar do que com a feminina. Nesse contexto, observam-se as questões de gênero influenciando o Estado de forma intensa. As questões presentes no que dizem respeito à diferença de classe também eram reproduzidas nas ações judiciais de divórcios, segundo Souza (1999, p. 34):

Embora o Código Civil reconhecesse a fidelidade como obrigação recíproca entre marido e mulher, os processos de divórcio revelam a tolerância ao exercício da sexualidade masculina fora do lar, dentro de determinados limites. Um desses limites é dado pela restrição à doação de bens imóveis e propriedades às concubinas e restrições à manutenção de concubinas quando se trata de maridos assalariados.

Outra questão presente nas relações de divórcio, na época, era a publicização do concubinato, segundo a autora. Eram impostas aos maridos inseridos na classe burguesa e nas camadas médias tradicionais normas de discricção fundamentais. A própria cidade reorganizava parâmetros espaciais de locomoção de famílias considerados adequados como “locais, horários e ruas reservados às famílias, locais, horas e ruas interditados, onde a sexualidade extraconjugal é tolerada”. (SOUZA, 1999, p. 34).

Outra questão também presente nesse processo era a amplitude do espaço conquistado pelas normas de higiene e medicina. O perigo de acesso a doenças venéreas e sua extensão à mulher legítima e inocente era alvo de grande preocupação na época.

Rizzini (2008) salienta que durante a Primeira República foram construídas grandes campanhas para afastar as famílias pobres desses “males”. O material “didático” utilizado nas campanhas fazia exposição de caveiras, “simbolizando o flagelo e o fim. Por outro lado era comum também a utilização de fotos de famílias consideradas “saudáveis” para a comunidade. Faleiros (2009) destaca a necessidade, nesse momento, de formação de um proletariado industrial e a concentração de massas na cidade em função da estruturação de um novo modelo econômico no país. Na ausência de uma política de Assistência Social, “os pobres eram cuidados por associações civis, como hospitais, santas casas, asilos etc., mas de forma arbitrária. A incapacidade para o trabalho deveria ser assumida pela família”(FALEIROS,

2009, p. 116). Percebe-se dessa forma a responsabilização dada à família. Cabe salientar que a forma de inserção no mercado de trabalho define a forma de sobrevivência de uma família.

A primeira intervenção realizada pelo Estado no interior das famílias foi a criação de leis de proteção à infância. Elas foram construídas no Brasil, segundo Rizzini (2008), nas primeiras décadas do século XX. Essas ações faziam parte do processo de educação do povo como meio de prevenir a “desordem”.

Segundo Rizzini (2008, p. 64):

As leis visavam prevenir a desordem, na medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do pátrio poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser “digna” e a família era definida como sendo contaminada pela imoralidade).

O Estado intervém na autoridade e autonomia da família no que tange aos cuidados com os filhos, crianças e adolescente. Segundo Rizzini (2008, p. 73), “As medidas apontadas como solução para os “infortúnios da infância” incidiam diretamente sobre os familiares ou responsáveis pelas crianças. O que tinham eles a dizer?”

Alencar (2010) salienta que no início da industrialização do Brasil, o foco da reprodução ideológica foi a figura do trabalhador “dócil” e “disciplinado” para o trabalho na indústria. A família foi eleita à instância de reprodução dos papéis e funções sociais necessários para a consolidação do sistema de produção pautado na figura do trabalho. O parâmetro de modelo foi o da família burguesa. Alencar (2010) salienta a importância da propagação ideológica do familiarismo, reproduzida pelos membros da Igreja Católica e pelo pensamento positivista. Foi realizada uma junção entre a concepção de trabalho, família, “progresso”, “moral” e “ordem”.

Assim, as famílias das classes médias e burguesas desempenharam muito bem suas “funções” na sociedade capitalista brasileira, ao passo que as camadas mais pobres da população ficaram à mercê de práticas assistencialistas e doutrinadoras do Estado. A matriz teórica funcionalista permeava os valores junto à burguesia.

Em suma, observa-se que a população brasileira naquele momento histórico foi alvo de práticas assistencialistas, de construção de laços de solidariedade entre comunidade e parentesco, uma vez que a população brasileira foi constituída por um grande número de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal¹, com condições precárias de trabalho e baixos salários.

Segundo Faleiros (1995), no Brasil, as questões que obrigavam o Estado a fazer intervenções ocorriam em caso de situações irregulares como ausência de saúde, educação, maus tratos, omissão dos pais, e também na pobreza quando considerada situação irregular. Isso resultou na construção de parâmetros de atendimento de crianças no conjunto de políticas públicas. O Estado deveria ocupar-se da ordem, da vida sem vícios – por exemplo, no combate aos “monstros da tuberculose, da sífilis e da varíola” (FALEIROS, 1995). Junto a essas ações existiam também as legislações voltadas para crianças e adolescentes de caráter punitivo como o Código de Menores de 1927 e 1979. Dessa forma, o caráter moralista e punitivo, presente nessas legislações, fortaleceu as intervenções do Estado dentro do âmbito familiar.

Esse foi o cenário das intervenções junto à infância pobre no Brasil, o que culminou na centralização das Políticas de Assistência Social desenvolvidas para o atendimento dos problemas de caráter individual e mudança de comportamento. Parâmetro esse que rege as ações até os dias de hoje, além do incentivo ao consumo pelas camadas mais pobres.

Dessa forma, observa-se que as ações do Estado atravessavam os interesses de classe e essa concepção estendia-se às legislações, ações e campanhas direcionadas à família.

3.2 – Estado e família: análise dos conceitos de família e a realidade brasileira

3.2.1 – Os conceitos de família presentes nas legislações brasileiras: análise histórica

Foi com base na relação disciplinadora que a Constituição trouxe mudanças nas legislações pertinentes à família, ou conceito eudemonista, adotado pela Constituição Federal, como salienta Mariano (2009). Ainda, segundo a autora, a família matrimonializada do início do século passado era tutelada pelo Código Civil de 1916 e também pelo de 1890. Ela salienta que esse Código contribuía para o fortalecimento de um conjunto de preconceitos com relação às famílias que viviam em uniões informais frente às normas estatais e religiosas do casamento. Podemos considerar que essas relações assimétricas no interior das famílias ocorriam de várias formas: proibição da dissolução do casamento, distinção entre seus membros e preconceitos às pessoas unidas sem os laços matrimoniais. Isso era reproduzido por meio de valores moralistas e, principalmente, reproduzido aos filhos nascidos destas uniões, como afirma a autora.

Therborn (2006) e Moreno (2000) salientam em suas obras a reprodução dessas relações assimétricas não somente nas famílias brasileiras, mas, também, nas famílias da América Latina.

As assimetrias no interior das famílias foram sendo quebradas na medida em que os direitos das mulheres foram conquistados. Mariano (2005, p. 13) destaca a importância da criação de um conjunto de leis voltadas para a garantia dos direitos das mulheres conforme afirmação a seguir:

Estatuto da Mulher Casada (lei 4.121/1962) que devolveu a plena capacidade à mulher, pois garantia a ela a propriedade dos bens adquiridos com seu trabalho. Outro diploma foi a Lei do Divórcio (EC 9/1977 e lei 6.515/1977) que, como alude Maria Berenice DIAS: “Acabou com a indissolubilidade do casamento, eliminando a ideia de família como instituição sacralizada.”

Segundo Therborn (2006,) essas mudanças que contribuíram para o fim do patriarcado vieram acompanhadas da Revolução Feminina e Comunista. A própria Revolução Russa foi caracterizada como uma “destruidora das sagradas instituições do casamento e da família”. Cabe salientar que apesar de toda a contribuição dessas revoluções para o fim dos valores patriarcais, essas questões, direitos das mulheres e crianças, não eram populares aos homens russos. Todavia, após as primeiras semanas da Revolução foi aprovado o divórcio sem alegação de culpa. Em 1918, foi constituída uma lei, aprovando a

igualdade entre marido e mulher. Nisso estava incluída a escolha do sobrenome, remuneração igual, e também igual acesso a terra.

A nossa realidade mostra que o direito de família foi durante muitos anos centrado na figura masculina, a chefia de família como forma de assegurar a herança e a reprodução da vida doméstica para as mulheres. Enquanto em 1918, houve quebra desses padrões na Rússia. No Brasil foram legitimadas as assimetrias nas famílias, principalmente com o Código de 1916. Apenas em 1988, a nova Constituição Brasileira aboliu as cláusulas sobre a chefia masculina.

Segundo Souza (1999, p. 35), a mulher era considerada “como incapaz relativamente a certos atos civis, a mulher era equiparada, quando casada, aos pródigos, aos menores de idade e aos índios, pelo Código de 1916”. Em função de ser mantida materialmente pelo marido devia-lhe obediência e a manutenção da “honra familiar”. Para a manutenção desse valor baseado na honra cabia à mulher a submissão ao marido e ao homem a manutenção financeira da família. Dessa forma, os conflitos familiares se tornavam presentes quando um dos dois “fracassava” nas relações.

O homem quando não conseguia manter-se no mundo do trabalho era vislumbrado de forma preconceituosa perante a sociedade. Nesse sentido, “a relação conjugal era vivida como extensão do mundo interno do chefe de família; rompê-la significava traição, falar do insucesso, um dos pontos pelos quais surgia a violência”. (SOUZA, 1999, p. 39). A mulher era penalizada por “difamar o marido”.

A entrada das mulheres no mercado de trabalho não foi vista de forma tranquila pela sociedade conservadora. Romper a concepção historicamente construída sobre a divisão sexual do trabalho e as obrigações dadas às mulheres e aos homens não foi realizada de forma tranquila, foi um processo lento e gradual. Essa relação também foi estendida às classes sociais.

Souza (1999) salienta que nesse período a mulher só poderia entrar no mercado de trabalho se seu esposo consentisse sua entrada. Ela não tinha autonomia de escolha. Nas camadas mais pobres, a entrada da mulher no mercado de trabalho não era vista de forma confortável e decente. O trabalho feminino também não era aceitável pelo aparelho jurídico. Nos processos de divórcio “Conduziu, porém, à atitude quase sempre suspeitosa em relação às

mulheres pobres, muitas vezes envolvidas por argumentos tendentes a desumanizá-las". (SOUZA, 1999, p. 52).

A reprodução dessa imagem negativa da mulher pobre no aparelho jurídico era reflexo da ideologia negativa e moralista a respeito das camadas mais pobres naquele momento. Todavia, cabe salientar que o Código Civil da época permitia a entrada das mulheres no trabalho quando o homem permitia. Havia a divisão de trabalho e de obrigações dentro da família e quando a mulher trabalhava fora do lar tinha por obrigação de contribuir com as despesas da casa, segundo o Código Civil. Segundo Souza (1999, p. 52), "nas famílias pobres, ora era imputado como dever da mulher de complementar, mediante salário, os ganhos masculinos, ora era visto como "necessidade de luxar." A reprodução de valores baseados nos compromissos da mulher com o espaço doméstico era significativo.

É importante observar a relação presente do Estado na condução dos valores dados à família historicamente por meio de suas legislações na resolução de conflitos, seja no âmbito das relações jurídicas, seja no âmbito das ações sociais, seja no das relações econômicas e políticas.

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe avanços significativos para a sociedade no que tange aos seus direitos sociais. Assegurou no âmbito legal a Assistência Social como direito, assim como a Saúde e a Previdência Social. Acompanhando esses avanços observa-se também maior dedicação dada à família no que tange ao número de responsabilidades dadas a ela junto com o Estado.

É relevante destacar as contribuições que a Constituição de 1988 trouxe para o conjunto das famílias brasileiras na construção de novas concepções de família, principalmente no que tange à igualdade de direitos entre o homem e a mulher. Mariano (2009) salienta que essas novas concepções de família no conjunto das legislações trouxeram possibilidades de reconhecimento das uniões homoafetivas como união estável, como a autora salienta:

reconhecendo-as como entidade familiar constituídas entre pessoas do mesmo sexo e ainda possibilitando a redução de discriminação e injustiças, sobretudo, àqueles que vivem em união consensual, mas com seus direitos cerceados, impedindo o livre exercício de sua cidadania. (MARIANO, 2009, p. 13).

Para melhor fundamentar o conceito de família dessa pesquisa apresentam-se as configurações de família presentes no atual conjunto de legislações pertinentes à família no atual contexto brasileiro.

3.2.2 – As configurações de família e suas definições nos documentos institucionais: rompimento dos valores do patriarcado

O rompimento dos valores patriarcais ocorre de forma lenta e gradual. Para melhor conhecer como a família é apresentada nos atuais documentos institucionais apresentar-se-ão os modelos definidos nos seguintes documentos: Política Nacional de Assistência Social, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e atual Código Civil e na Lei Orgânica de Assistência Social. A necessidade de conhecer a construção conceitual dada à família nesses documentos ocorre em função da necessidade de conhecer se as concepções buscam romper com os valores patriarcais.

Na PNAS – Política Nacional de Assistência Social (2004) família significa “o grupo de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade”. Percebe-se, dessa forma, que reproduzem a atual concepção colocada na Constituição de 1988. A relação de afetividade ou solidariedade presente nesse conceito tem relação histórica com a ausência de políticas sociais direcionadas para as famílias pobres no Brasil. Segundo Moreno (2000), as famílias pobres sempre tiveram de construir redes de solidariedade, principalmente no âmbito familiar, em função, por exemplo, da ausência de creches. A falta de gastos com creches reproduziram responsabilidades, muitas vezes, para as avós que tiveram de cuidar dos netos em função da ausência de escolas e creches.

Essa análise é afirmada quando o documento apresenta que:

Para a construção da política pública de Assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. (PNAS, 2004, p. 10).

Percebe-se, dessa forma, que a ausência de gastos com o social na América Latina contribuiu para a transferência de responsabilidades à família

não apenas no que tange às questões afetivas, mas também materiais. As famílias pobres são as famílias que buscam essas estratégias. As que possuem poder aquisitivo maior buscam suprir suas necessidades no mercado, como, por exemplo, no acesso a creches.

Baseada na perspectiva de desenvolvimento humano e não na perspectiva tuteladora, a Política Nacional de Assistência Social assegura sua centralidade na família. A política aponta ainda que as relações de pobreza oriundas dos espaços urbanos contribuem para a “exposição” das famílias a situações de riscos e vulnerabilidades. A perspectiva de superação da pobreza também está presente nessa abordagem juntamente com o crescimento econômico. Dessa forma, existe um reforço à linha de pensamento capitalista e não à superação do modo de produção capitalista.

Dessa forma, as ações de Assistência Social reforçam a perspectiva da afetividade na medida em que objetivam garantir a convivência familiar e comunitária por meio da centralidade das ações na família.

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 27).

O familismo é reforçado nessa perspectiva, todavia, levam-se em consideração os limites de famílias que vivem em situações precarizadas. Existe o reconhecimento dessa condição.

Observa-se que o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – apresenta um conceito amplo de família, tendo como elemento principal o reconhecimento da mulher como chefe de família, superando dessa forma a concepção patriarcal de família. Dessa forma, o IBGE define-se família da seguinte maneira:

são consideradas famílias os grupos formados não só pelo casamento civil ou religioso, mas também pela união estável de homem e mulher ou por comunidade dirigida somente por um homem ou por uma mulher (mãe solteira, no caso).

No artigo Art. 4º do Estatuto da Criança e do adolescente é pontuada a responsabilidade da família na proteção da criança, juntamente com o Estado, comunidade e sociedade.

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

A mesma responsabilidade também é estendida à família no que diz respeito ao idoso conforme Art. 3º do Estatuto do Idoso.

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Observa-se, dessa forma, que ao mesmo tempo em que as legislações avançam numa discussão mais igualitária no interior da família, ultrapassando o patriarcado, observa-se também a legitimação de um conjunto de obrigações e deveres que ela passa a assumir nesse contexto junto com o Estado.

As obrigações com esses segmentos no interior da família não é algo novo uma vez que no Brasil nunca houve um sistema de proteção social eficaz no atendimento das necessidades, conforme salienta Sunkel (2006, p. 22) “Por suparte, antelas insuficiências del sistema de protección social las familias juegan roles claves en la reproducción y reproducción del bienestar.”

A realidade brasileira e da América Latina é vislumbrada por Sunkel (2006) como uma sociedade que apresenta uma “sobrecarga” para a família necessária dentro de uma realidade marcada por altos índices de desigualdade e pobreza. A responsabilidade dada à família amplia-se ao campo material, afetivo e do cuidado. Nesse último, do cuidado, frente à ausência de serviços e proteções do Estado é comum essa responsabilidade ser direcionada à mulher.

Há, dessa forma, grandes desafios para romper ainda, com valores patriarcais no atual contexto, como afirma Sunkel (2006), pensar a entrada maciça da mulher no mercado de trabalho e a sobrecarga direcionada a ela, no campo do cuidado, já que a família assume um conjunto de obrigações e deveres com as legislações e normativas criadas após da década de 1990. Nessas obrigações dadas à família, a mulher não aparece como a principal protagonista desse processo, porque sua figura fica diluída na figura da família.

Diante desse contexto tratado nesse item, qual é a atual configuração da família brasileira? Propõe-se apresentar a realidade das famílias brasileiras no próximo item, com o objetivo de conhecer as demandas das famílias a partir dos perfis de família apresentados nos últimos anos, segundo dados das pesquisas realizadas pelo IBGE.

3.2.3 – Análise da realidade brasileira contemporânea: de que família se está falando?

A relação da família com o Estado brasileiro deve ser analisada tendo como elementos analíticos os processos históricos, econômicos e sociais que permearam essa relação, marcada por valores patriarcais reproduzidos em documentos legais pelo Estado. Com as novas mudanças advindas das novas relações sociais, observa-se que se mudou o foco familiar, que antes era marcado pelo patriarcado e hoje se encontra marcado pelo afeto, segundo Mariano (2009). Essas afirmações vêm ao encontro das discussões trazidas por Therborn (2006) sobre o fim do patriarcado.

Cabe lembrar que a família brasileira foi vislumbrada de duas formas no cenário brasileiro, antes da Constituição de 1988 era reproduzida dentro de valores patriarcais e assimétricas e depois da Constituição como relação baseada na afetividade, todavia, ainda calcada em parâmetros familistas. Apesar disso, autores como Zacaron (2010) têm mostrado que os conjuntos de direitos apresentados aos brasileiros depois de 88 abriram espaços para mudanças significativas na sociedade, principalmente nas uniões homoafetivas.

Mariano (2009) em seus estudos procura analisar as mudanças sociais no âmbito legislativo possibilitando a inclusão das uniões homoafetivas como entidades familiares. Para isso, realiza uma análise histórica a respeito da família e das legislações que permeiam a temática.

É importante salientar que a questão do matrimônio esteve presente de forma significativa no imaginário da população brasileira. Marcada por laços moralistas a maioria das famílias que não possuíam casamentos formalizados eram vistas de forma preconceituosa, essa realidade era marcante entre as

camadas mais pobres, segundo Therborn (2006). De acordo com o autor, “A Pobreza em massa é um importante sustentáculo das uniões informais” (p. 303).

3.2.4 – Diversidade familiar e dados de sua configuração nos períodos dos governos FHC e Lula

Nos estudos realizados sobre a família na América Latina (CEPAL), observa-se que é comum a discussão sobre a diversificação de famílias na América Latina, assim como, a mudança da família baseada na figura do homem provedor e mulher cuidadora. Todavia, a família continua sendo o pilar do regime de bem-estar como está pontuado no Sistema Único de Assistência Social. Um dos processos muito presentes nas famílias, segundo esse estudo é o envelhecimento da população.

As ações do Sistema Único de Assistência Social acompanham os debates dos estudos da CEPAL, onde se afirma que as maiores preocupações estão centradas na agenda de Políticas Sociais para as famílias na América Latina: a organização do trabalho e a denominada economia do cuidado. Esses estudos mostram que existe uma diversificação de formas familiares, com quatro tendências-chave.

A primeira diz respeito à diversificação das formas familiares e estilos de convivência, a família nuclear biparental com filhos representava em 1990, 46,3% de todas as formas familiares na América Latina; em 2002, apresentou 42,8%. Observa-se, assim, uma redução desse tipo de configuração familiar. A segunda questão tem a ver com a família extensa. A década de noventa representa pouco menos de um quarto de todas as famílias latino-americanas, segundo o estudo. Outro elemento importante é o aumento do número de famílias mantidas por mulheres e, por último, que a estrutura das famílias varia segundo o nível de renda e ingresso no mundo do trabalho.

Uma das questões presentes nesse estudo é a relação das mulheres na família e no trabalho. A entrada da mulher no mercado de trabalho tem mostrado que tem elevada também a sobrecarga das mesmas com relação aos cuidados com os membros no interior da família e suas responsabilidades como trabalhadoras. O estudo da CEPAL aponta a necessidade de pensar

políticas que incentivem e apoiem as famílias no processo de combinação da família e do trabalho.

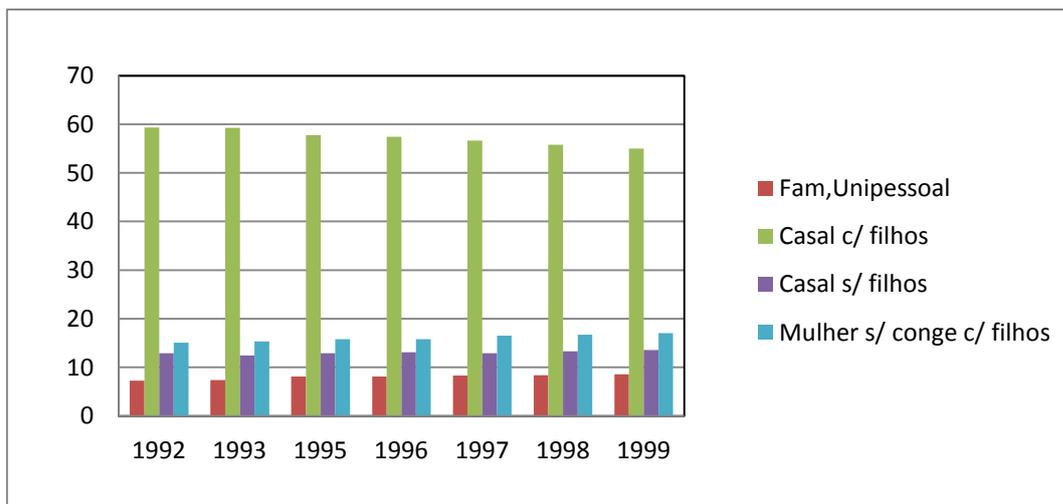
O número de membros nas famílias tem sido apontado como um dos elementos significativos da pesquisa do CEPAL. Os dados mostram que o tamanho das famílias se encontra associado ao nível econômico de seus membros. O tamanho das famílias é maior em setores mais pobres, o número de membros diminui à medida que o nível de renda aumenta. Outro dado importante apresentado na pesquisa foi a associação da redução do número de membros da família com o aumento da população feminina no mercado de trabalho. Isso também tem levado muitas famílias a postergarem o nascimento dos filhos.

Esses dados apontaram para a preocupação desse estudo em conhecer as configurações de famílias no Brasil nos últimos anos. Relacionando, renda, sexo, trabalho e família, busca-se apresentar dados do IBGE sobre o perfil das famílias no Brasil nos últimos anos, mais especificamente a partir, de 1992. É importante salientar o conceito de família utilizado pelo IBGE para melhor entendimento dos dados. Sua definição ocorre da seguinte maneira:

O conceito de família utilizado refere-se ao conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que reside na mesma unidade domiciliar e, também, à pessoa que mora só em uma unidade domiciliar. Em alguns casos, com objetivo de restringir o conceito de família aos laços consanguíneos, utilizou-se a tipologia: casal sem filhos, casal com filhos, mulher chefe sem cônjuge com filhos e unidade unipessoal.

Esses dados ajudam a analisar a realidade das famílias brasileiras a partir das suas necessidades reais. É importante também deixar claro que a definição do IBGE ao cônjuge é dada à pessoa que declara viver conjugalmente com a pessoa de referência. Essa análise não leva em consideração a questão de vínculo matrimonial. A autora da pesquisa concorda com a utilização dessa perspectiva para a análise e levantamento dos dados.

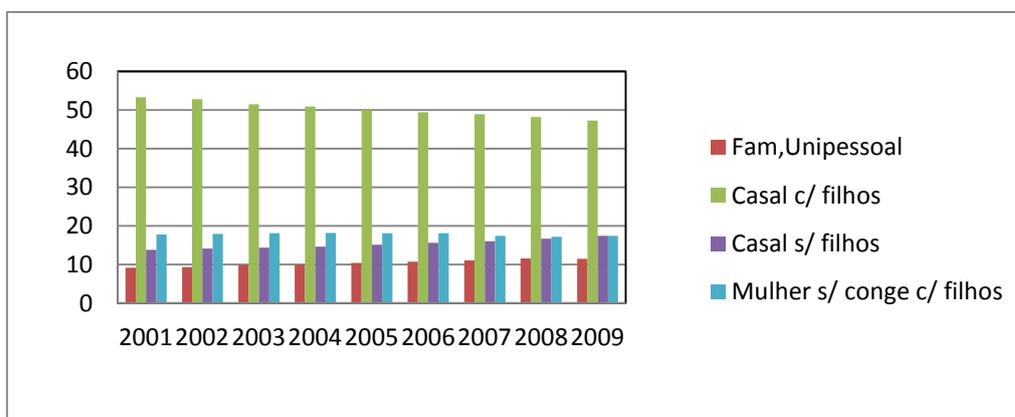
Gráfico 1 - Tipos de Família – 1992 a 1999



Fonte: IBGE

Observam-se mudanças lentas e graduais na configuração de família. O que chama atenção é o crescimento de domicílios chefiados por mulheres e de família unipessoal, acompanhado da diminuição do número de famílias baseadas em casal com filhos.

Gráfico 2 - Configurações de Família – 2001 a 2009



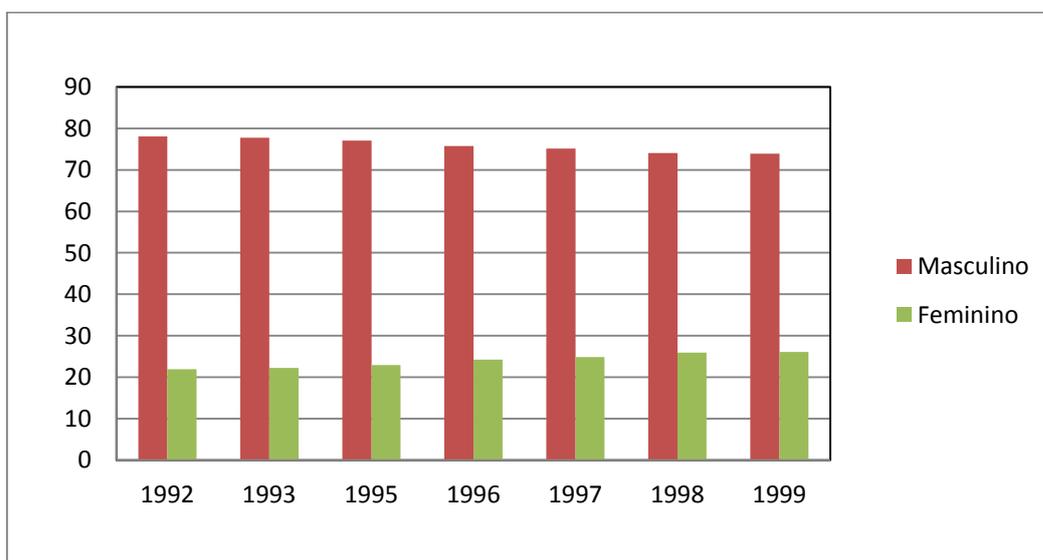
Fonte: IBGE

No período de 2001 a 2009, observou-se o mesmo movimento no que tange à continuada redução do número de famílias baseadas em casal com filhos. O número de famílias com mulher sem cônjuge e com filhos acompanha o mesmo patamar de aumento das famílias sem filhos. O número de famílias unipessoal também apresentou aumento significativo.

Ainda segundo dados do IBGE, o que se observa foi que em 1992, o número de família unipessoal era composta de 7,26%, aumentando de forma significativa em 2009, passando para 11,5%. O número de casais sem filhos

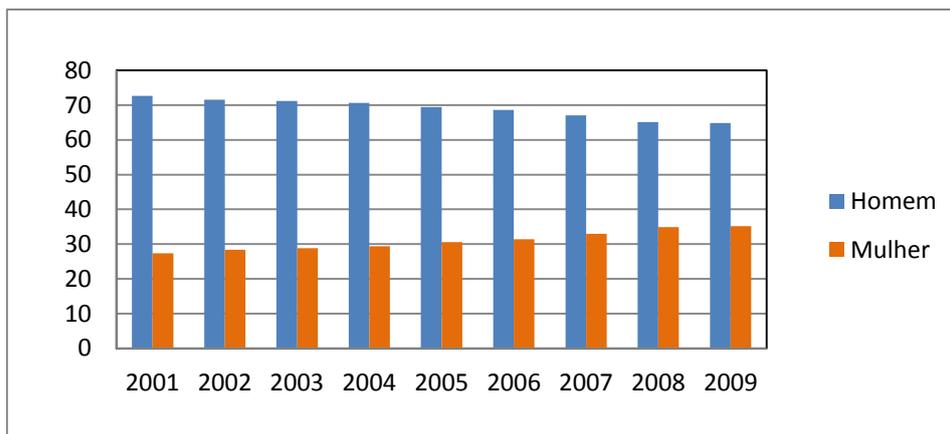
diminuiu de 59,35% para 47,3%. O número de casais sem filhos aumentou, em 1992, era de 12,44% e em 2009 passou para 17,4%. O número de famílias chefiadas por mulheres também aumentou, antes era de 15,77% e em 2009 passou para 17,4%. Observa-se que esses dados não diferem da realidade dos demais países da América Latina em termos de aumento de famílias chefiadas por mulheres, unipessoal, casal sem filhos e diminuição de família nuclear com filhos. Esse processo acompanha a redução do número de membros na família de acordo com a pesquisa realizada por Sunkel (2006).

Gráfico 3 - Pessoas de referência das famílias ou domicílios por sexo – 1992 a 1999



Fonte: IBGE

Gráfico 4 - Pessoas de referência das famílias ou domicílios por sexo - 2001 a 2009



Fonte: IBGE

Os dados mostram aumento gradual do número de mulheres como referência. Em 1992, o número de mulheres como referência das famílias era de 21,93%, em 2009 esse dado mudou para 35,17%, enquanto os homens como referência diminuíram de 78,07% para 72,66%. Essas informações também acompanham os dados da pesquisa da América Latina sobre mulheres como chefes de família.

Quanto à questão dos rendimentos, verificou-se que as famílias que possuem entre 1 e 2 salários são as que predominam e houve um aumento do número de famílias nessa situação. Em 2001, representavam 18,5% e hoje chegam a 21,48%, sendo acompanhadas pelas que ganham entre 3 a 5 salários mínimos. As famílias que possuem rendimentos acima de 20 salários tiveram redução significativa, em 2001 representavam 4,93% das famílias e, em 2008, representam apenas 2,07% das famílias. Observa-se, dessa forma, que houve aumento da concentração de renda, característica da realidade brasileira.

É importante destacar que as políticas adotadas no Brasil, entre as décadas de 90 e 2000, foram de desenvolvimento econômico e diminuição da pobreza.

Diante desse quadro, pensar família, Estado e pobreza no Brasil não é tarefa tão fácil. Considera-se o Brasil como instituição primária de socialização, em função de basear as ações em parâmetros familistas, ou como afirma Moreno (2000), com sólido laço de microsolidariedade. Essas relações são muito significativas para as pessoas que se encontram em estado de

precariedade na sociedade, pois recebem, muitas vezes, das famílias apoio material e afetivo da rede de parentesco, mais especificamente das mulheres.

O autor chama atenção para a reprodução de valores patriarcais no conjunto de políticas dirigidas às famílias. No século XIX, essas relações foram fortalecidas no sistema de legislações que envolviam os Códigos Civis. Moreno (2000, p. 119) salienta que:

En ambos casos de familia extensa o nuclear, tanto las estructuras sociales como las politicas estatales han favorecido relaciones intrefamiliares en las que tradicionalmente el varón asumía un rol de autoridad como paterfamilias, basado en su principal responsabilidad como proveedor de los medios de sustento, y la mujer cumplía funciones de reproducción y trabajo doméstico no remunerado.

Stein (2005, p. 22), ao analisar as políticas sociais na América Latina, chama atenção para a questão de gênero presente nas abordagens. Para ela:

A identificação que vem sendo estabelecida do paradigma latino-americano com os regimes conservadores ou corporativos europeus, sem dúvida revela aspectos que podem ser compartilhados, como: o eixo político que preserva as diferenças de *status*; a prevalência da lógica laboral na qual a família, e em especial as mulheres, assumem a responsabilidade dos serviços de bem-estar, enquanto os homens desempenham o papel de provedores e portadores de direitos para a família, através do emprego formal; e a instituição do seguro social também vinculado ao emprego formal.

Diante desse quadro, observa-se que a questão do patriarcado tem enfraquecido nos últimos anos no Brasil. Esse enfraquecimento se manifesta nos documentos institucionais e na forma em que as famílias passam a ser analisadas nas pesquisas.

Apesar da mudança conceitual colocada nos documentos, ainda é presente, a responsabilização das situações a família sem nenhuma análise de suas condições materiais. A ela é concedida a responsabilização com seus membros e nessa relação a mulher acaba sendo responsabilizada pelas situações que envolvem cuidados ora com os idosos, ora com as crianças e adolescentes.

Os cenários apresentados nos dois capítulos mostram as mudanças que ocorreram em termos legais, culturais, políticos e econômicos e que tiveram impactos na forma de estruturação e organização da vida da classe trabalhadora.

Em termos legais observaram-se que as mudanças ocorridas no mundo trouxeram novas concepções acerca da atuação da mulher na sociedade.

Esses elementos tiveram grandes influências nas legislações e normativas acerca da família. Quebrando padrões cristalizados obtivemos avanços significativos graças à organização dos movimentos feministas e outros de contestação da forma de organização do modelo econômico. A saída da mulher para o mercado de trabalho foi uma grande conquista apesar de, ainda terem menores salários diante dos homens. A aceitação do divórcio também foi um grande avanço. A América Latina, onde valores cristãos são muito fortes, representou uma quebra significativa de paradigmas conservadores. As legislações avançaram e estão avançando no sentido de garantir igualdade de condições a homens e mulheres apesar dos embates diários.

No que tange a alterações na forma de ver a família, a mulher e o homem, observam-se que para Therborn (2006) houve grandes avanços com o enfraquecimento do patriarcado. Todavia, outros autores discordam da concepção de Segato (2003). Para ela as relações de gênero patriarcais são o epicentro da violência em geral ainda nos dias de hoje. A desigualdade nesse contexto é ainda fortemente reproduzida no seio familiar e é na maioria das vezes considerada normal e naturalizada.

As mudanças políticas e econômicas foram decisivas também para os avanços. As contradições do sistema capitalista que atende a interesses divergentes, sobressaindo o da classe hegemônica, colocam em xeque diariamente as mudanças na quebra de valores familiares. A organização da vida das famílias pela sua função de reprodução das condições de sobrevivência do modelo capitalista de produção é algo sempre presente no conjunto das mudanças que tiveram impactos importantes como: queda da natalidade, aumento das chefias femininas, aumento do envelhecimento, saída da mulher para o espaço do trabalho de forma significativa, impacto da vida dos membros da família que, muitas vezes, ainda, reproduzem valores patriarcais, resultando em sobrecarga de trabalho para a mulher, já que ela atua no mercado de trabalho e as tarefas domésticas ainda são assumidas por ela. A necessidade de garantir o consumo frente à crise estrutural do capitalismo conforme salienta Mézáros (2002) colocam desafios aos organismos internacionais e à lógica de organização capitalista que refletem nas reduções de direitos, elaboração de políticas sociais focalistas e ações voltadas para o alívio da pobreza.

No próximo capítulo tratar-se-á de conhecer como as Políticas Sociais interferem na forma de organização familiar. A realidade brasileira será apresentada com seus desafios peculiares em termos de direitos sociais. Abordar-se-á a natureza da criação dos sistemas de proteção social no Brasil e como as ações coercitivas criadas pelo Estado Capitalista buscaram mudar comportamentos e coagir as famílias pobres.

4 – GOVERNOS FHC E LULA: O CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO QUE PERMEARAM AS DUAS GESTÕES E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma contextualização histórica da Política de Assistência Social no Brasil, assim como, abranger as relações presentes no Governo FHC e Lula e suas ações na área da Assistência Social. As relações econômicas, sociais e políticas que atravessaram os dois governos tiveram como pilar a proposta neoliberal, a regulação da pobreza no Brasil e não sua erradicação como apresentadas pelos dois governos. Cabe salientar que o governo FHC investiu intensamente nas privatizações e o governo Lula no incentivo ao consumo.

As ações da Assistência Social no Brasil foram construídas com base em valores calcados na lógica do mercado, no incentivo ao consumo e no trabalho. A família, nesse processo, sempre teve que se submeter à integração com o mercado, ora com a obrigação de proteger seus membros, ora sofrendo intervenções do Estado para que seus membros respondessem às necessidades capitalistas. Nesses processos marcados por contradições, o

Estado também contribui para o fortalecimento de direitos sociais e proteção por meio de intervenções legais como a implantação da Lei Maria da Penha.

Para Mioto (2008, p. 133) é na formação capitalista, calcada na perspectiva neoliberal, que “a família se conforma como espaço por excelência e, como espaço privado, deve responder pela proteção social de seus membros”. A pesquisadora discorda dessa ideia já que desde a história do capitalismo no Brasil, a família sempre foi chamada para responder à proteção social de seus membros, dada a ausência de atenção por parte do Estado às famílias pobres dos trabalhadores na sua plenitude.

A falta de atenção por parte do Estado às famílias carentes do país fez com que elas historicamente buscassem proteção de seus membros mesmo com a ausência de uma rede de serviços para atendimento de suas necessidades básicas.

Na perspectiva genérica neoliberal de estado social mínimo, o discurso da centralização das ações da assistência social junto às famílias foi apresentado diversas vezes nas duas propostas da Política Nacional de Assistência Social, tanto no governo Lula como FHC.

4.1 - A Assistência Social no Brasil: processo histórico de criação

A realidade brasileira foi marcada por ações na área de Assistência Social com base na linha de reforma de caráter, culpabilização dos indivíduos pela sua condição de pobreza e pelo fortalecimento do trabalho assalariado já sempre estiveram ligadas à lógica de inserção no trabalho. Essa relação foi construída em função da reprodução de que, estando no mercado de trabalho, os trabalhadores não precisariam recorrer à Assistência Social. No Brasil, isso representa uma visão simplista da realidade já que a precarização das condições e relações de trabalho para a maioria da população é parte de um processo historicamente construído, já que, a maioria sempre ocupou espaços da informalidade e baixos salários.

No Brasil, as primeiras ações na área de Assistência Social foram direcionadas para a infância ainda na época do Governo Imperial. A criação do Asilo de Meninos Desvalidos pelo governo imperial teve como foco uma formação voltada para o trabalho e ao mesmo tempo um sistema de atendimento baseado em internato. A República manteve esse mesmo modelo de atendimento à infância no Brasil. Sempre baseado na correção de caráter e culpabilização dos indivíduos pela sua condição.

Na época de República, as preocupações com a Assistência Social à infância estavam direcionadas à tônica higienista como tratada no capítulo anterior. Com base em modelos de internatos, a Assistência Social trabalhou com a perspectiva de educar “os menores abandonados e viciosos” com objetivo de “recuperar os desviantes” educando para o trabalho. Observa-se dessa forma que a ética do trabalho na qual Weber (2004) destaca em seus estudos, fazia parte do imaginário dos formuladores dessas ações. Além disso, era necessário criar uma cultura do trabalho no Brasil para fortalecer os interesses do capitalismo, criando dessa forma, uma estrutura para o exército industrial de reserva que precisaria se consolidar com a chegada da industrialização no Brasil.

Com base na perspectiva repressiva e voltada para a cultura do trabalho o Estado brasileiro passou a intervir no espaço dos indivíduos e famílias pobres. Uma das principais legislações da época, a Lei nº 974, de 29 de dezembro de 1902, legitimava a intervenção do Estado na vida das famílias pobres, inclusive, sobrepondo-se à autoridade do pai quando houvesse necessidade de internação dos “menores”.

Em 1903 foi criada a Colônia Correccional dos Dois Rios. Ela era responsável pelo recebimento de “menores viciosos”. Depois de um ano de sua criação, recebeu severas críticas de uma Comissão composta de “altos magistrados e membros do Ministério Público” que realizou uma inspeção com base nas análises de médicos, juristas e autoridades responsáveis pela condução da Assistência Social na época. A instituição era vista como utilizada para a “medida de correção familiar”, segundo Pilloti (1995).

Essa relação construída pelo Estado com as famílias pobres não pode ser analisada sem considerar a especificidade da realidade brasileira na

condução e criação de Políticas Sociais no Brasil e sua relação com as necessidades do capitalismo. É importante lembrar que as Políticas Sociais são heterogêneas e estruturadas de acordo com a realidade de cada país.

No Brasil, observam-se particularidades quanto à criação das políticas sociais. Faleiros (1991), ao tratar das políticas sociais no Brasil republicano, destaca a necessidade de vislumbrá-las a partir de quatro momentos. O primeiro, no momento em que houve a implantação do sistema de seguro social para os trabalhadores, entre as décadas de 1930 a 1960. Nesse momento foi criado o modelo Getulista de Proteção Social. O segundo, no período da ditadura militar, com a implantação do complexo militar assistencial. E, o terceiro, o período constituinte e o último marcado pelo neoliberalismo.

Entre as décadas 1930 e 1960, o sistema de Assistência Social no Brasil direcionou suas ações para o fortalecimento da cultura do trabalho. A relação construída entre política social e trabalho teve como parâmetro a política bismarckiana criada na Alemanha. Faleiros (1991) definiu como Política getulista de Proteção social como uma política social voltada para os trabalhadores. Nesse período houve investimentos significativos na área da indústria com o fim do regime oligárquico-agrário. A criação da Política Social previdenciária também foi o ponto forte desse processo de construção de uma política social de proteção social no Brasil. Observa-se, dessa forma, que as primeiras ações por parte do Estado foi direcionada para o fortalecimento do trabalho assalariado, base principal do capitalismo.

Segundo Faleiros (1991), no período da ditadura militar, houve a implantação do complexo militar assistencial. Em termos econômicos, observa-se a consolidação de uma política direcionada para o desenvolvimentismo. Essas ações atendiam a interesse de corporações transnacionais. Nesse mesmo período, houve a criação de importantes instituições que nasceram com o objetivo de atender aos interesses burgueses, principalmente, do capital internacional como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). As ações foram criadas de forma fragmentadas e não atenderam às necessidades do conjunto de trabalhadores brasileiros.

A ausência da classe trabalhadora de manifestações públicas junto com a repressão que suas famílias viviam fazia parte do cenário do ditador vivido na época. As regras de controle e repreensão eram reproduzidas por parte do Estado. Além disso, observa-se o fortalecimento da privatização na área de saúde. Houve criação de outros sistemas de proteção como: “a previdência aos trabalhadores rurais, aos empregados domésticos e aos jogadores de futebol; a renda mensal vitalícia de um salário mínimo para os idosos pobres de mais de 70 anos; o Ministério da Previdência e Assistência Social, segundo Faleiros (2000, p. 47-48). Observa-se assim, um Mix de proteção e repressão às famílias dos trabalhadores brasileiros.

Nesse contexto, o cenário brasileiro foi marcado pela entrada de capital estrangeiro, de forte censura, de ausência de eleições, e de controle do Congresso Nacional pelo poder militar e organizações do PT. Além disso, foi implantado o INPS, em 1974, e os idosos pobres também passaram a receber o benefício. Houve também serviços públicos para os pagantes da previdência social e caridade para os pobres.

Faleiros (2001) destaca que esse período marcado pelo neoliberalismo teve as seguintes consequências no Brasil: a redução do poder do Estado, o arrocho salarial, a privatização de empresas públicas e a desregulamentação das leis trabalhistas. No campo da Assistência Social, observa-se o desenvolvimento da política focalista realizada em parceria com ONGs.

É importante ressaltar que a realidade brasileira é bastante diferente do modelo econômico e do modelo de seguridade social europeus. Primeiro, porque historicamente o Brasil teve um mercado de trabalho dominado por relações informais de trabalho e, segundo, pelo fato dos sistemas de seguridade social só terem sido reconhecidos como direitos sociais na Constituição de 1988. Antes disso, as famílias pobres eram atendidas por meio de políticas assistencialistas e intervenções baseadas em concepções moralistas e doutrinárias (ALENCAR, 2010).

Quanto à realidade brasileira, Pereira (2006) afirma que a situação de pobreza pode ser originada ou pela escassez de recursos, ou pela má distribuição dos recursos existentes. Ela utiliza dados do IPEA¹ para demonstrar que o problema do Brasil não está ligado à pobreza, em termos de

ausência de recursos, mas à extrema desigualdade, fruto de ausência de medidas redistributivas que retirem recursos das elites para serem transferidos aos mais pobres.

Para Freitas (2010) e Mito (2006) as poucas intervenções pontuais junto às camadas pobres levavam as pessoas a criarem “solidariedades grupais” como forma de alternativas de sobrevivência. Entretanto, apesar do Estado ficar há muito tempo sem prover a Assistência Social como direito, isso não significa que ele não realizou interferência no modo de organização e cultura da família. O Estado sempre esteve presente.

A realidade brasileira, até 1988, foi marcada pela pouca atenção no campo das políticas sociais, principalmente na Assistência Social. No Brasil, essa relação começou a ser estabelecida com a criação da Constituição de 1988, na qual foi criada a Seguridade Social brasileira com parâmetros legais. A Seguridade Social teve como tripé a saúde, a assistência social e a previdência social.

Boschetti (2003) salienta que o reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão (direito legal) e dever do Estado ocorreu de forma tardia no Brasil. Romper a visão do dever moral, em contraponto com a cidadania, foi e continua sendo um grande desafio. Boschetti (2003) salienta ainda que a particularidade histórica brasileira da Assistência Social apresenta as seguintes características: primeiro, a subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e parlamentares, ou seja, a relação de reprodução do favor em detrimento do direito, algo que sempre esteve presente na história da Assistência no Brasil; segundo, o seu uso clientelista, em que a autora cita como exemplo, o caso Collor em 1991; terceiro, o fato de muitas vezes a Assistência Social ter sido tratada como prática assistemática e descontínua (governamental ou não). Pereira (1996) salienta as dificuldades de a assistência social em receber a nomenclatura de Política Social. Por último está a eterna confusão entre assistência como direito e filantropia reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil.

Além dessas particularidades, a Assistência Social sofre resistências em função de ser uma política em constante conflito com as formas de organização do trabalho. Assim, apesar do contexto da década de 80 ter sido marcado pela

construção de direitos dentro dos parâmetros legais, essa relação foi conflituosa por causa do contexto econômico marcado pelos grandes índices inflacionários. Isso ocasionou o aumento do número de trabalhadores em situação de desemprego no país.

O Brasil viveu, na década de 80, um momento denominado por alguns autores como a “década perdida” em função do processo hiperinflacionário – da estagnação da renda *per capita* e da redução da taxa de investimento – processo esse que estava relacionado ao fracasso da economia brasileira durante essa década.

O resultado disso para as famílias pobres foi o aumento do desemprego e o pouco amparo assistencial. Nesse momento, a LBA que foi criada para suprir o atendimento das famílias que possuíam trabalhadores oriundos da Segunda Guerra.

Depois dessa década foram construídas novas formas de reestruturação da economia brasileira. Segundo Pochmann (2001), esse processo se originou durante o governo Collor na medida em que foram construídas novas bases para o processo de “modernização nacional”. Essas bases tiveram fundamentos em dois grandes fatores: na abertura comercial e na reformulação do papel do Estado. A primeira contribuiria para a criação de novos padrões e normas internacionais de concorrência e de produção, como a criação de programas de qualidade total; ao passo que a segunda, reformularia o papel do Estado, ancorado na privatização do setor público estatal e reformaria a Administração Pública, baseada no discurso de favorecer maior agilidade e modernidade ao setor privado.

Cabe destacar também a estabilidade monetária ancorada no dólar, peça-chave do governo Collor que, segundo Pochmann (2001), abriu caminhos para um maior endividamento externo e a atração por investimentos estrangeiros.

Houve continuidade desse processo na década de 90. Na medida em que houve o avanço do número de postos de trabalho precarizados, houve um aumento muito grande do número de pessoas trabalhando na área de serviços, comércios e agropecuária.

Acompanhando esse movimento, observa-se o aumento de emprego para profissionais com nível superior (POCHMANN, 2001). Segundo o mesmo autor, outra característica importante que chama atenção, no processo de composição dos grupos ocupacionais nos anos 90, está associada ao crescimento da participação feminina nos postos de trabalhos, principalmente nos serviços básicos e de direção de nível superior. Houve uma mudança no paradigma de família na medida em que as mulheres entraram no mercado de trabalho em grande escala. Acompanhando esse movimento observa-se que as poucas famílias atendidas pela LBA passam a sofrer mais em função da redução de gastos com Assistência Social, já que os recursos foram desviados para outros fins.

Na área da Assistência Social, observa-se no governo Collor, em 1991, a redução de gastos em 46%, segundo pesquisa realizada por Boschetti (2001). No mesmo ano, segundo a autora, os recursos destinados à LBA eram desviados para uso pessoal da primeira dama e sua família.

No mesmo período em que havia redução de gastos com a Assistência Social, observou-se aumento da precarização do trabalho. Gonzalez (2009) salienta que autores como Cacciamali (1993) defendiam a flexibilização das relações de trabalho no Brasil.

No Brasil, historicamente, as famílias pobres nunca haviam conseguido inserir-se nos padrões de produção e consumo, e muito menos no acesso à Assistência Social como direito. O trabalho sem direitos e precarizado foi expandido junto com a entrada da mulher no mercado de trabalho. A mulher que, até então, tinha a função de cuidar dos afazeres domésticos, para que o “provedor” desse conta de se enquadrar na lógica do mercado de trabalho brasileiro, passa a ser obrigada a entrar no mercado sem direitos e com salários inferiores aos dos homens.

Em estudo realizado por Lins (2002), com mulheres trabalhadoras de uma feira localizada em Brasília, no Distrito federal, mostra que as mulheres não estão inseridas nesses espaços ocupacionais por opção, mas em função da falta de empregos e como única opção de sobrevivência. Na feira, elas trabalham de domingo a domingo, o que mostra que essas relações de

trabalho não atendem ao discurso daqueles que defendem a flexibilização como alternativa, já que no capitalismo não existe possibilidades de escolhas.

Apesar de todo esse cenário, não se pode negar que durante os governos FHC e Lula houve algumas mudanças na situação de pobreza e desigualdade no Brasil. Segundo pesquisa realizada por pesquisadores do IPEA, isso vem sendo apresentado por meio do aumento da renda dos mais pobres e da redução dos níveis de desigualdades. Segundo Barros (2007, p. 332):

ao longo do período 2001-2005, a renda dos mais pobres cresceu bastante e, por conseguinte, declinaram substancialmente a pobreza e a extrema pobreza. Embora declínios na pobreza dessa magnitude não sejam comuns na história do Brasil, eles já ocorreram e até mesmo com maior intensidade em diversos episódios do passado. Ao longo da década de 1970, a pobreza foi reduzida à metade (Pastore; Zylberstajn; Pagotto, 1983). Durante o período de implantação do Plano Real, a pobreza caiu quase 10 pontos percentuais (Rocha, 2003). A diferença da queda recente na pobreza em relação aos episódios anteriores não é, portanto, a magnitude da queda, mas sua origem. Nos episódios anteriores, o instrumento dominante foi sempre o crescimento. Nos últimos anos, a queda na pobreza deveu-se essencialmente a reduções no grau de desigualdade.

A constituição da Assistência Social como direito (a Lei Orgânica só foi sancionada em 1993) foi efetivada a partir de 1995. Todavia, sofreu muitas restrições, conforme salienta Boschetti (2001, p. 76):

(...) morosidade na sua regulamentação como direito; baixa cobertura; redução de recursos em vários projetos; e, finalmente, reforço do caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política integrante da seguridade social.

Durante os dois governos foram intensas as discussões acerca do processo de implementação e implantação de uma Política Nacional de Assistência Social. O Governo FHC continuou com o princípio da focalização nos mais pobres e seletividades das ações. No governo Lula isso também ocorreu, entretanto, com mudanças substanciais no que tange à abrangência das ações e ao aumento de gastos.

Os dois presidentes permaneceram no poder por dois mandatos consecutivos, totalizando 16 anos. Ambos fortaleceram a política econômica com base no aumento de juros e incentivo à financeirização. Ambos também tiveram influência dos organismos internacionais na condução das Políticas Sociais no Brasil.

4.2 – Os contextos econômico, político e social que marcaram os governos FHC e Lula

A Reforma do Estado vem sendo tema de discussões desde o final da Ditadura Militar. Para Bernado (2004) trata-se de uma adaptação do Estado brasileiro aos movimentos de mundialização do capital sob a hegemonia dos Estados Unidos. Esse processo, segundo a autora, é marcado por um conjunto de regulamentações ocorridas no governo FHC e que será dada continuidade no governo Lula apesar de ter assumido vários compromissos com mudanças.

No Brasil, o movimento de reformas (que alguns chamaram de contrarreforma, pois reduziu o tamanho do Estado, teve grande apoio no governo Fernando Henrique. Isso veio acompanhado do controle da inflação (pelo Plano Real), do aumento do desemprego e da informalidade nas regiões metropolitanas. Esse foi o pano de fundo para fortalecer as ideias favoráveis à flexibilização das normas trabalhistas que tiveram impacto na vida dos trabalhadores na medida em que houve a expansão do número de trabalhadores nas ocupações precarizadas e sem direitos sociais.

O governo Lula foi marcado pelo aumento do emprego com carteira assinada, aumento de postos de trabalho, e também expansão das ações voltadas para o atendimento do Bem-Estar. Os acordos internacionais reiteraram a necessidade de implantação de programas de transferências de renda como o Bolsa Família. A bandeira do governo FHC foi o “Combate à Pobreza” e o do governo Lula, o “Combate à Fome”.

Faleiros (2004), ao analisar o contexto da reforma do Estado, no período FHC e as propostas do Governo Lula, parte de uma análise envolvendo três perspectivas: o contexto neoliberal, a transformação do estado desenvolvimentista em sustentação da competitividade e a reforma do aparelho do Estado.

No que tange à primeira situação, salienta que o neoliberalismo contribuiu para a criação de um novo processo organizativo dentro do estado no qual as empresas são as instituições que comandam as decisões com a

criação de regras. O Estado passa a se articular com o processo de mundialização do capital. A terceirização, privatização, desregulamentação e a desresponsabilização do Estado estão inseridas nesse processo.

Com relação à transformação do estado desenvolvimentista em sustentação da competitividade, o autor salienta que o Estado muda de foco na medida em que tem que criar condições para dar suporte à sustentação da competitividade em nível global. Essa afirmação, segundo Faleiros (2004), foi ratificada pelo próprio FHC. Então as mudanças ocorridas no capitalismo, em termos mundiais, deveriam ser acompanhadas e sustentadas pela organização do estado brasileiro. Para isso, segundo Faleiros (2004, p. 38):

A estabilização econômica criou as pré-condições para um ciclo de garantia de um processo de acumulação capitalista com base no atrelamento do valor do Real ao dólar e no arrocho dos salários para dar confiança ao capital internacional.

Dessa forma, a competitividade foi a questão central do governo. Para maior apoio a esse projeto foram estabelecidas alianças entre os partidos: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, o partido da frente Liberal – PFL, o partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e outros partidos de direita.

No que diz respeito à reforma do aparelho do Estado, Faleiros (2004) salienta que o processo de consolidação da abertura ao grande capital ocorreu a partir de várias alterações nos artigos da Constituição de 1988. Foram realizadas várias emendas no primeiro ano de FHC, que caminharam na mesma direção do atendimento das necessidades do capital internacional que veio ao Brasil assumir monopólios do Estado. Isso não significa que o Brasil passou a competir mundialmente, mas abriram-se todas as barreiras econômicas para a efetivação de um projeto internacional de acumulação de capital.

No primeiro ano de Governo FHC foi realizada a reordenação estratégica do Estado no marco legal constitucional, abrindo-se espaço para o capital estrangeiro e as empresas privadas nos setores economicamente cruciais das telecomunicações, do petróleo, da navegação e cabotagem, da canalização do gás e da própria definitiva de empresa, terminando-se com o conceito de empresa brasileira, implicando um fortalecimento do mercado, na preparação do terreno para as privatizações, combinadas com a desnacionalização. (FALEIROS, 2004, p. 40).

No mesmo caminho da desnacionalização vieram os bancos. O aumento do controle de bancos estrangeiros no país fortaleceu o neoliberalismo.

Para Faleiros (2004) no que diz respeito ao governo Lula, houve a perspectiva de romper esse modelo de Estado para um Estado comprometido com a cidadania universal. Todavia, a continuidade do modelo, seguido pelo governo FHC, foi fortalecido com o acordo com o Fundo Monetário Internacional, acarretando cortes nos gastos públicos. No que diz respeito à política interna observa-se a necessidade de manutenção da “credibilidade econômica” por meio da continuidade da DRU – Desvinculação dos Recursos da União para pagamento da dívida, além disso, foi consolidada a Reforma de Previdência em benefícios do grande capital em detrimento das necessidades dos trabalhadores. Na política externa houve resistências às políticas estabelecidas pela ALCA considerada, segundo Faleiros (2004), por diversos movimentos sociais como um neocolonialismo.

4.3 – Governo FHC e Lula: fortalecimento das políticas neoliberais e a Assistência Social

Tanto o Governo Lula como o Governo FHC chamaram atenção pelo desenvolvimento de ações na área da Assistência Social com foco na família. Apesar de avanços observa-se que o Brasil ainda tem muito a conquistar na consolidação de Estado de Direitos.

No governo Itamar Franco, houve a implantação gradual da Assistência Social, como direito, a família passou a ser o centro da atenção dessa política. No Governo FHC, a prioridade foi dada com a implantação do NAIF – Núcleo de Apoio à Família – e, depois no Governo Lula, ela passa a ser o elemento central também da Política Nacional de Assistência Social, por meio do Sistema Único de Assistência Social, transformando-se depois em PAIF.

A implantação de ações centradas nas famílias pobres acompanha as mudanças estruturais no mundo do trabalho, assim como as diretrizes dos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A particularidade histórica brasileira mostra que a Assistência Social no Brasil sempre apresentou, como característica, um caráter familista. Observa-se, contudo, que foi a partir de Constituição de 1988, por meio da Proteção Social, que a família passou a ser o centro de maior atenção, apresentando-se como principal ator nas legislações que envolvem o conjunto de responsabilidades direcionadas à proteção de seus membros como o Estatuto da Criança e Adolescente, Idoso, entre outros segmentos.

Durante o Governo FHC, o foco das políticas de Assistência Social foi na família. No início desse governo, houve a extinção da LBA e a criação da SAS. Segundo Boschetti (2001, p. 90), “houve um imobilismo governamental com a não implementação da Lei Orgânica da Assistência Social.” Essa relação, segundo Fleury (2004), veio acompanhada com a tentativa de ruptura com o modelo constitucional.

Após a extinção da LBA, na década de 1990, houve um direcionamento dentro da equipe da SAS e depois SEAS de fortalecer a política de Assistência Social pelo país. Percebe-se este movimento com o número de programas criados, produções de material informativo, capacitações a gestores e profissionais da área, e portarias de regulação das formas de repasses de recursos financeiros e de critérios para a relação entre os entes federados, incluindo a própria Norma Operacional Básica – NOB, de 1997.

O Programa Comunidade Solidária/Projeto Alvorada foi criado e coordenado pela primeira-dama, Ruth Cardoso. Nele houve o resgate da filantropia e tinha por objetivo promover o fortalecimento de redes solidárias nos locais com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com concentração de pobreza. Além dessas ações foram criados vários programas compensatórios. Percebe-se dessa forma um retrocesso no campo dos direitos sociais em função do foco ser na condição de pobreza extrema e não na cidadania. O mesmo tinha como diretrizes de ação trabalhar:

Na área de Educação:

- Alfabetização Solidária. Meta: alfabetizar 1,35 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos;
- Apoio ao Ensino Fundamental - Recomeço. Meta: atender 525 mil alunos em curso supletivo e mais 77 mil com o desenvolvimento de ações de apoio pedagógico;
- Apoio ao Ensino Médio. Meta: melhorar o atendimento a 1,5 milhões de alunos das redes estaduais; absorver nas redes

estaduais 180 mil alunos da rede municipal e criar condições para o atendimento de 1 milhão de novos alunos;

- Bolsa-Escola. Meta: garantir que todas as famílias carentes mantenham seus filhos de 6 a 15 anos na escola;
- Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Meta: atender 717 mil crianças e adolescentes que trabalham em condições desfavoráveis;
- Água na Escola. Meta: atender 17.508 escolas sem água ou sistema sanitário;
- Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. (Brasil, Portaria n 880, 2001)

A educação envolvia ações ainda presentes no governo Lula. De forma fragmentada e pulverizada, essas ações foram os eixos das ações na área de Assistência Social no Governo FHC.

Além dessas dimensões, o Projeto abrangia as áreas de Saúde e Geração de renda. No primeiro, o eixo envolvia saneamento básico com o objetivo de reduzir a mortalidade infantil e implantação de saúde da família com o propósito de reduzir a mortalidade materna e neonatal. Outra dimensão do Projeto foi a geração de renda com foco no desenvolvimento do turismo, agricultura familiar, implantação de empreendimentos produtivos com o repasse de maior recursos para as regiões atendidas.

No período de 1996 a 1998, o governo implantou três programas, Brasil Criança Cidadã, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela. Uma das marcas também desse Governo foi a implantação do Projeto Alvorada (que selecionava municípios com baixo índice de desenvolvimento humano para focar programas de geração de renda, educação, saúde e Assistência Social). Chama atenção o fato de essa política ir ao encontro da construção de um processo de universalização dos serviços na medida em que focalizava ações em municípios selecionados e deixa de atender mais de 50% dos municípios. Ainda nesse período, foi também criado o NAF – Núcleo de Atendimento Familiar.

O governo FHC apresentou vários limites no que tange à condução da Política de Assistência Social, entre eles, podem-se levantar: a não superação de problemas históricos no campo da Assistência Social como fragmentação, descoordenação, ausência de direitos e recursos e, principalmente, incapacidade de superação das condições de pobreza; além disso, a

reintrodução do princípio de filantropia como organizador das ações reintroduziu o vínculo paternalista historicamente construído no Brasil. Outro grande limite foi a substituição da política social por projetos sociais e por último a desvinculação das políticas sociais das políticas econômicas. Dessa forma, Fleury (2004) reitera que a seguridade social também acompanhou as orientações baseadas na contrarreforma do Estado.

No Governo Lula, inicialmente, a política da Assistência Social priorizou o Programa Fome Zero. Segundo FALEIROS(2003), o tema do Combate à Fome foi colocado por Lula na agenda Pública Nacional e Internacional. Para ele, ainda existem concepções de que a fome seja resultado da preguiça. Nesse sentido, enfatizava-se que o trabalhador pobre era aquele que não sabia gerir os seus recursos, culpabilizando o indivíduo e tratando a pobreza de forma natural. Ao fazer análise da pobreza, dentro da ótica do Banco Mundial, Faleiros (2003) destaca que as estratégias para o combate à pobreza, dentro dessa linha de pensamento, têm como eixo principal a garantia da expansão do mercado dentro da lógica do consumo da sociedade capitalista.

O Governo Lula, após a saída da ministra Benedita da Silva, em 2003, iniciou um novo processo de construção da Política Nacional de Assistência Social, política essa que tinha como elemento central o foco na família.

Os estudiosos das relações entre família e Estado, segundo Mito (2006, p. 48), apresentam duas linhas de interpretação da relação entre Estado e família.

A primeira tende a olhar a família numa perspectiva de perda de funções, de perda de autonomia e da própria capacidade de ação. Em contrapartida, vê um estado cada vez mais intrusivo, cada vez mais regulador da vida privada. A segunda, vinculada especialmente aos estudiosos da condição feminista, tem indicado que a invasão do Estado na família tem se realizado através não de uma redução de suas funções, mas, ao contrário, de uma sobrecarga de suas funções.

A relação presente nos dois governos centraliza ações e responsabilidades no âmbito familiar. Essas responsabilidades são permeadas de contradições na medida em que a família se vê diante de vários controles por parte do Estado: ora como instituição que perdeu sua autonomia, ora como sobrecarga de responsabilidade, sendo essas direcionadas para o espaço do feminino como o controle das condicionalidades e cuidados com os filhos, que

sempre foram direcionados culturalmente como responsabilidade das mulheres.

As contrapartidas dos programas sociais têm trazido uma sobrecarga para as mulheres. Apesar delas estarem, hoje, em sua maioria, no mercado de trabalho e serem chefes de família, ainda recebem os mais baixos salários e continuam sendo responsáveis pelos afazeres domésticos.

Mesmo com todas essas responsabilidades, as mulheres são responsáveis, ainda, pelo cumprimento das condicionalidades dos programas sociais, como por exemplo, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), no qual é exigida a frequência regular da criança na escola. Apesar de tudo, as condicionalidades contribuem para a manutenção da criança na Escola, o que também é um direito social.

Essa realidade tem levado vários autores a debater o familismo entendido como “uma alternativa em que a política pública considera – na verdade exige – que unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social”. (CAMPOS; MIOTO, 2003, p.170).

A questão da centralidade na família passa a se destacar na realidade brasileira com a implantação dos programas de transferências de renda e é reiterada com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Durante o governo Lula foi criado o Ministério da Assistência Social, todavia foi grande a forma como o Programa Fome Zero se destacava diferente de outras ações dentro do Ministério. Além de tudo, ainda foi a marca da Campanha de Lula.

Nesse processo houve a separação entre Assistência e Previdência Social, dando à Assistência Social outro patamar. O MDS foi criado através da Medida Provisória nº 163, em janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de maio de 2004. Dentro da estrutura organizacional do MDS, a assistência social, então, passa a ser de responsabilidade da SNAS.

Segundo Paiva (2001, p.170),

Pela especificidade do Ministério, a escolha de seu representante teria que considerar sua legitimidade tanto para o governo quanto para a sociedade. O ministro Patrus Ananias (primeiro a ocupar o cargo no MDS) possuía uma história política no estado de Minas Gerais, foi prefeito de Belo Horizonte com uma avaliação muito positiva de sua gestão, principalmente na área social, e havia sido o deputado federal mais votado do estado, além de seu envolvimento com movimentos sociais ligados à Igreja Católica.

Dentro do MDS, foi criado o Programa Bolsa Família. Com base em várias críticas e denúncias o referido Programa durante muito tempo ocupou os jornais tendo como mote a sua má gestão.

A Lei Orgânica de Assistência Social ao respaldar a Assistência Social no Brasil passou a concebê-la, segundo Pereira (2007), como Política Pública que junto com outras políticas deveria concretizar direitos. Todavia, para isso ser concebido exige condições materiais, financeiras e pessoas qualificadas para viabilizá-las. Assim, ela não deveria funcionar de forma desconectada das outras políticas além de não desenvolver ações focalizadas na pobreza extrema como ainda é presente no atual cenário. Dentro desse contexto, a autora salienta a necessidade de termos um Estado baseado em direitos sociais e não um Estado liberal omisso e mercantilizador.

Na qualidade de Política Pública, a Assistência Social ocupa um espaço institucional próprio: uma secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela elaboração da Política de Assistência Social (PNAS), DE 2004. Na PNAS está previsto e definido, pela primeira vez na história da assistência, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em atenção a uma recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003. (PEREIRA, 2007, p. 68)

O Sistema Único de Assistência Social foi fruto de uma deliberação discutida no espaço coletivo de debates, discussões e encaminhamentos. Com base nas diretrizes da LOAS o SUAS foram criadas, tendo como parâmetros, as diretrizes fundamentadas em uma legislação que objetiva garantir a organização dos serviços, benefícios, programas e projetos.

De acordo com a PNAS (2004, p. 33-34), “os eixos estruturantes do SUAS são: matricialidadesociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação.”

Segundo Paiva (2011),

Através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 – Diário Oficial da União de 28/10/2004. A PNAS foi construída com a contribuição de vários atores de todo país e veio como um balizador para nortear o redimensionamento da política pública.

Segundo Pereira (2007) a PNAS, criada em 2004, difere da primeira criada na gestão do governo FHC porque: define a Política de Assistência Social como Política de Proteção Social; delimita as proteções que ela deve assegurar, trabalha na lógica da territorialização da ação, institui o Sistema Único de Assistência Social e cria novas bases de financiamento, ou seja, muda-se a forma de repasse anteriormente repassada em forma de convênio.

Para Paiva (p. 166, 2011),

Passou dentro da nova lógica a ser repassada fundo a fundo. Os repasses financeiros aos municípios e estados se davam por forma de convênios, os recursos eram “carimbados” para determinada ação, o que leva a crer que as municipalidades e os estados não eram respeitados como entes da Federação e, além do mais, em busca de recursos da esfera federal, muitos entes implementavam os programas sem um diagnóstico preciso da situação e da real necessidade de determinadas ações.

Dentro dessa matriz, a Política Nacional de Assistência Social divide o atendimento em três tipos de segurança, sobrevivência, de acolhida e de convívio.

A segurança de sobrevivência consiste, basicamente, na prestação governamental de um valor monetáriumínimo aos idosos e às pessoas com deficiência pobres – não contribuintes da Previdência Social e sem condições de se manter ou ser mantidos por suas famílias – bem como às vítimas de calamidades ou de outras contingências sociais. Esta segurança será viabilizada por meio da distribuição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um saláriomínimo, e dos Benefícios Eventuais (em fase de regulamentação), assim como de bolsas-auxílios financeiros condicionais e passíveis de serem objeto de contratos de compromissos.

A segurança de acolhida refere-se ao atendimento de demandantes especiais da Assistência Social em espaços físicos e por serviços estrategicamente montados em todo território nacional para prestarem provisões básicas, especialmente as que se referem à alimentação, ao vestuário e à moradia.

Por fim, a segurança de convívio diz respeito à construção, restauração e fortalecimento dos laços familiares e comunitários de demandantes da assistência com fracos vínculos afetivos e sociais. Tal segurança requer, igualmente, oferta pública de atividades socioeducativas, culturais e de convivência em espaços definidos. (PEREIRA, 2007, p. 70)

As formas de organização pautadas na segurança demonstram que a lógica que permanece é a do cuidado para quem está fora do trabalho assalariado e que o mesmo é a fonte de superação da saída da Assistência Social. A segurança aos rendimentos é a grande preocupação, todavia a

ausência de condições e relações de trabalho qualificadas não aparecem no documento. No que tange à territorialização levam-se em consideração as necessidades territoriais. Segundo Pereira (2007), em vez de demarcações geográficas tradicionais foca na delimitação de espaços. Além disso, divide a proteção em duas formas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A primeira tem como objetivo:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (PEREIRA, 2007, p.68).

Nessa modalidade, o caráter da Assistência Social é protetor. É desenvolvido dentro dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, que executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS; 2004) ou de forma indireta sob a coordenação de órgão gestor da Política Nacional de Assistência Social. Os gestores a denominam como a porta de entrada da Política Nacional de Assistência Social.

A Proteção Social Especial abrange outras dimensões de caráter mais complexo.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, p.31)

A implementação do SUAS foi objeto de vários esforços nas esferas federal, os estados e municípios. Cabe lembrar que a Assistência Social, durante muitos anos, esteve ligada à Previdência Social. Isso se deu em função do sistema de proteção social brasileiro ter nascido tendo como base a lógica do trabalho. Por isso, a Assistência Social sempre se configurou como política secundária à Previdência Social.

O ano de 2005 foi um ano com vários avanços, entre eles a elaboração de uma nova NOB – Norma Operacional Básica com o objetivo de regulamentar as ações e o financiamento e definição de papéis. A NOB/SUAS

foi aprovada pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005).

Na área da Assistência Social, programas como o de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Agente Jovem e Bolsa Família, além do Benefício de Prestação Continuada, passaram por avaliação, com resultados disponibilizados no *site* do MDS. Também foi produzida pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – uma pesquisa sobre a gestão da Assistência Social em todo o território nacional, entre outros estudos e pesquisas. Segundo Behring (2008), a Assistência Social teve avanços possíveis com a implantação do SUAS, mas ainda existem continuidades de caráter conservador. O SUAS, ainda sob o ponto de vista de Behring (2008), possui vários desafios, tais como: maior fio de condutividade; alocação dos recursos; concentração na política econômica; estrutura tributária regressiva e desigual – apesar de maiores gastos globais com Assistência Social; e perda da dimensão de classe. Com relação à última questão, observa-se a ausência desse debate na PNAS o que resulta ainda na lógica de inserção no trabalho para saída da Assistência Social, mas por nenhum momento é debatida a concentração de renda no país.

Nesse sentido, concorda-se com Mioto (2010), que ressalta a necessidade de fazer dois movimentos quando se fala de trabalho com famílias no campo da Política Social. Primeiro, seria pensar a política da Assistência Social como campo de tensões e discuti-la como direito de cidadania. Fazer isso é pensá-la fora do campo da ajuda. Deve-se superar a concepção de família “desestruturada” e pensá-la dentro de um processo de acesso à renda e ao usufruto de bens e serviços de caráter universal e de qualidade.

Nessa perspectiva, as ações profissionais passam a incidir de forma articulada, em diferentes níveis de atenção. De acordo com Mioto (2010, p. 11), “esses níveis seriam: proposição, articulação e avaliação de políticas sociais; organização e articulação de serviços; e atendimento a situações singulares.”

Família e Política Social fazem parte do contexto da sociedade capitalista e apresentam concepções estereotipadas da família na medida em

que suas ações centram-se basicamente em questões direcionadas a problemas individuais. As famílias que não reproduzem os valores e costumes do modelo burguês são encaradas como “desestruturadas”. Além disso, muitas famílias, para terem acesso aos serviços, precisam expor condições pessoais que vão desde problemas privativos da família até o parâmetro de renda.

Concorda-se com Miotto (2010), quando afirma a necessidade de analisar a relação entre família e Assistência Social a partir de duas concepções.

A primeira tem relação com a concepção de ajuda pública, ou seja, considerando o chamado fracasso da família na provisão de bem-estar a seus membros. É nessa direção que a ideia de falência é fortalecida no discurso do Estado. Essa concepção se estabelece na premissa de que a Assistência Social deve ocorrer sob a forma de compensação e ter um caráter temporário. No Brasil, historicamente, essa concepção foi fortalecida nas ações e normativas da Assistência Social apesar de se buscar mascarar essa relação com o discurso da cidadania, como apresentado nas Políticas de Assistência Social dos governos FHC e Lula.

Segundo Faleiros (1991), as Políticas Sociais, nessa perspectiva, são repassadas para os trabalhadores como um favor e, o resultado desse processo, configura-se no entendimento de que a sociedade é uma família e todos devem viver em harmonia.

Trata-se de visões entrelaçadas entre filantropia e direitos sociais que se apresentam nas relações que envolvem a Política Social.

A segunda concepção é que a Assistência Social é assumida como um direito do cidadão. Faleiros (1991) cita Esping-Andersen (2000) e salienta que isso ocorre quando o Estado se constitui na principal instância de provisão de bem-estar. Ou seja, quando a prestação de serviço é concebida como direito ou quando o indivíduo pode manter-se sem depender do mercado. Dessa forma, a cidadania é atingida quando os direitos sociais, na política e na legalidade, se tornam invioláveis e universais. No Brasil, isso não ocorre, uma vez que, a particularidade brasileira mostra que a maioria das pessoas ainda vive em condições de trabalho precarizado e o acesso aos serviços é baseado em critérios de elegibilidade.

Mioto (2010, p. 7), acerca disso, salienta que:

A crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas, na atualidade, está associada à regressão da participação do Estado na provisão do bem-estar. Ou seja, desvia da rota da garantia dos direitos sociais por meio de políticas públicas de caráter universal e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, fortalece significativamente o mercado enquanto instância de provisão de bem-estar e aposta na organização da sociedade civil como provedora.

Apesar de a família ser o foco da política de Assistência Social no Governo Lula, não se pode afirmar que houve uma regressão da participação do Estado na provisão do Bem-Estar, como afirma Mioto (2010). A maioria dos benefícios pagos por meio dos programas de transferência de renda assumiu, de certa forma, o caráter de importante recurso de promoção da sobrevivência para várias famílias.

Segundo Sitcovsky, (2008, p. 155):

No caso dos municípios, os relatos dos gestores e dos dados dos monitoramentos dos programas da política de assistência social revelam que esses recursos representam um importante elemento de estímulo das economias locais. Um exemplo desse fenômeno é o dia de pagamento do programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Nesse período, se instituem verdadeiras feiras locais, incrementando a circulação de dinheiro e mercadorias nos municípios.

Esse dado revela que os recursos pagos por meios das transferências de renda têm, de certa forma, contribuído para o aumento do consumo das famílias.

Então se pode afirmar que não houve regressão do Estado em relação ao provimento da Assistência Social. Em termos numéricos, os dados não mostram regressão na área da Assistência Social. Entretanto, esse aumento deve ser entendido e analisado no processo de reestruturação do Estado e do conjunto de reformas, dando novas configurações à Seguridade Social, conforme salienta Salvador (2010, p. 44):

(...) apesar do crescimento das contribuições sociais ao longo do tempo – diga-se de passagem, contribuições essas que têm caminho e local certo para suas aplicações, ou seja, as políticas de previdência, saúde e assistência, conforme definidas na Constituição –, o governo retira por meio da DRU os recursos dos fundos sociais que integram a seguridade social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional. Ocorre uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública, o que implica o aumento de gastos

financeiros do governo, privilegiando os rentistas e o capital financeiro.

Chega-se à conclusão de que as relações entre as famílias de classes médias e altas e famílias dos operários são marcadas por divergentes interesses e que culminaram na forma de organização dos serviços nos diversos campos da área social. Não se pode homogeneizar um comportamento como ideal diante dos vários arranjos familiares existentes na sociedade.

Atualmente, o Brasil desenvolve várias ações com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, todavia, ainda prevalece um sistema clientelístico de favores e vantagens, conforme salienta Faleiros (1991, p. 31), “os benefícios surgem como uma vantagem pessoal, como favores do Estado, e quem os obtém parece ficar devendo uma obrigação a quem os presta”.

Essa relação está muito presente nas políticas de Assistência Social desenvolvidas no Brasil, quando é permeada de critérios de condicionalidades e elegibilidades.

Assim, não houve a expansão dos direitos de cidadania social para o conjunto da sociedade, em função da distribuição desigual da renda, da cobertura social e da qualidade dos serviços sociais.

Diante desse panorama, define-se a Política Social de Assistência Social, de acordo com o conceito de Pereira (1997, p. 36):

genérica na atenção específica aos destinatários, particularista, voltada prioritariamente para as necessidades sociais básicas, desmercadorizável, porque não se guia pela lógica do mercado e não exige contrapartida financeira de seus demandantes e universalizantes.

O cenário apresentado mostra que família, pobreza e Assistência Social são temas relevantes para pesquisas acadêmicas, pois, mostram que são elementos de grande preocupação no que tange, principalmente, à realidade brasileira com suas particularidades e contradições presentes nas ações governamentais. Então, pensar questões ligadas aos direitos significa pensar condições mínimas de sobrevivência e necessárias à manutenção da sociedade capitalista brasileira.

Segundo Mioto (2006, p. 46), o Estado realiza interferência nas famílias por meio de três grandes linhas:

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.

Segundo a autora, a família nunca deixou de ter o papel significativo nos diferentes sistemas de proteção social. Não é por acaso que diversos autores sempre destacam o seu significado no sistema de proteção social como Esping-Andersen (1991) e Castels (1988).

Verifica-se diante disso que a Política Nacional de Assistência Social foi criada em um contexto econômico e político marcado por diversas contradições e interesses. Ela teve suas origens ligadas ao assistencialismo e ao imediatismo. Depois da Constituição de 1988, passou a ter uma nova concepção baseada nos direitos sociais, isso em função das legislações e normativas que foram criadas após 1988. Os governos FHC e Lula criaram em suas gestões várias ações na área de Assistência Social tendo como centro a família.

No próximo capítulo tratar-se-á da análise como as ações da Assistência Social tiveram impactos na família, quais perspectivas políticas estiveram presentes nesse contexto e quais as diferenças na forma de organização e exigências dadas a família nas PNAS. Verificar-se-ão quais são as exigências dadas à família dentro de um contexto social marcado por diversas condicionalidades. Para conhecer as demandas dadas à família nas ações de Assistência Social, apresentam-se também as exigências dadas às famílias atendidas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, programa criado durante a gestão do governo FHC e mantido na gestão do governo Lula.

5 – AS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA A FAMÍLIA NOS GOVERNOS FHC E LULA

Nesse capítulo busca-se comparar e analisar a Política de Assistência Social direcionada a famílias nos Governos FHC e Lula. Tem-se como objetivo demonstrar seus limites na provisão do bem-estar nas sociedades capitalistas (MISHRA, 1975). É importante mencionar que a política social nesse trabalho é vista como resultado das lutas de classes, ou seja, como espaço de contradição e interesses de ambas as classes.

Assim buscar-se-á, nesse capítulo, comparar e analisar as ações de Assistência Social, tendo como caminho metodológico a análise comparativa de perspectiva política na elaboração das ações e legislações, assim como, seus parâmetros, condicionalidades e orçamento. Também se trará, neste capítulo, a reflexão sobre o impacto das ações, de forma geral das duas gestões presidenciais, na diminuição da desigualdade e distribuição de renda. As análises das responsabilidades atribuídas às famílias no conjunto da Política de Assistência farão parte de todo o processo de discussão nos capítulos.

Buscar-se-á responder aos seguintes questionamentos nesse processo investigativo: as ações dos dois governos contribuíram para a ampliação do dever do Estado na garantia da proteção social e da implementação das ações, ou fortaleceu a transferência de responsabilidades para a família, mais

especificamente para a mulher? Que impacto essas ações tiveram nas condições de sobrevivência dessas famílias no que tange à redução da desigualdade?

Diante disso, este capítulo será dividido em quatro eixos que darão base para a organização e análise dos dados. O recorte temporal terá como base o período de 1995 a 2010, sendo o de FHC de 1995 a 2002 e o de Lula de 2003 a 2010.

No primeiro eixo analisar-se-ão as PNAS de 1998 e de 2004. Nela se identificará qual é a concepção de família que permeia as duas gestões, ou melhor, analisará se houve ou não as mudanças e continuidades ocorridas na política e nas políticas de Assistência Social com foco nas famílias nas ações da Assistência Social nos dois governos. Qual é a concepção de direitos expostas nas ações? Quais valores familiares são reproduzidos nas ações? Enfim, analisar se estão presentes perspectivas reais de mudança de sociedade ou apenas a necessidade de regular a pobreza mantendo as mesmas bases estruturais de Classe e Gênero.

No segundo eixo, analisar-se-ão as ações expostas nas Portarias que tratam das ações do Núcleo de Atendimento a Família – NAF – criada no Governo FHC e PAIF – Programa de Atenção Integral e Família – PAIF – criado no governo Lula. Esse item identificará se as ações se articulam em uma perspectiva de mudança de igualdade de condições de sobrevivência ou reforçam a focalização das políticas sociais para atendimento das necessidades do neoliberalismo e manutenção do capitalismo. Verificar-se-á como os documentos expõem as formas de atendimento das famílias, assim como, verificar se atendem às necessidades de igualdade de gênero.

No terceiro item se tratará de focar a análise dos gastos sociais com ações no campo da Assistência Social onde serão levantadas informações no Siga Brasil e PPA. Dessa forma, esse subitem tem com objetivo verificar se essas políticas foram mais ampliadas ou se houve retrocessos em termos de orçamento e gastos.

É no último eixo se analisarão os resultados das ações junto às famílias nas duas gestões presidenciais, verificando se houve mudanças ou

continuidades em termos de orçamento, reforço às questões ligadas a gênero e ao patriarcado, se diminuiu a pobreza e se houve ou não maior distribuição de renda.

5.1 – A Questão da família e da mulher e sua expressão na PNAS dos governos Lula e FHC

A Proteção Social no sistema capitalista de produção tem a função de atender a diversas e contraditórias necessidades. Na década de 90 houve avanços na implementação das ações postas na Lei Orgânica da Assistência Social. Nela, o familismo estava expresso na responsabilidade dada à família e ao Estado na proteção dos cidadãos.

Na perspectiva conservadora, que tem como base a regulação da pobreza no sistema capitalista, existe a necessidade de manutenção das bases estruturais de sobrevivência da classe trabalhadora e de valores calcados na perspectiva da existência de uma família “normal” em oposição à outra família “desestruturada”, ou “anormal”, como definida inúmeras vezes por diversos profissionais fortalecendo e cristalizando valores conservadores e simplistas acerca da família (JESUS, ROSA e PRAZERES, 2004).

Esping-Andersen (2010), analisando a lógica de manutenção da sociedade capitalista, salienta a necessidade de uma combinação de sobrevivência material dividida entre a família, mercado e proteção social. Esse processo contribuiria para a garantia de acesso aos direitos dentro da sociedade capitalista, reforçando a lógica da democracia dentro de uma perspectiva liberal e burguesa.

Na perspectiva de Marshall(1967), a concepção reproduzida de família é que o Estado deve apoiá-la quando o mercado e a família não dão conta de atender às “necessidades” de seus membros.

O debate de cidadania, nesse trabalho, torna-se necessário em função do seu significado no debate das políticas sociais. O ensaio de Marshall foi construído com base na ideia da necessidade de “existência de recursos para capacitar cada homem a tornar-se elite inglesa. Aceitava a condição de desigualdade na sociedade econômica na medida em que defendia a

necessidade de status pessoal pelos indivíduos. Dessa forma, a discussão de classe era secundária em suas análises. Sua discussão de cidadania está centrada na participação do indivíduo da sociedade por meio do mercado que para ele é justo. O conceito é empregado em vários documentos institucionais que envolvem a Assistência Social e a Família. A forma como o conceito cidadania é abordado nos documentos, como a PNAS, define a direção política adotada nas mesmas.

Na América Latina e no Brasil, o sistema de proteção social foi criado de forma diferente do processo do sistema de bem-estar dos países europeus. Primeiramente, no Brasil, a Assistência Social sempre foi vinculada ao trabalho de forma que seria a saída utilizada como critério para não ter mais acesso às ações da Assistência Social. As responsabilidades reproduzidas às famílias sempre fizeram parte do contexto histórico da sociedade brasileira no que tange aos cuidados de seus membros.

Segundo Medeiros (2000, p. 4), as políticas sociais na América Latina têm como características “políticas dispersas, fragmentadas e de limitado poder redistributivo”. Isso faz com que a família tenha um importante grau de importância na viabilização do bem-estar dos seus membros. Segundo dados de SUNKEL (2006), as famílias chefiadas por mulheres possuem maior probabilidade de serem atendidas nas ações da Assistência Social, frente ao grau de pobreza exposto pela maioria das famílias com esse perfil, já que essas mulheres recebem os menores salários. É implementação de clientelismo ao invés de cidadania.

As gestões que marcaram os governos FHC e Lula tiveram como pano de fundo o contexto neoliberal que fortaleceu as responsabilidades/culpabilização aos indivíduos, reduzindo o alcance de cidadania da Constituição de 1988, enquanto universalidade pela sua situação de pobreza. Na realidade marcada por uma desigualdade social historicamente construída e sistemas de proteção precarizados os gastos sempre foram reduzidos e ou quase ausentes durante a história da Assistência Social no Brasil.

Tratar-se-á de analisar a família dentro desse contexto e as responsabilidades dadas a ela nos dois documentos da PNAS. Cabe salientar que os dois governos foram responsáveis por reformas vivenciadas dentro da

esfera estatal, resultando em grande número de privatizações, atendendo, dessa forma, aos interesses do capital internacional. Essa foi a marca do governo FHC, acompanhando esse processo, a lógica do desenvolvimento econômico deu sustentabilidade para a implantação das ações focadas na família.

A década de 1990, reafirmações emergenciais de Assistência Social e ações com objetivo de reduzir a pobreza, “la política social de los años 90 tenía como principal objetivo “la reducción de la pobreza mediante la aceleración del crecimiento económico, el que iba a venir automáticamente tras la adopción del crecimiento económico”. (SUNKEL, 2006, p. 24). Atendendo aos interesses internacionais, a pobreza será focada em uma perspectiva de regulação, continuidades e controles. Por isso houve grande centralização nos programas de transferências de renda, e ao mesmo tempo, na responsabilização da família pelo “sucesso” de seus membros por meio das condicionalidades e controles. A condição para a permanência da família nos programas de Assistência Social e transferências de renda era condicionada por diversos tipos de responsabilidade que os seus membros deveriam assumir, como, por exemplo: permanecer na escola.

Carloto (2010), ao analisar a questão de gênero na política de Assistência Social, ressalta que os documentos que tratam da família e de suas responsabilidades tendem a “naturalização da instituição “família”. A dificuldade em entendê-la como construção social parte de construções naturalizadas na relação em função de vislumbrá-la como lugar do afeto, da intimidade, solidariedade, entre outros, e não também como espaço de conflito. A família é um espaço também marcado por contradições e mudanças.

As construções de família, a partir de uma imagem de “família normal”, sem conflito, são matrizes, segundo Carloto (2010), para a construção dos princípios e práticas que norteiam as políticas sociais, por meios da formulação das suas legislações e diretrizes como se fosse possível existir família sem conflitos. Então é mencionada nos documentos a necessidade de recuperar valores familiares, ou laços de solidariedades, já que essa família necessita de intervenção do Estado para recuperar esses elementos “perdidos”.

A força dessa naturalização leva não só a uma compreensão que ignora sua historicidade, mas que também considera a família como uma realidade plenamente enquadrada, interiormente homogênea e

apreciável como tal em qualquer contexto social e histórico, ou seja, “a família”. (CARLOTO, 2010, p. 452).

As famílias, foco dos programas sociais, passaram a vivenciar dentro do seu espaço da privacidade as intervenções do Estado. A “boa família” é entendida como aquela que “cuida bem dos seus membros, mantendo bons vínculos afetivos, bem como sua provisão” (CARLOTO, 2010, p. 454). Então para famílias que não se enquadram nesses parâmetros, resta a necessidade de receberem orientação, informação e educação para que sejam educadas para garantir essas situações. Então não se discute os motivos da ausência de provisão de recursos, mas a orientação é baseada na reprodução de valores calcados na entrada no mercado de trabalho para que essa família volte a assumir suas “funções”, reproduzindo, dessa forma, as condições necessárias para a reprodução do sistema capitalista de produção. Entre as funções que lhe são dadas cabe a provisão material de seus membros e do cuidado.

Dessa forma, ao conquistar essa condição de boa cuidadora, a família estaria potencializada para a autonomia, para o exercício da cidadania e para a emancipação (sic). Esses conceitos e categorias – autonomia, cidadania e emancipação – são cada vez mais banalizados e tratados de forma equivocada, como se fossem categorias axiomáticas e transparentes. É desse modo que os encontramos nos documentos que traçam as diretrizes da política de assistência social e na prática cotidiana dos profissionais. Se é verdade que a família é considerada um dos pilares da proteção social brasileira, também é correto afirmarmos que esse princípio apresenta-se de forma cabal na assistência social. (CARLOTO, 2010, p. 454).

O cuidado é um dos processos dentro do âmbito familiar que exige maior cobrança por parte do Estado. Ele é parte das exigências da sociedade no que tange às responsabilidades dadas à família, ou especificamente às mulheres, já que historicamente e culturalmente isso foi concedido moralmente a elas. A cultura do patriarcado reforçou durante muitos anos essas “funções” às mulheres. Então as mulheres acabam assumindo responsabilidades no cuidado com seus idosos, crianças e adolescentes.

A cultura do cuidado dentro da esfera familiar atravessa as relações de classe, apesar de estarem presentes tanto dentro da família da classe média alta como das famílias pobres, elas são sempre responsabilidades das mulheres. Todavia, as condições de sobrevivências de classes definem o tamanho dessas tarefas, já que, as famílias da classe média alta possuem

condições de recorrer ao mercado para o atendimento das demandas de seus membros, como escolas, creches, abrigos, hospitais e pagamento de serviços de cuidadores. As famílias pobres não podem recorrer a esses serviços.

Mota (1995) salienta em seus estudos o fortalecimento da figura do cidadão consumidor dentro da nova lógica de privatização em massa, oriundas de orientações neoliberais. As mulheres advindas de classe pobre não têm como recorrer ao mercado para o atendimento dos serviços de cuidado de seus membros, então essas famílias sofrem intervenções e recorrem ao Estado porque não têm condições de assumir determinadas demandas tanto do ponto de vista objetivo como subjetivo. As exigências de permanências nas ações governamentais perpassam por essas cobranças. Os cuidados com crianças e idosos são atendidos pela família de classe média por meio do pagamento de serviços encontrados no mercado. O número de creches no Brasil é bastante reduzido o que leva a determinados segmentos ao acesso de serviços privatizados.

Esping-Andersen e Palier (2010) ressaltam que existem grandes desafios que devem ser enfrentados pelos sistemas de proteção social no mundo. Um dos principais é o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho e sua sobrecarga nas atividades voltadas para a família no que tange às questões domésticas e de cuidados já que historicamente foram dadas a ela essas responsabilidades. A proteção além de fragmentada é masculinizada reproduzindo o papel tradicional de cuidadora.

Para Esping-Andersen e Palier (2010) as mulheres estão mudando o mundo. Durante o pós-guerra na Europa, as mulheres desenvolviam as tarefas de casa, cuidado com os filhos e não tinham tempo de se dedicar à vida profissional e autonomia econômica. Para os autores o fator decisivo desta mudança foi o acesso à instrução e conseqüentemente um bom salário, ou seja, rendimentos mais próximos dos valores recebidos pelos homens. Para eles “Em cierto sentido, lãs mujeres han experimentado una “masculinización” de sus experiencias en términos de trayectoria vital”. (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2010, p. 19). Em suas pesquisas mostram dados que na maioria dos países desenvolvidos, as mulheres possuem maior grau de instrução e isso tem acarretado a diminuição da natalidade, ou seja, “interrupciones debidas a la

maternidade reduzidas al mínimo (p. 20). Esse movimento tem acarretado a diminuição da fecundidade e aumento do envelhecimento no mundo.

A questão do cuidado torna-se um problema quando se relaciona o atual quadro do mercado de trabalho num contexto marcado pelo patriarcado. Somente na Europa, segundo os autores, as taxas de emprego feminino chegam a 50% na Europa do Sul e 60% na França e Alemanha. No Brasil, também se observa o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, segundo dados do IBGE. Todavia, apesar das mulheres brasileiras também terem maior tempo de estudo e maior participação no mercado, elas ainda são minorias, segundo as últimas pesquisas, conforme gráfico a seguir.

A indagação que é colocada é como as mulheres pobres do Brasil ao entrarem no mercado de trabalho dão conta do atendimento de suas necessidades de cuidados dentro das famílias, já que ainda está presente a figura do patriarcado, ou seja, são colocadas a ela as exigências de provimento material de seus membros e de cuidados. Será que a Assistência Social leva em consideração as questões do cuidado e patriarcado?

Além de todo o processo de não acesso aos serviços de cuidados no Brasil, ainda são muito grandes as diferenças salariais entre homens e mulheres. Então a sobrecarga direcionada à mulher brasileira é bem maior.

Gráfico 5 - Remuneração



Fonte: IBGE

Duas questões merecem ser analisadas no gráfico 5, o número de mulheres atuando no mercado, a questão do rendimento e o nível de escolaridade. No Brasil, ainda está longe a realidade de ter salários e condições de trabalho iguais entre homens e mulheres. Esse é o resultado da cultura do patriarcado no país. A história do Brasil mostra a submissão da mulher em requerer ao marido a liberdade de entrar no mercado. Cabia a ela essa decisão. As questões do trabalho e à mulher na Europa se relacionam com as mudanças na família. Essas alterações ocorreram de forma significativa na vida das famílias tradicionais, aquelas em que o marido tem um trabalho remunerado e a mulher permanecia em casa basicamente se transformou.

A diminuição do número de nascimentos vem acompanhada de novas prioridades na vida das pessoas, entre elas ter acesso à educação superior, por exemplo. Para Esping-Andersen e Palier (2010, p. 21) esse fenômeno comporta assim mesmo aspectos socioeconômicos importantes: “La desaparición del ama de casa significa que las familias deben externalizar su necesidad de servicios – desde la comida y la limpieza hasta el cuidado de los niños y las personas mayores”. Por outro lado, a participação financeira das mulheres na Europa é significativa nas despesas da casa.

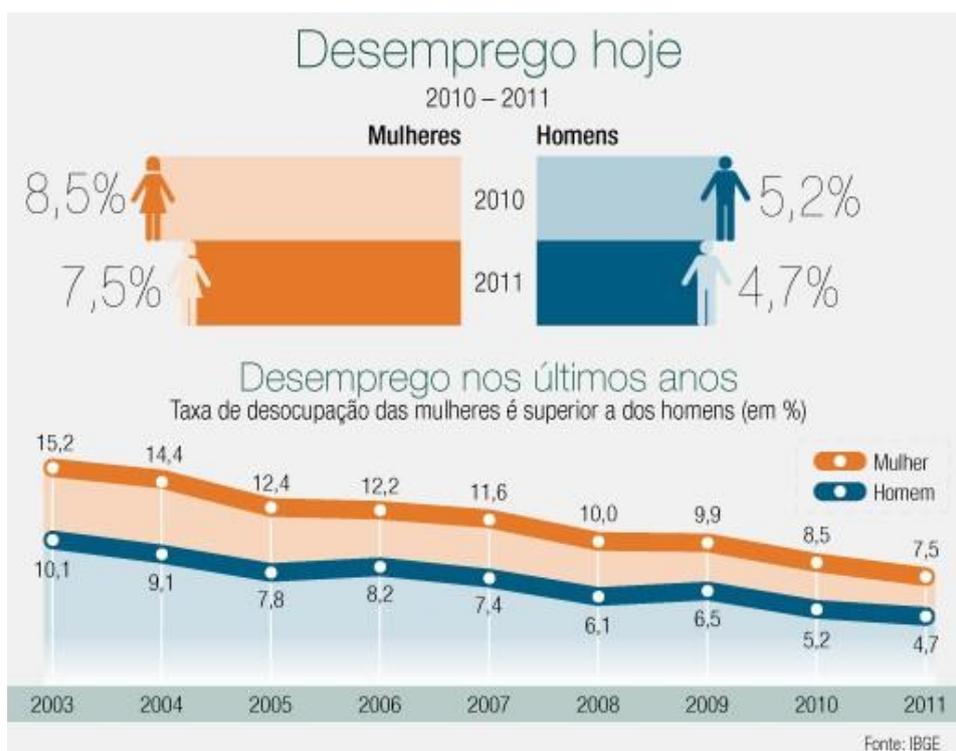
Segundo Esping-Andersen e Palier (2010), citando Catherine Hakim, a revolução feminina envolve três escolhas pelas mulheres. A primeira é continuar sendo dona de casa e priorizar a maternidade. O grupo pode ainda trabalhar por necessidade, todavia, segundo a autora, esse grupo é minoritário hoje e sua diminuição é significativa. A segunda, é a mulher priorizar a carreira e os filhos devem se enquadrar em seus projetos profissionais, esse grupo também é minoritário. A terceira representa a escolha pela conciliação da vida familiar e continuidade de sua carreira, esse grupo é maioria. Segundo, ainda Esping-Andersen e Palier (2010), a masculinização dessas trajetórias femininas afeta principalmente a vida econômica, todavia, não diminui nem cancela o desejo de ser mãe, o que leva, muitas vezes, a grandes desafios de conciliar a carreira com a maternidade. Os autores enfatizam a necessidade de construir

uma nova cultura baseada nas responsabilidades da família e que elas devem ser compartilhadas tanto pelos homens quanto pelas mulheres.

Na América Latina e Brasil, as Políticas Sociais e, principalmente as de Assistência Social, tratam de centralizar suas ações no campo da família e das mulheres. Por um lado trazem a mulher para um debate necessário no espaço público, mas por outro, reforçam ainda mais a cultura do cuidado para as mulheres, assim como, a responsabilidade de manutenção da família nos programas sociais, já que muitas condicionalidades estão dirigidas ao campo do cuidado dos filhos, como por exemplo, o controle escolar. Será que a Assistência Social está atenta para as necessidades das questões domésticas serem compartilhadas entre homens e mulheres. Isso por algum motivo é mencionado nas PNAS?

No Brasil, observa-se que houve crescimento significativo da entrada das mulheres no mundo do trabalho nos últimos anos, apesar da taxa de desocupação da mulher ainda ser maior que a dos homens. Isso pode ser verificado conforme o gráfico a seguir. O fato das mulheres receberem menos e estarem em maior número em grau de desocupação chama atenção e é colocado como justificativa para a centralização das ações no campo da família, dando prioridade à mulher. Por outro lado, as mulheres ficam mais tempo na escola e estão mais escolarizadas. Por outro, as mulheres ficam mais tempo na escola e estão sendo mais escolarizadas.

Gráfico 6 – Desemprego hoje



Fonte: IBGE

Como foi visto no item anterior, as condições salariais das mulheres no Brasil ainda são bastante inferiores às dos homens. Essa é uma grande preocupação exposta nos documentos governamentais da PNAS nos dois governos. Essa situação somada à condição do país ter um grande número de mulheres pobres e chefes de família é posta como uma das justificativas de centralidade de ações da Assistência Social dentro do âmbito familiar.

Cabe também acompanhar que na última década os programas de transferência de renda e Assistência Social expandiram de forma significativa na América Latina como estratégia para o enfrentamento da crise econômica segundo Boschetti (2012). Acompanhando esse movimento, a tendência foi, segundo a autora, de destinação do fundo público para o pagamento da dívida pública, manutenção de altas taxas de juros o que correspondeu a um aumento significativo do endividamento de famílias brasileiras e congelamento de salários dos trabalhadores que atuam no setor público. Além disso, houve também reformas significativas que ocasionaram prejuízos aos trabalhadores ao mesmo tempo em que atenderam às necessidades do grande capital sob a égide da perspectiva neoliberal como, as reformas na era FHC.

Os usuários da Assistência Social no Brasil enfrentam vários desafios frente a esse cenário que prioriza os interesses do bloco dominante e colocam em diferentes condições de trabalho homens e mulheres. A questão é que a maioria dos brasileiros não consegue suprir suas necessidades básicas e muito menos de cuidado de seus membros no mercado, já que a taxa de distribuição de renda é imensamente injusta.

Por outro lado, o grande número de famílias no Brasil busca combinar salários com a proteção social. Entretanto, diferentemente da Europa, os salários dos usuários da Assistência Social no Brasil sempre foram muito baixos, (inclusive pontuado na própria PNAS de 2004), além de advirem de trabalhos precarizados nas suas condições e relações. Segundo Boschetti (2012), conviver com a pobreza expõe as pessoas a conviverem com insegurança, medo e outros desafios impostos cotidianamente.

Então, enquanto na Europa a preocupação dos estudiosos como Esping-Andersen e Palier (2010) está centrada na forma em que serão atendidas as necessidades de cuidado dos membros da família com a saída da mulher para o mercado de trabalho, no Brasil, a preocupação é com a sobrevivência e o cuidado que é cobrado da família sem contextualizá-la dentro das condições dadas pelo sistema capitalista de produção. Dessa forma, segundo os autores Esping-Andersen e Palier (2010, p. 23), existem três pilares essenciais que têm como base a proteção social: o mercado, família e Estado.

Estos tres pilares de la protección social ejercen efectos los unos sobre los otros. Si el mercado falla, recurrimos a la familia o a los poderes públicos. En efecto, el mercado puede con facilidad no satisfacer numerosas necesidades básicas, sea porque los precios son elevados, sea porque la información está desigualmente repartida.

Esses três pilares não atendem às necessidades da maioria da população brasileira dada a um conjunto de limitações. Primeiro, os próprios limites do mercado de trabalho na sociedade capitalista. Segundo Boschetti (2012), setenta milhões de pessoas vivem atualmente em situação de indigência na América Latina e Caribe. A desigualdade no que diz respeito ao acesso ao trabalho assalariado é um dos grandes problemas brasileiros. Isso sem mencionar as condições e relações a que esses trabalhadores se submetem quando estão ocupados. Quanto à questão da família, observa-se

que a família de trabalhadores e desocupados vive em condições mínimas de sobrevivência frente à má distribuição de renda no país, traço peculiar do Brasil. Então, em função da ausência de condições materiais de sobrevivência dignas e pouca renda, resultam na dificuldade da família atender às necessidades de cuidados de seus membros no que tange ao que a sociedade “espera” dela, ou seja, a homogeneização da família considerada normal e sem conflitos. Muitas famílias apresentam dificuldades no cuidado dos filhos e idosos frente à falta de recursos do Estado para atender a todos sem construção de critérios e prioridades. A maioria das famílias brasileiras não pode recorrer ao mercado para atendimento de suas necessidades de cuidados com seus membros. Ela tem que ser vista como a família que “falha” para poder ter acesso aos serviços que o Estado oferece. Deve no mínimo se enquadrar nos critérios definidos para ter acesso aos serviços, como por exemplo: o filho está em condição de trabalho infantil. Nesse caso, a família é merecedora de ter acesso aos serviços de proteção do Estado. A relação entre Família, Estado e Mercado é orgânica da sociedade brasileira em que os direitos sociais na área da Assistência Social ainda são direcionados a quem dela necessitar (Lei Orgânica da Assistência Social) e não direito universal.

A relação entre Assistência Social como Direito e Assistencialismo se expressa na forma como a Política de Assistência Social foi implementada e construída no Brasil. Essa relação foi reforçada nas gestões FHC e Lula na medida em que os gastos na área social foram direcionados a pessoas em situação de miséria. O reforço a essa situação foi explicitado na forma de divulgação de programas de transferência de renda. Os atendidos no programa não eram cidadãos, eram beneficiários. Nas ações da Assistência Social, as famílias se articulavam com os programas de transferência de renda, foco muitas vezes do trabalho realizado com famílias dentro dos núcleos de atendimento.

5.1.1 – Política Nacional de Assistência Social: da referência no governo FHC a centralidade na família no governo Lula

As ações do campo da Assistência Social e de qualquer outra política têm relação direta com o Estado. Dessa forma, as orientações normativas que permeiam as ações na Política Social não podem ser vislumbradas isentas de interesses econômicos e políticos presentes em determinado contexto histórico. Esses interesses atravessam as ações governamentais orientando a construção de determinadas políticas como a da Assistência Social.

Os parâmetros utilizados para análise são: qual é a percepção de família nas ações? Será que ainda têm como base a família sem conflito? As ações de Assistência social levam em consideração a questão da sobrecarga feminina, ou do cuidado? O patriarcado é levado em conta nas diretrizes das ações? As diretrizes têm qual entendimento da cidadania? Como vislumbram o público atendido? Levam em consideração as questões de classe e diferenças construídas na sociedade capitalista?

A primeira análise a ser realizada nesse item é qual o entendimento dado às pessoas que terão acesso às ações na área da política social exposta na PNAS. Então como essas relações se apresentam nas PNAS de 1998 e na PNAS de 2004?

No que diz respeito ao **público** atendido nas PNAS, observa-se que as duas apresentam as seguintes perspectivas políticas diferentes no que diz respeito ao acesso. A PNAS de 1998 define os cidadãos como “destinatários”. Mesmo apresentando princípios baseados na universalização do acesso, define que seus destinatários devem pertencer às “formas fragilizadas de sociabilidade familiar, comunitária e societária são os segmentos excluídos, involuntariamente, das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela Sociedade”. (PNAS, 1998). Reproduz a linha de pensamento baseada na relação construída com base na “ética do trabalho” definindo como segmento que será atendido, em crianças de zero a cinco anos e em idosos acima de sessenta anos, ou seja, ainda permanece a perspectiva de clivagem do trabalho e que suas ações devem ser dirigidas aos que não têm acesso ao mercado.

Reitera-se a necessidade de direcionar as ações a segmentos que estão fora do mercado de trabalho. Essa relação se apresenta quando na PNAS de 1998 é destacado que, além disso, a Política deve atender às necessidades

das pessoas em “condições de desvantagem pessoal resultantes de deficiências ou de incapacidades, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere”, ou seja, a relação direcionada aos incapacitados ao trabalho ainda é reforçada. Outra questão presente é o reforço à visão naturalista da sociedade como definida na perspectiva funcionalista, deve existir uma atividade considerada “normal” para mulheres e homens, assim como compatibilidade para suas idades. Dessa forma, observa-se também o reforço a divisão sexual do trabalho e a naturalização dessas relações como se fossem cristalizadas nas suas culturas, uma vez que, se deve levar em conta o “contexto sociocultural” no qual essas pessoas estão inseridas. Essa perspectiva não vislumbra o ser social como sujeito histórico, mas vislumbra a sociedade de forma a-histórica.

Além disso, as ações também são direcionadas a pessoas que estão em “situações circunstanciais e conjunturais como abuso e exploração comercial sexual infantojuvenil, trabalho infantojuvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos”. Existe um reforço à lógica do trabalho e da clivagem social. Assim como busca ao mesmo tempo proteger os mais “fragilizados” como crianças e adolescentes. Essa relação é reforçada quando se levantam que as políticas sociais são responsáveis pela manutenção do consumo de quem não pode trabalhar, como os segmentos acima mencionados. Observam-se as contradições do Estado capitalista no que diz respeito ao atendimento das necessidades do mercado e dos cidadãos. De um lado busca proteger e de outro atende aos interesses do mercado. Diante disso, como afirma Sartori (2012), existe um reforço à focalização, uma vez que atende aos mais necessitados em situações extremamente precárias.

Na PNAS de 2004 são definidos como público da PNAS os *usuários* como descrito a seguir. Enquanto na PNAS de 1998 o público é definido como *destinatário*:

Usuários

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida;

identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Na PNAS de 1998 existe foco na pobreza enquanto na PNAS de 2004 existe um reforço à questão da vulnerabilidade. A relação da afetividade, pertencimento e as questões étnico-cultural e sexual são mencionadas pela primeira vez na PNAS. A questão da desvantagem pessoal acaba sendo uma perspectiva que ainda é também tratada na PNAS de 1988, trazendo o imaginário de culpabilização individual. Existe o reforço ao fortalecimento da lógica do mercado capitalista na medida em que busca receber trabalhadores advindos de relações formais e informais precarizadas. Todavia, passa a existir, assim, um reconhecimento dessas condições e relações de trabalho no Brasil.

No que tange aos **objetivos** das PNAS, observa-se que a família aparece como um dos elementos estruturantes da Política nas duas gestões. Na PNAS de 1988, ela é destacada da seguinte maneira “assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, sejam implementadas tendo a família como seu principal referencial para o desenvolvimento integral dos destinatários”. (PNAS, 1998). Na PNAS de 2004, ela também tem lugar de destaque dentro dos objetivos como “Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária”. (PNAS, 2004). Na primeira PNAS, ela é enfatizada tendo como principal responsabilidade o desenvolvimento dos destinatários da Assistência Social, cabendo a ela a responsabilidade de atender aos requisitos da imagem da família que se tornará “boa” na medida em que atender às exigências da PNAS e passa a ser vista como “família estruturada”, não precisando mais recorrer à Assistência Social. Essa análise tem como foco a família como referência e não como centralidade.

Na PNAS de 2004, a família aparece tendo como demanda mais uma responsabilidade, ou seja, sair do âmbito da intimidade como afirma Carloto (2010) e passar também a assumir a responsabilidade de contribuir com o fortalecimento da comunidade já que para isso deverá assegurar uma relação

de convivência mais consolidada como se isso já não acontecesse por meio das estratégias de sobrevivência utilizadas pelas famílias brasileiras pobres ao longo da história, em função da ausência de ações de âmbito social direcionadas aos trabalhadores.

Quanto à questão do atendimento à família na PNAS de 1998, são claramente explicitadas ações direcionadas a um determinado tipo de família. Nesse caso, focalizam-se as famílias denominadas “vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão”. O direcionamento que é dado tem como base o desenvolvimento econômico articulado com a regulação de pobreza. Segundo Sunkel (2006, p. 12):

¿Cómo se distribuyen las responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia en el régimen de bienestar en América Latina? Los sistemas de seguridad social son impulsados en América Latina por el Estado desarrollista el que, junto con el crecimiento económico y la industrialización, se planteó objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población. Basados en los criterios de universalidad, solidaridad e integralidad los sistemas de seguridad social tenían un énfasis redistributivo cumpliendo una función compensatoria de las desigualdades sociales.

Dentro de uma perspectiva conservadora e compensatória de pobreza foram criadas as ações da Assistência social na PNAS de 1998.

Observa-se, dessa forma, que a concepção tratada na PNAS de 1998 reproduz a linha de naturalização da família como espaço de proteção. Essa afirmação pode ser analisada quando a família é vislumbrada dentro de uma perspectiva focalista e naturalizada. “Focaliza-se o grupo familiar e a comunidade como lugares naturais de proteção e inclusão social, vínculos relacionais para a implementação de projetos coletivos de melhoria da qualidade de vida” (PNAS, 1998). Dessa forma, a responsabilidade pela implementação dos projetos coletivos recai na família. O reforço à necessidade de entrada no mercado para a saída da família das ações da Assistência Social também são reforçados na PNAS de 1998. Os limites dessas ações são reproduzidos no cotidiano de trabalhadores que sobrevivem a partir de trabalhos realizados de forma precarizada e sem amparo legal.

SUNKEL (2006) divide essas ações na América Latina em três tipos de concepção de seguridade social: os dos Seguros Sociais, da Assistência Social e dos Subsídios Sociais. O primeiro tem relação com os sistemas de pensões e

invalidez para o trabalho, seguros desemprego, licença maternidade, entre outros. Esse sistema esteve direcionado para os trabalhadores formais que tinham acesso a esse tipo de proteção em função de suas contribuições financeiras, englobada com as contribuições dos empregadores e Estado. A Assistência Social na América Latina tinha como objetivo centralizar as ações na perspectiva de superação da pobreza àqueles carentes de recursos materiais. Um dos seus principais objetivos era criar programas voltados para o desenvolvimento de empregos ou outras fontes de renda, além de atividades voltadas para a saúde e nutrição. O último tinha como característica subsidiar a família por meio de educação, por exemplo. Desse tipo, segundo o autor, faziam parte de direitos consagrados de maneira individual. Dessa forma, observa-se o fortalecimento de ações na Assistência Social direcionadas para a sobrevivência por meio da inserção ao mundo do trabalho, todavia, de forma, muitas vezes, precarizada. Por isso o Brasil até 2011 ainda permanecia com a maioria da população inserida em relações informais de trabalho.

No governo FHC houve expansão dos programas voltados para a transferência de renda. Essa situação foi abordada também na PNAS de 1998:

Uma renda mínima estável e permanente tem sido, sem dúvida, a necessidade primeira e base fundamental para a manutenção da unidade familiar. A complementação da renda constitui-se hoje, em prioridade fundamental na composição da política de proteção ao grupo familiar. Programas de complementação da renda familiar, com objetivo de autonomizar e emancipar famílias com precariedade de rendimentos têm, recentemente, ganhado visibilidade e legitimidade social, alterando o costumeiro padrão de distribuir cestas alimentares ou outros benefícios em espécie. Devem ainda, estar articulados a outros programas, serviços e projetos que permitam às famílias construir seu próprio projeto de autonomia e inclusão social.

A concepção de família que permeia as duas gestões ainda tem como base a permanência na lógica capitalista de produção, isso pode ser vislumbrado na medida em que autonomia e emancipação ainda estão relacionadas com busca de renda. O próprio conceito emancipação na PNAS acima mencionada apresenta uma análise simplista do significado emancipação. Esses elementos são tratados como documentos como se fossem insetos às contradições e aos conflitos sociais. Essas análises, sem a discussão qualificada de democracia, apresentam discussões obscuras acerca dos limites do capitalismo, conforme salienta Wood (2006, p.18):

No outro extremo, estariam aqueles que acreditam que, apesar da importância crítica da luta em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do povo entendido no estrito significado político. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida.

A PNAS de 2004 apresenta limites e avanços com relação à abordagem apresentada na PNAS de 1998. Nela são destacados os “constrangimentos” causados pela crise econômica e mundo do trabalho. Ressaltam ainda as mudanças que esses impactos causaram na família e que apesar dela ser vista como protetora ainda precisa ser protegida.

... faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso. (PNAS, 2004).

Outra questão presente na PNAS de 2004 é a família como espaço de conflito e ao mesmo tempo de proteção. A proteção é vista como necessária dentro do sistema capitalista já que a ela causa desigualdade. A desigualdade é tratada no texto sem maiores aprofundamentos dos motivos que levam a essa situação.

... não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social. (PNAS, 2004).

Dessa forma observa-se que a concepção de família que permeia as duas gestões apresenta projetos semelhantes de conservadorismo na medida em que naturalizam a família de forma homogênea. Apesar da PNAS de 2004, que foi implantada no governo Lula, trazer algumas questões ligadas à desigualdade e às questões de gênero, a lógica da clivagem do trabalho ainda é muito forte. Percebem-se, dessa forma, alguns poucos avanços com relação à perspectiva de FHC até porque os programas criados na gestão anterior

permaneceram ainda na gestão do governo Lula. Os valores familiares conservadores ainda são presentes nos dois governos, reproduzindo os mesmos conjuntos de responsabilidade e cobranças. A concepção de direito e emancipação são os mesmos envolvidos na lógica da democracia burguesa.

5.1.2 – Do atendimento a atenção especial: análise das diretrizes do Núcleo de Atendimento à Família – NAF e Programa de Atenção Integral e Família – PAIF

Durante o Governo FHC foi implantado o Núcleo de Atendimento à Família – conhecido como NAF. Em 2003 foi criado o Plano Nacional de atendimento Integrado à família (PNAIF) e em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família. O que chama atenção é que o PAIF passou em maio de 2004 a integrar a rede de serviços de ação continuidade, ou seja, passou a ser financiada pelo Governo Federal.

Os debates sobre a centralidade de ações da Assistência Social iniciaram com as ações focalizadas na pobreza com o chamado “Comunidade Solidária” (institucionalização se efetivou por meio do Decreto Federal nº 1.366, de 12/01/1995 e, em seguida, pelo Decreto-ato s/n, de 07/02/1995). Esse decreto se caracteriza pela efetivação de ações de cunho emergencial.

Durante a gestão de FHC houve ampliação de privatizações do patrimônio público e ao mesmo tempo a “reforma do Estado” no sentido de desresponsabilização de garantia de atendimento dos direitos sociais. E nesse contexto foi criado o Programa “Comunidade Solidária”, que frente às diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social, estabeleceu um confronto de valores e perspectivas. De um lado a LOAS, que buscava garantir a efetivação da Assistência Social como direito, e de outro, a criação de um programa que fortalecia a ideia de favor e assistencialismo, tendo como foco famílias em extrema pobreza e fome, com ações residuais e compensatórias, o programa negava todo um conjunto de direitos sociais conquistados com a Constituição de 1988.

Segundo Alves (2008) e Behering (2003), o fortalecimento de ações clientelistas significou a reedição do “primeiro-damismo”, com a primeira dama na condução do Programa. Ruth Cardoso ficou na Presidência do Conselho de Comunidade Solidária, anulando inclusive o papel consultivo e deliberativo do Conselho Nacional de Assistência Social colocado na LOAS, assim como fortalecendo a filantropia e solidariedade.

Em 1999 foi institucionalizado o Programa Comunidade Ativa (PCA), implementado com vistas a superar a fase assistencialista do Programa Comunidade Solidária. Essa ação fortalece a ideia de desenvolvimento que deram fundamentação às políticas sociais de cunho compensatório. Em 2000, o Projeto Alvorada foi criado reproduzindo a perspectiva das ações anteriormente criadas, ou seja, filantropia, solidariedade com foco no “desenvolvimento” econômico das ações em que os alvos prioritários são os bolsões de pobreza existentes nas regiões Norte e Nordeste. O último programa de combate à pobreza criado na gestão de FHC foi o Programa Bolsa-Escola (regulamentado pela lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e pelo Decreto nº 3.823, de maio do mesmo ano. Esse decreto teve como principal demanda responsabilidades dadas à família para a sua permanência no programa como a frequência à escola, com o *slogan* “para toda criança na escola” cabia à família a responsabilidade em manter e controlar a frequência de crianças e os adolescentes pobres na escola. Nesse contexto cabia às mães fazer esse controle. Cabe lembrar que o Bolsa-Escola foi implementado pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola, do MEC. Essa ação foi transformada no programa Bolsa-Família e faz parte das ações que integram a Assistência Social no governo Lula e que tem como *slogan* Fome Zero. Observam-se, conforme tabela a seguir, algumas das diretrizes que envolvem o PAIF e o NAF.

TABELA 1

Documento	Objetivos	Usuários	Atividades desenvolvidas
Portaria SEAS nº 880, de 3 de dezembro de	- Identificar e cadastrar as famílias de	As famílias vulnerabilizadas pela situação	• Prestação de informações sobre cardápio de programas,

<p>2001</p> <p><i>Cria o NAF Nacional Alvorada e estabelece as normas e diretrizes para sua implantação e implementação nos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Brasil.</i></p>	<p>baixa renda, além de avaliar sua situação socioeconômica e encaminhá-las para os serviços disponíveis na comunidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> - encaminhar essas famílias para atendimento prioritário em todos os serviços existentes; -prestar serviços de informação à comunidade; - desenvolver atividades socioeducativas , culturais e de capacitação para os membros dessas famílias; - articular os diversos setores governamentais e não governamentais e segmentos sociais organizados para facilitar a implantação dos programas do Projeto Alvorada; - fornecer informações sobre os programas incluídos no Projeto Alvorada; - acompanhar a implantação 	<p>residentes em regiões de total precariedade e de miséria, nas áreas rurais e no interior do Brasil, que necessitam de atenção das políticas públicas sociais para que possam ter acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade.</p>	<p>projetos, benefícios e serviços destinados à população;</p> <ul style="list-style-type: none"> • identificação e cadastramento de instituições prestadoras de serviços que atendam às demandas da população; • identificação, cadastramento e avaliação socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidade social; • encaminhament o das famílias aos serviços sociais e assistenciais, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada; • realização de reuniões socioeducativas mensais com as famílias; • visitas domiciliares; • realização de visitas e reuniões institucionais; • desenvolvimento de atividades culturais, na perspectiva de resgatar a cultura local e regional; • mobilização da população e organização de eventos para oferecer documentação básica ao cidadão; • articulação institucional para promover a inclusão de programas do Projeto Alvorada; •
--	---	---	--

	<p>desses programas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - oferecer acesso à obtenção de documentos pessoais e à internet; - focalizar os programas nas famílias em situação de extremo risco social, pessoal e de entorno. 		acompanhamento da implantação dos programas do Projeto Alvorada.
--	--	--	--

Fonte: Portaria SEAS nº 880, de 3 de dezembro de 2001.

TABELA 2

Documento	Objetivos	Usuários	Atividades desenvolvidas
<p>PORTARIA Nº 78, DE 8 DE ABRIL DE 2004 Estabelece diretrizes e normas para a implementação do "Programa de Atenção Integral à Família - PAIF" e dá outras providências.</p> <p>Obs.: O PAIF tem como diretriz adotar a família como unidade de atenção, valorizando: as heterogeneidades; as particularidades de cada grupo familiar; o fortalecimento dos</p>	<p>I. contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios.</p>	<p>O Serviço será prestado às famílias com crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, vulneráveis devido à pobreza e a outros fatores de risco e/ou exclusão social.</p> <p>§ 1º - As famílias cadastradas nesses centros são beneficiárias e sujeitos centrais das ações propostas, tanto do ponto de vista do acompanhamento direto, quanto das estratégias de emancipação que</p>	

<p>vínculos familiares e comunitários</p> <p>Parágrafo Único. Entende-se como família todo núcleo de pessoas que convive em determinado lugar, durante um período de tempo, e que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade</p>	<p>II. contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais;</p> <p>III. garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias;</p> <p>IV. contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros;</p> <p>V. viabilizar a formação para a cidadania;</p> <p>VI. articular e integrar ações públicas e privadas em rede;</p> <p>VII. colaborar com a descentralização político-administrativa.</p>	<p>serão viabilizadas por meio de programas, projetos e serviços, desenvolvidos no âmbito do PAIF.</p> <p>§ 2º - Serão priorizadas as famílias cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CAD-Único, beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família ou Benefício de Prestação Continuada - BPC, que necessitem de atenção básica.</p>	
---	--	---	--

Fonte: PORTARIA Nº 78, DE 8 DE ABRIL DE 2004

O NAF foi criado para fortalecer as ações do governo FHC de alívio da pobreza frente a um cenário marcado pelo neoliberalismo. A criação do NAF estava atrelada às ações dos programas de combate à pobreza. Suas principais funções estavam ligadas à identificação e cadastramento das famílias de baixa renda. Depois da avaliação socioeconômica a família era encaminhada aos serviços disponíveis na comunidade; desenvolvia ações socioeducativas, culturais e de capacitação para os membros das famílias atendidas. Teve articulação com o Projeto Alvorada. Com a perspectiva focalista e fragmentada, as ações do NAF atingiam famílias em situação de extrema pobreza e miséria. Dessa forma, as primeiras ações voltadas para a

família nos programas criados pela gestão FHC tinham caráter assistencialista e de mudança de comportamento com objetivo de aceitação de sua condição de permanência na mesma situação de pobreza e alívio das condições de miséria.

Ao focalizarmos o atendimento público, nesse contexto, a tendência seria ao assistencialismo, principalmente quando famílias têm que realizar teste de meios para comprovar que não possuem condições mínimas de sobrevivência. (SARTORI, 2012, p. 81).

As ações fragmentadas reproduziam junto às famílias a aceitação da sua condição assim como, a aceitação da ideia de que as ações do governo eram solidárias sem perspectiva de acesso aos seus direitos sociais conforme era definido na Constituição de 1988.

As discussões de gênero não eram tratadas e muito menos as discussões dos motivos reais que levaram essas famílias a essas situações. A negligência às determinações constitucionais, o atendimento de algumas necessidades básicas tratadas de forma imediata levavam as famílias a um processo de aceitação da cultura da crise em função da defesa da desregulamentação do Estado, ou como afirma Borón (1994) da “satanização do Estado”. O discurso de falência do Estado pode levar as famílias atendidas nos programas a aceitar a “incapacidade” de efetivação de serviços públicos com qualidade e na perspectiva de universalização dos direitos sociais.

No que tange à matricialidade familiar apresentada no governo Lula, observa-se que houve a criação, em 2003, do plano Nacional de Atendimento Integrado à família (PNAIF), sendo que em 2004 foi transformado no Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. Em 2009, o programa passou a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, com a perspectiva de ação continuada e no atendimento a famílias com vulnerabilidades sociais. Foi criado com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e violência, buscando garantir à convivência familiar e comunitária. O programa foi criado e legitimado dentro dos Centros de Referências de Assistência Social – CRAS. A diferença do NAF ocorre principalmente em função da mesma não ter mais tempo para acabar, mas ser um serviço de prestação continuada na perspectiva de ser vislumbrado como

direito e com orçamento garantido por meio do Governo Federal. Essa já se configura em uma grande diferença.

Em termos legais, o PAIF passa a integrar as ações da Proteção Básica, deve ser obrigatoriamente desenvolvido dentro do CRAS. Suas ações são de responsabilidade dos municípios e Estados. Diferente do NAF apresenta um conjunto de discussões mais aprofundadas sobre sua natureza e função. Uma de suas principais funções é a realização de encaminhamentos e acompanhamento das famílias e indivíduos voltados a colaborar com a inclusão social.

E não diferente do que historicamente foi legitimado no Brasil em termos de grupos atendidos na Assistência Social, sua atenção será dada *“às famílias com crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência, vulneráveis devido à pobreza e a outros fatores de risco e/ou exclusão social”*. (FONTE: PORTARIA Nº 78, DE 8 DE ABRIL DE 2004). Apesar de alguns avanços em termos de garantias de continuidades da atenção dada à família como direito, suas ações reproduzem ainda o foco em quem está fora do mercado de trabalho ou em situação precarizada de trabalho, todavia, atendidos de forma focalizada e não dentro de uma visão universal. O fato de acompanhar as famílias para a sua inclusão social reforça a lógica de mudança de comportamento historicamente construída nas ações onde existe a culpabilização do indivíduo pela sua permanência ou não no programa, nesse caso, as famílias. Dessa forma, o PAIF adquiriu a responsabilidade de acompanhar e cadastrar famílias incluídas no Programa Bolsa-Família ou Benefício de Prestação Continuada – BPC. Nesse contexto observa-se um conjunto de implicações, a proteção social vem também acompanhada de obrigações.

Segundo Couto (2011), as iniciativas voltadas para o fortalecimento e apoio às famílias no âmbito das Políticas Sociais apresentam duas contradições: de um lado constituem ações protetivas voltadas para a melhoria de suas condições de vida, mas por outro sobrecarregam e pressionam ainda mais as famílias, “exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade”. (COUTO, RAICHELIS, SILVA e YASBEK, 2011, p.

54). Nas discussões apresentadas na PNAS de 2004 sobre a matricialidade familiar e as ações do Estado voltadas para a família, existe o reconhecimento das mudanças que ocorreram na família, mas espera-se dela ainda velhos padrões e expectativas da família burguesa (COUTO, RAICHELIS, SILVA e YASBEK, 2011) e Mioto (2004) no que tange à reprodução de papéis paterno e materno. O PAIF *apresenta* os seguintes objetivos.

I - contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios. II. contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais; III. garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias; IV. contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros; V. viabilizar a formação para a cidadania; VI. articular e integrar ações públicas e privadas em rede; VII. colaborar com a descentralização político-administrativa. (PORTARIA No 78, DE 8 DE ABRIL DE 2004).

Segundo Teixeira (2009), muitas contradições estão presentes no arcabouço conceitual da matricialidadesociofamiliar desenvolvido no SUAS. A incidência de práticas profissionais desenvolvidas de forma conservadora de interpretação das situações de vida vividas pelas famílias. Outro elemento é o “ocultamento das contradições da sociedade de classe, sem o devido reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdades nas demandas para a assistência social (2009, p. 13). Isso reforça uma perspectiva de autonomia apontada nos documentos do PAIF baseada no reforço à lógica de entrada no mercado e de família sem conflito, como se o espaço familiar fosse exclusivamente de proteção.

Segundo Neto e Carvalho (2005), as determinações da vida cotidiana contribuem para que o homem se veja apenas como “seres singulares”, não propiciando a consciência de classe. Outro limite da PNAS é da forma como é discutida a noção de território, comunidade e vizinhança. As abordagens partem de uma análise “despolitizada do real”, não levam em conta as singularidades do local e das famílias como sujeitos históricos e, por último, a prevalência do “metodologismo”. Segundo os autores, a adoção *acrítica* de referenciais conceituais para o atendimento é um grande problema.

A culpabilização da família passa a ser reproduzida de forma simplista, muitas vezes, vislumbrando as situações trazidas para o âmbito dos atendimentos em forma de patologia. Segundo Teixeira (2009), o trabalho psicossocial desenvolvido foca na “alteração de caráter, de comportamentos considerados patológicos, de conflitos internos da família, culpando-a pelas situações de vulnerabilidade e riscos, gerando sentimento de inadequação”. (2009, p. 13). A forma de atendimento e de análise das famílias dentro do processo de atendimento no SUAS resulta em inúmeras pressões sobre as responsabilidades que a família deve assumir para não ser desligada dos programas. Todavia, é importante destacar a correlação de forças presentes no espaço institucional em que o profissional atua no seu cotidiano e as pressões no cumprimento das exigências institucionais.

A portaria nº 78 ainda destaca:

Art. 3º - O PAIF tem como diretriz adotar a família como unidade de atenção, valorizando: as heterogeneidades; as particularidades de cada grupo familiar; o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo Único. Entende-se como família todo núcleo de pessoas que convive em determinado lugar, durante um período de tempo, e que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade. Art. 4º - São eixos estruturantes para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF: I - a instalação de Centros de Referência de Assistência Social, e II - a potencialização da rede de serviços socioassistenciais básicos local.

Outro elemento dentro dos processos de atendimentos são os encaminhamentos. Conforme artigo 4º da Portaria 78, as famílias devem ser encaminhadas à rede de serviços socioassistenciais que é definido como “o conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados pelas instituições públicas e privadas que atuam nos municípios”. O sucateamento das instituições, a privatização dos direitos sociais, a fragilidade e, muitas vezes, a ausência desses serviços nos municípios acarretam mais problemas nos encaminhamentos realizados as no âmbito do PAIF. Segundo Alves (2008, p. 73), a eficiência do Estado gerencial está na “publicização”, isto é, na transferência de serviços sociais para a responsabilidade de organizações da sociedade civil. No contexto neoliberal que marcou as duas gestões, no FHC a privatização e no Lula o reforço ao consumo podem contribuir para o sucateamento da rede de serviços.

É importante considerar nesse conjunto de contradições, avanços no campo da configuração dos direitos em termos legais e que contribuíram para a criação de algumas entidades importantes que buscam assegurar os direitos. Todavia, ao mesmo tempo em que isso avança em termos legais como implantação de abrigos e outros, no cotidiano ainda é muito complicada a qualidade dos atendimentos prestados, uma vez que o atendimento ainda é incipiente. Segundo Teixeira (2009), não são criadas condições para a independentizar os indivíduos e a família de papéis tradicionais, não existe uma rede de serviços públicos que contribua para a autonomização de seus membros. A rede de serviços, muitas vezes, reforça as tradicionais funções de proteção centralizada na família. A não oferta de uma contrapartida pública em termos de prestação de serviços, como, por exemplo, cuidados com idosos e crianças, reforça a lógica de cuidados dados à mulher. Questão que por nenhum momento é discutida nos atendimentos realizados junto às famílias. Essas questões não são pontuadas nos documentos institucionais. Dessa forma, as questões de gênero tratadas no âmbito dos atendimentos ainda são vistas de forma muito simplista.

Pode se inferir do exposto que o Programa acompanha as mesmas características de outros países da América Latina: ações focalizadas, com condicionalidades e quase ausência de propostas de Políticas com caráter universal. A manutenção do desemprego estrutural aliado a estratégias de sobrevivência criadas nas ações voltadas para a geração de renda. Essas ações na maioria das oportunidades são desenvolvidas dentro de Instituições de Assistência Social que reproduzem ações de geração de renda que fortalecem as relações e condições de trabalho informais e precarizadas como: aprender a fazer atividades de manicure, crochê, entre outras de caráter culturalmente feminino. Trabalhos manuais são desenvolvidos dentro dos espaços de Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Ainda são reforçadas as questões do patriarcado na medida em que trabalhos historicamente e culturalmente definidos como atividades femininas” são desenvolvidos dentro das unidades de atendimento da família. Não existe nenhuma preocupação com a sobrecarga de trabalho feminina e a ausência de serviços voltados para o cuidado dos membros como crianças e idosos.

Verifica-se que o patriarcado ainda é reforçado na Política Social na medida em que sequer são mencionados esses problemas nos documentos institucionais. É importante analisar além dessas reproduções de gênero, como ocorrem as reproduções de condições de vida dos usuários. Essas ações tiveram impacto nas condições de igualdade social ou melhoria das condições de vida da população.

5.2 – Gastos com assistência social e distribuição de renda

Esse item tem como objetivo verificar se as ações da Assistência Social tiveram consequências ou não na redução da pobreza. Para isso, no primeiro momento tratar-se-á de verificar os gastos destinados à Assistência Social nos dois governos com intuito de conhecer as prioridades desses gastos. Essa análise terá como base analítica as discussões do orçamento público, financiamento e condição tributária. No segundo momento, serão analisados dados relativos à desigualdade social no Brasil apresentados a partir do levantamento de dados de estudos como IBGE (2012), MDS (2011) e Gonçalves (2012).

5.2.1 – Gasto com Assistência Social no contexto neoliberal das duas gestões

Faleiros (1989) salienta que a Assistência Social se apresenta no conjunto de confrontos e pressões das forças dominantes e das massas populares. Essa relação leva-a a ser pensada e repensada dentro dos limites da acumulação capitalista. Dessa forma a Assistência Social:

Combina vários mecanismos, como: ajuda aos desempregados, aos desabrigados, aos deficientes, às mães solteiras, manutenção das creches, subvenções, conforme as conjunturas econômicas e as políticas de estímulo ou freio (stop and go) ao consumo, investimentos e empregos. (FALEIROS, 1989, p. 115).

A Assistência Social é uma arena ampla e marcada por contradições e interesses de classe. O capital a vislumbra como mecanismo de controle da pobreza, e ao mesmo tempo é vista como meio de garantir acesso à renda em um país marcado historicamente por altos índices de desigualdades sociais.

Pereira (2012) indaga “por que o combate à concentração de riquezas não é alvo preferencial dos governos, mas sim, a redução ou alívio da pobreza?” (PEREIRA, 2012, p.738).

É importante salientar que ações desenvolvidas junto às famílias atendidas na área de Assistência Social, tanto no NAIF como no PAIF, tiveram como objetivo assegurar, na transferência de renda, que as famílias cumprissem as condicionalidades dos programas. No período que envolveu as duas gestões observou-se um misto de implantação e implementação de ações baseadas nos direitos constitucionais e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social e ao mesmo tempo investimento em ações voltadas para o alívio da pobreza. Mauriel (2011, p.22) aponta:

Sob a perspectiva hegemônica do alívio da pobreza, a política social é, cada vez mais, entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser considerada um amplo programa de atendimento aos grupos mais pobres.

A análise das diretrizes das ações voltadas para as famílias atendidas nas ações da Assistência Social será enriquecida com a análise dos gastos com Assistência Social nos dois períodos. Todavia, não se pode analisar gasto social sem analisar o fundo público.

Na sociedade capitalista, o fundo público é alvo de grandes discussões e debates. No que tange à área social esses debates são mais intensos por se tratar de uma arena marcada por interesses políticos.

Oliveira (2009), ao analisar a atuação do Estado no espaço orçamentário salienta que o orçamento é uma arena em que são tomadas decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e sobre os recursos necessários para o seu financiamento. Concorde-se com o autor quanto enfatiza que os conflitos de classe se expressam no orçamento. Ele ainda vislumbra que o orçamento não pode ser visto apenas de forma técnica, representando espaço de negociações e interesses de classes. Dessa forma, tem grande impacto na produção e reprodução das condições de sobrevivência da classe trabalhadora e incide nas condições de distribuição desigual de renda no país.

Oliveira (2009) distingue ainda a concepção dada ao orçamento por liberais e marxistas. Para os liberais, as decisões tomadas sobre o orçamento representam a vontade dos indivíduos, já que elegeram seus representantes por meio do voto. Os autores marxistas defendem que os governantes atendem aos interesses do capitalismo de forma que o orçamento é um instrumento para atender aos interesses de classe, garantindo assim a manutenção do sistema. Os ângulos de análise do orçamento dependem da visão de mundo e de interesses de classe presentes em determinados momentos históricos.

Observa-se, dessa forma, que não se pode analisar a questão do orçamento público de forma neutra e tecnicista desprovida de interesses de classe.

Dain (2001), ao considerar a relação entre necessidade de financiamento do setor público, o orçamento fiscal e as políticas públicas, afirma que o suposto déficit orçamentário da seguridade social é uma opção política. A prioridade pelo pagamento de encargos financeiros da dívida pública em detrimento da proteção social contribui para a reprodução dessa relação. Esse processo esteve presente tanto no governo FHC como no governo Lula. A autora ainda argumenta que as fontes de financiamento constitucionalmente definidas por lei teriam condições de suprir as demandas da política social.

Salvador (2010), em sua tese de doutorado, centrou suas análises em três indicadores relevantes para o estudo do financiamento no Brasil e gastos com seguridade social, conforme sugeridos por Fagnani (1998): o destino dos recursos, a grandeza do gasto e a natureza das fontes de financiamento.

Para Salvador (2010, p. 29),

...os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil, pois garantem a realização de metas estabelecidas na política fiscal, além de as despesas da seguridade serem infladas com gastos que, na realidade, são do orçamento fiscal.

A desigualdade social deve ser analisada levando-se em conta a forma como os recursos são aplicados nas ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. Um dos pontos relevantes do estudo de Salvador (2010) é a análise da desigualdade dos recursos no âmbito da

seguridade social. O autor resgata em seus estudos a configuração do fundo público no capitalismo contemporâneo. Ele parte da crise do capitalismo de 1929, argumenta que o Estado passou a assumir um destacado papel na regulação após essa crise, dando origem ao Estado Social de Bem-Estar Social, consolidado após a Segunda Guerra.

Para o autor, o orçamento é um elemento importante para a compreensão das políticas sociais. Dessa forma, não se pode deslindar o orçamento público sem relacionar a correlação de forças sociais e os interesses presentes envolvidos nesse processo. Posição também defendida por Oliveira (2009) e assumida nessa pesquisa. Por exemplo, o orçamento público apresentou mudanças significativas com a Constituição de 1988. Durante a ditadura militar de 1964, o orçamento ficava centralizado junto ao Poder Executivo, como um instrumento funcional da política econômica.

Contudo, em 1985, inicia-se um processo de redefinição do ciclo orçamentário com diversas ações: alterações nas relações entre Tesouro Nacional, BACEN e Banco do Brasil, com a unificação do orçamento monetário com o fiscal; inclusão de operações do Tesouro Nacional no projeto de lei orçamentária; criação da Secretaria do Tesouro Nacional; transferência da administração e controle da dívida mobiliária federal para o Ministério da Fazenda, entre outros (SALVADOR, 2010).

O autor destaca a importância da Constituição Federal (CF) de 1988 que contribuiu para a criação de duas peças orçamentárias fundamentais: Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias. A construção desse processo ocorre a partir do ciclo orçamentário e passa a se compor pelo PPA, LDO e LOA (Lei Orçamentária Anual).

Segundo Salvador (2010, p. 49),

O PPA é um planejamento das metas e dos programas de governo para quatro anos. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece as diretrizes para o orçamento anual, como mantém as modificações na legislação tributária para o exercício subsequente. A LOA quantifica os valores em relação aos programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando gastos para o exercício seguinte.

A criação dessas peças orçamentárias foi significativa para o controle democrático apesar de forças políticas ainda utilizarem estratégias que

dificultam a transparência com o orçamento público, conforme Salvador(2010). Essas peças orçamentárias trouxeram significativos avanços para a consolidação de políticas sociais.

Nos governos FHC e Lula, observam-se algumas posturas convergentes com relação ao orçamento público. FHC promoveu uma série de medidas voltadas para a estabilidade econômica por meio do ajuste fiscal. Essa postura continuou no Governo Lula. Todas as orientações direcionadas no governo FHC tiveram parâmetros baseados nas políticas de cunho neoliberal o que foi reproduzido também no governo Lula. Cabe ressaltar que essas medidas foram iniciadas durante o governo Collor de Mello.

O curto governo Collor de Mello (1990/92) e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995/98/1999/2002) foram mais explícitos na sua rejeição aos preceitos constitucionais favoráveis à ampliação dos direitos sociais no país. Mas o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sobre quem recaíram as esperanças das esquerdas de se contrapor às políticas neoliberais de seus antecessores, também se mostrou, nos seus dois mandatos (2003- 06/2007- 10), fiel seguidor desses preceitos. (PEREIRA, 2012, p. 740).

No que tange ao orçamento, o não cumprimento das diretrizes postas pela Constituição de 1988 no Brasil apresenta retrocessos em termos de garantias de direitos sociais. A não prioridade dada à área social traz grandes prejuízos aos usuários da Assistência Social, uma vez que a prioridade dada é quanto ao pagamento da dívida (SALVADOR, 2010).

É importante observar que o orçamento destinado aos programas de transferência de renda cresceu de forma significativa desde 2000. As contradições desse processo ocorrem, segundo SALVADOR (2006), na focalização dos gastos com os programas de transferência de renda em detrimento de outras ações legalmente previstas segundo o autor. Todavia, os gastos com a Assistência Social cresceram substancialmente em comparação com recursos da saúde. O FNAS foi ampliado 54% em 2004, em relação a 2003, e 34,36% em 2005 (BOSCHETTI ; SALVADOR, 2006).

Segundo dados do IPEA (2012), acerca da trajetória do Gasto Social Federal no que tange à Previdência Social, Saúde, Assistência Social, educação, emprego e defesa do trabalhador, o gasto Social Federal passou de R\$234 bilhões em 1995, momento de gestão do governo FHC para R\$638,5 bilhões em 2010, momento de final de gestão do governo Lula. A pesquisa

mostra que os gastos na área de Assistência Social ultrapassaram os gastos com Educação durante esse período.

A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família. (IPEA, 2012, p. 21).

Observa-se que a Assistência Social teve grande ampliação de recursos durante o período de 1995 a 2010. Em 1995, ela obtinha 0,7% do total do GSF e em 2009, passou a obter 6,8%. (IPEA, 2012).

Salvador salienta que em termos numéricos os dados não mostram regressão na área da Assistência Social, apesar de ser significativo o gasto com os programas de transferência de renda. Entretanto, esse aumento deve ser entendido e analisado no processo de reestruturação do Estado e do conjunto de reformas, dando novas configurações à Seguridade Social, conforme salienta Salvador (2010, p. 44):

(...) apesar do crescimento das contribuições sociais ao longo do tempo – diga-se de passagem, contribuições essas que têm caminho e local certo para suas aplicações, ou seja, as políticas de previdência, saúde e assistência, conforme definidas na Constituição –, o governo retira por meio da DRU os recursos dos fundos sociais que integram a seguridade social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional. Ocorre uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública, o que implica o aumento de gastos financeiros do governo, privilegiando os rentistas e o capital financeiro.

Embora tenha havido aumentos de gastos, o financiamento dos mesmos tem grande peso sobre os pobres. Observa-se que existe um financiamento regressivo do orçamento público, conforme Salvador (2012). Esse fato ocorre em função da carga tributária, agravando dessa forma a concentração de renda. No Brasil, por exemplo, a arrecadação de impostos contribui para aumentar a desigualdade social em função dos pobres pagarem os mesmos impostos indiretos dos mais ricos. A condição tributária permanece sem mudanças nas duas gestões, tanto no governo FHC como no governo

Lula, segundo Salvador (2012). A não alteração da regressividade tributária contribui para a manutenção das bases de desigualdade no país.

Segundo Salvador (2012, p. 11):

A arrecadação tributária de 2009 (BRASIL, 2009b) alcançou 35,39% do PIB, isto é, R\$ 1,04 trilhão. A análise dos dados por base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda) revela, que:

a) do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadado, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,90% da arrecadação tributária das três esferas de governo;

b) quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios;

c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores observa-se que enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IPRJ), os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões);

d) a carga tributária sobre patrimônio tem participação irrisória sobre o montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB.

Os gastos com Assistência Social tiveram grande ampliação durante esse período, sendo mais intensos os gastos na gestão do governo Lula. Todavia, é importante destacar alguns aspectos: primeiramente, no período de 1995 a 2010, houve a implantação das ações da Assistência Social conforme as deliberações da LOAS; ela deixa de vista como favor e passa a exigir posicionamento do Estado; segundo, no momento em que essas ações são implementadas também são implementados programas voltados para a transferência de renda como Bolsa família e BPC; terceiro essas ações ora são vislumbradas como direitos, ora são vistas como ações assistencialistas voltadas para a regulação da miséria. Além disso, temos a situação da arrecadação tributária que é injusta no país e essa relação implicou interesses de classes, com concentração de renda nas duas gestões presidenciais. No governo Lula, a Assistência Social passa a ser consolidada no SUAS, dando a

ela um caráter permanente com responsabilidades orçamentárias dos Estados, Município e Governo Federal. O governo FHC apresentou poucos investimentos na área e recuperou princípios assistencialistas da Política Social assim como, fortaleceu os interesses do grande capital.

5.2.2 – Transferência de renda, desigualdade e pobreza nas duas gestões

Segundo Faleiros (1989), a desigualdade envolve a estrutura social, mas se expressa na renda (resultado da exploração da força de trabalho), nas desigualdades de gênero, de idade e de outras situações. Neste item será levado em conta o indicador de renda, embora sabendo de suas limitações. No entanto, é o mais disponível.

A desigualdade no Brasil apresenta-se como um dos principais elementos que devem ser analisados nos últimos anos por apresentar características peculiares nas duas gestões.

Segundo estudo apontado pela Síntese indicadores Sociais – (SIS) e divulgada pelo IBGE, o Brasil atingiu em 2011 sua menor desigualdade de renda em trinta anos, todavia, a grande contradição é que o país continua sendo um dos mais desiguais do mundo. No mesmo texto, apontou-se ainda que nesse ano a desigualdade entre ricos e pobres em termos de renda também se reduziu em 20%, comparando-a com os dados de 2001. Segundo esse estudo, o crescimento da renda no Brasil é resultado de ações voltadas para a transferência de renda no país como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. Segundo dados do MDS (2011), o Bolsa Família foi expandido significativamente, alcançando 12 milhões de famílias no governo Lula. Nota-se uma diminuição da desigualdade no país na gestão do governo Lula. Segundo Pereira (2012, p. 745):

de acordo com documentos oficiais (MDS, 2011), Lula retirou 28 milhões de pessoas da pobreza, levou 36 milhões à classe média e reduziu para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria. As estatísticas também mostram que no período compreendido entre 2002 e 2010 o desemprego caiu de 12% para 5,7% e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou

em 35% em termos reais. Além disso, a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico – a 59% dos trabalhadores com carteira assinada – (IBGE/PNAD, 2009); e o salário mínimo teve pequena valorização em termos reais.

Observam-se, dessa forma, mudanças notáveis em termos comparativos das duas gestões. No governo Lula, as ações voltadas para a transferência de renda tiveram incidência na melhora da vida dos trabalhadores, mas combinadas com o aumento de ocupações formais.

Pereira (2012) salienta que as prioridades do governo FHC estavam voltadas para priorizar políticas monetárias, cambiais e fiscais implícitas no seu plano real, em detrimento de política econômica socialmente referenciada. O governo FHC ao priorizar as necessidades do capital deixa à margem direitos conquistados na Constituição de 1988, fortalecendo o setor privado da economia em detrimento de uma melhor qualidade de vida da população brasileira (OLIVEIRA, 2010).

Apesar dos incrementos alcançados no governo Lula, ainda, foram reiterados os interesses do grande capital nessa gestão, na medida em que não houve oposição às medidas de desregulamentação dos direitos, apresentadas no governo FHC. Pereira sinaliza esse processo como “investidas inconstitucionais de gestão neoliberal das políticas sociais no Brasil”. (OLIVEIRA, 2010, p. 742). Para a autora, o grande problema foi a manutenção da concentração de riqueza como a preservação dos fundos privados de pensão.

Gonçalves (2012), ao tratar da análise da desigualdade da renda no Governo Lula, salienta que essa questão é importante ao analisar que a América Latina e em especial, o Brasil, sempre apresentaram grande índices de desigualdades frente aos outros países. Utilizando as variáveis do coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) e 1 (máxima concentração) e a razão da renda média *per capita* dos domicílios por quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobre). Tendo como fonte de pesquisa dados do Cepal, Banco Mundial e FMI do período de 2000 a 2009, o autor realizou comparações regionais entre os países Argentina, Bolívia, Brasil,

Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Os dados mostram que é relevante a tendência da queda de desigualdade de renda conforme tabela a seguir.

TABELA 3 - AMÉRICA LATINA (PAINEL) – COEFICIENTE DE GINI: 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Var. média anual
Argentina	55,8	27,4	59,0	56,3	53,7	52,4	51,0	51,0	51,0	51,0	53,9	-0,53
Bolívia	52,0	53,7	55,4	55,7	56,1	54,0	51,9	49,9	-	-	53,6	-0,30
Brasil	63,9	63,9	63,4	62,1	61,2	61,3	60,5	59,0	59,4	57,6	61,2	-0,70
Chile	56,4	56,0	55,6	55,2	54,2	53,2	52,2	52,3	52,3	52,4	54,0	-0,44
Colômbia	57,9	58,7	59,4	57,3	57,9	58,0	58,3	58,6	58,9	57,8	58,3	-0,01
Equador	52,8	52,4	52,0	51,7	51,3	53,1	52,7	54,0	50,4	50,0	52,0	-0,31
Honduras	57,2	58,0	58,8	58,7	59,3	59,9	60,5	58,0	-	-	58,8	0,11
México	54,6	53,0	51,4	51,5	51,6	52,8	50,6	51,0	51,5	-	52,0	-0,39
Paraguai	56,7	57,0	56,3	55,5	54,8	53,6	53,7	53,9	52,7	51,2	54,5	-0,61
Peru	53,5	52,5	54,7	50,6	50,5	50,4	50,2	50,0	47,6	46,9	50,7	-0,73
Uruguai	44,5	45,0	45,5	45,9	46,4	45,1	45,4	45,7	44,6	43,3	45,1	-0,13
Venezuela	49,9	49,9	50,0	48,5	47,0	49,0	44,7	42,7	41,2	-	47,0	-1,09
Média	54,6	54,8	55,1	54,1	53,7	53,6	52,6	52,2	51,0	51,3	53,3	-0,43
Mediana	55,2	54,9	55,5	55,4	54,0	53,2	52,1	51,7	51,3	51,1	53,4	-0,42

Fonte: Elaboração de Gonçalves (2012) com base em dados do Banco Mundial e Cepal.

Nota: Dados em itálico são interpolações geométricas.

SALVADOR, Evilasio. [et al.] (Orgs.) (2012, p. 17).

Observa-se, conforme tabela acima, a redução da desigualdade de renda no Brasil. Honduras é o único país em que não obteve redução de desigualdade nesse período. É importante salientar que em 2008, momento em

que houve crise internacional, observa-se grande redução da desigualdade na América Latina. Apesar da queda da desigualdade na América Latina, os países da região ainda se encontram com os mais elevados indicadores perante aos outros países segundo Gonçalves (2012).

TABELA 4 - AMÉRICA LATINA (PAINEL) E MUNDO – COEFICIENTE DE GINI

Gini, meados anos 1990			Gini, 2000-2010		
1	Brasil	59,1	1	Colômbia	58,5
2	Honduras	59,0	2	Bolívia	57,8
3	Bolívia	58,9	3	Honduras	55,3
4	Paraguai	57,5	4	Brasil	55,0
5	Chile	57,5	5	Paraguai	53,2
6	Colômbia	57,1	6	Chile	52,0
7	México	51,9	7	México	51,6
8	Equador	50,8	8	Peru	50,5
9	Venezuela	48,8	9	Argentina	48,8
10	Argentina	47,3	10	Uruguai	47,1
11	Peru	46,2	11	Equador	46,9
12	Uruguai	42,3	12	Venezuela	43,4
Média		53,1			51,6
Mediana		54,5			51,8
Memorando					
Mundo					
Média		39,4			39,5
Mediana		37,5			38,8

Fonte: PNUD.

Notas: Mundo: conjunto de 110 países para os quais há dados tanto para meados dos anos 1990 como para a primeira década do século XXI. O Gini da Argentina para meados dos anos 1990 não está na base de dados do PNUD. Esse dado é a média dos coeficientes de Gini para 1994-1996 calculados a partir de pesquisas por amostras de domicílios em quinze cidades. Ver, United Nations University – WIDER. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/wiid/>. A base de dados do PNUD tem

coeficientes de Gini para meados dos anos 1990 (111 países) e primeira década do século XXI (145 países). Entretanto, somente para 110 países há dados para os dois períodos.

SALVADOR, Evilasio. [et al.] (Orgs) 2012, p. 20.

No período de 1990 a 2010 houve incrementos em termos de diminuição da desigualdade no país. Observa-se que o país muda de posição nesse período, saindo do topo em 1990, para o quarto lugar em 2010. O autor apresenta as seguintes conclusões: existe tendência de queda da desigualdade da renda no Brasil no governo Lula, a desigualdade é generalizada na América Latina. Salvador (2010) ressalta que em 2009 ela diminui em função do crescimento do salário mínimo real e expansão dos gastos públicos, onde se pode incluir o aumento da transferência de renda, conforme sinalizado anteriormente.

Para Gonçalves (2012), esse processo ocorreu em função de motivação eleitoral e controle econômico frente à crise vivida naquele período, não aprofundando a questão do Estado como espaço de contradições e mediações, com interesses antagônicos. Deve-se considerar ainda que esses gastos não se limitam ao atendimento apenas dos interesses eleitores, mas são frutos de pressão por direitos sociais em uma sociedade marcada por diferenças de classe e poucos investimentos nos direitos sociais. Dessa forma, pode-se salientar que nesse período houve ampliação da área social com avanços na redução da desigualdade no país.

Apesar desse avanço, a prioridade do bloco no poder foi o desenvolvimento econômico do país no chamando “novo” modelo de desenvolvimento (BOSCHETTI, 2012). Gonçalves salienta que não se pode deixar de mencionar que nos países onde houve diminuição da desigualdade houve ações voltadas para os programas de transferências de renda a famílias conforme mostra o quadro a seguir.

TABELA 5 - AMÉRICA LATINA (PAINEL) – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: 2007-2010

	Programa	Gasto como percentual do PIB
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	0,20

Bolívia	Bono Juancito Pinto	0,33
Brasil	Bolsa Família	0,47
Chile	Chile Solidario	0,11
Colômbia	Familias em Acción	0,39
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1,17
Honduras	Programa de Asignación Familiar	0,24
México	Oportunidades	0,51
Paraguai	Tekoporã	0,36
Peru	Juntos	0,14
Uruguai	Asignaciones Familiares	0,45
Venezuela	Misiones (e.g., Madres del Barrio)	-

Fonte: Elaboração Gonçalves (2012) com base em Cepal (2010), p. 148. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/sml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gastopublico-preliminar.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

Notas: inclui somente os chamados programas de transferência condicionada. O programa Misiones da Venezuela abarca 28 projetos, inclusive aqueles de transferência condicionada como Madres del Barrio. Disponível em <<http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>>.

SALVADOR, Evilasio. [et al.] (Orgs.)2012, p. 23.

O programa Bolsa Família, presente na área de Assistência Social e monitorado dentro do Centro de Referência e Assistência Social (manutenção do acompanhamento das famílias no cumprimento de condicionalidades) obteve grande expansão no Brasil. O foco na pobreza foi significativo nesse período na América Latina.

Pereira (2010) salienta que as políticas focalistas foram implantadas a partir de orientações de organismos como Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A autora salienta que a focalização é tradução dos vocábulos ingleses *targeting* e *target-oriented*, utilizados em países conservadores na Europa. O Estado apresenta restrições, segundo a autora, no que diz respeito à proteção social, já que focaliza na pobreza e não no

processo de universalização dos direitos sociais. Segundo Pereira (2010, p. 111), a utilização da focalização nos países europeus estava ancorada no:

Apelo à generosidade dos ricos e afortunados para aliviarem o sofrimento dos mais pobres, ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; aceitação da desigualdade como fato natural.

Observa-se, diante do acima apresentado, que houve expansão na área de Assistência Social. Essa expansão acompanhada de contradições que ora afirmavam direitos em função de sua expansão e ora afirmavam assistencialismo pela forma em que os mesmos foram conduzidos carregando ainda estigmas de acesso com base na miséria e não nos direitos.

A forma de organização do Estado brasileiro, ao reproduzir a regressividade tributária, mantém a lógica de reprodução da pobreza e desigualdade de classes no país. Apesar disso, observam-se avanços no que tange à queda da desigualdade nos últimos anos. O Brasil saiu de posições preocupantes com relação à comparação do grau de desigualdade com outros países da América Latina. Todavia, a América Latina possui países no topo da lista dos mais desiguais do mundo.

Pode-se afirmar que a forma de organização orçamentária prioriza os interesses do capital em detrimento do atendimento das necessidades da população atendida. A desigualdade de renda foi reduzida significativamente no governo Lula, todavia, manteve as bases de sustentação da sociedade capitalista fortalecendo ações neoliberais como privatizações ocorridas no governo FHC e fortalecendo o consumo. Percebe-se, dessa forma, que houve mudanças e continuidades com relação à organização do Estado nas duas gestões.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente investigação, o objeto da análise foram as políticas públicas federais de Assistência Social, com focalização na família, implantadas e implementadas nos governos FHC e Lula – de 1996 a 2010. No estudo estiveram presentes os principais debates acerca das condicionalidades atribuídas para a permanência de famílias nos programas, a forma como eram vislumbradas no contexto neoliberal, marcante das duas gestões.

Apresentou-se também como ponto de partida que as ações da Assistência Social contribuem para a reprodução dos valores patriarcais tanto no governo FHC como no Governo Lula. As ações da Assistência Social não levaram em consideração a sobrecarga da mulher e sua condição como cuidadora e trabalhadora. Para melhor análise recorreu-se ao conhecimento

das principais perspectivas de família no mundo e das demandas atribuídas a mulheres e homens em cada contexto social.

A questão orientadora foi verificar se referidas políticas ampliaram o dever do Estado na garantia de proteção social por meio de maior implementação das ações de redução da pobreza ou promoveram a transferência de responsabilidades para a família (condicionalidades), mais especificamente para as mulheres, fortalecendo a cultura patriarcal do cuidado.

Para isso foram delineados os seguintes caminhos:

1 – Análise do contexto histórico da família no mundo e no Brasil. Observou-se que no Brasil os valores patriarcais foram historicamente construídos a partir de valores advindos de legislações europeias, sendo o Código de Napoleão o parâmetro utilizado no Brasil para construção de “modelos” de famílias consideradas aceitáveis na sociedade. A mulher é definida nessa perspectiva como cuidadora dos seus membros como crianças e idosos. Essa relação foi reproduzida durante muitos anos e gradualmente esses valores foram enfraquecidos juntamente com o patriarcado.

Verificou-se também que o patriarcado não se limitou a influenciar as famílias apenas no Brasil. Teve forte influência em outras partes do mundo. O movimento feminino juntamente com o movimento socialista contribuiu para o enfraquecimento e questionamento desses valores, também reproduzidos na sociedade capitalista. No Brasil, o patriarcado influenciou as famílias e comportamentos por muitos anos definindo inclusive a condição feminina de entrar no mundo do trabalho, assim como, a responsabilidade no cuidado.

2 – Identificaram-se e analisaram-se as concepções de família nos documentos governamentais. Observou-se que o familismo está presente em vários documentos institucionais por meio de legislações que delegam responsabilidades à família e ao Estado. Verificou-se também que ele tem como base as questões cultural e política. Essas responsabilidades vieram acompanhadas de mudanças no perfil das famílias brasileiras na última década, dentre as quais destacamos: redução da fecundidade, da natalidade e do número de filhos; aumento do envelhecimento; aumento de famílias

chefiadas por mulheres; trabalho da mulher; maior implicação da individualidade que da conjugalidade.

Acompanhando essas mudanças, observou-se o enfraquecimento do patriarcado em várias partes do mundo, culminando em transformações de padrões de relacionamentos e também de legislações, embora persistam fortes índices de violência contra a mulher. No Brasil, ainda estão presentes diferenças salariais entre homens e mulheres. Apesar de redução do índice de Gini, a desigualdade social ainda é estruturante.

3 – Levantaram-se também as primeiras ações do Estado brasileiro com as famílias consideradas “problemáticas” e que mereciam as intervenções do Estado. Seus contextos sociais e formas de intervenções foram apresentados com objetivo de analisar a cultura brasileira no que tange ao trato das questões advindas da desigualdade de classes, já que muitas famílias que sofriam intervenções eram oriundas da classe trabalhadora. Verificamos que as primeiras intervenções estatais ocorreram por meio de controle dos trabalhadores. A reforma sanitária, a reprodução de valores morais e o alto índice de violência contra crianças levaram o Estado a intervir de forma mais controladora e coercitiva que protetiva junto a famílias pobres.

4 – No que diz respeito ao contexto econômico e político de implantação da Política de Assistência Social nas duas gestões, mesmo em suas contradições, não foi favorável a sua implantação como direito social. Apesar de uma cultura historicamente construída com base no clientelismo na área de Assistência Social, verificaram-se avanços e retrocessos no processo de implantação da Política de Assistência Social.

No que tange aos avanços observou-se que ocorreram com a efetivação da Assistência Social como direito constitucional em 1988. Sua mudança de *status* exigiu que ela fosse planejada, que tivesse visibilidade dentro do Estado e que fosse efetivada por meio de um conjunto de normativas e legislações. Todavia, isso veio acompanhado de interesses econômicos e políticos como a utilização da mesma na reprodução de valores clientelistas, como no caso do programa Comunidade Solidária, criado na gestão de FHC, que recuperou valores que teriam sido enfraquecidos quando a Assistência Social adquiriu *status* de direito constitucional. As chamadas reformas (também chamadas de

contrarreformas) do Estado apresentadas na gestão de FHC tiveram impactos negativos na luta pela construção da Assistência Social como direito no Brasil, considerando-se a centralidade das primeiras ações em famílias em situação de pobreza extrema e a forma como elas foram direcionadas a esses segmentos, reproduziu diretrizes focalistas. Desenvolvimento econômico e ações de combate a pobreza foram as frentes do Governo FHC. As famílias inseridas nas ações do programa Comunidade Solidária eram definidas como merecedoras de benefício pelo seu grau de pobreza. A relação com o direito social dificilmente era vislumbrada pela população incluída nas ações. O fortalecimento do mérito individual da população pobre, sua inserção no mercado de trabalho, geralmente precarizado, mal pago e desprotegido era motivo de saída das ações já que, dentro da perspectiva neoliberal, a satisfação das necessidades da população deve ser atendida no mercado e não pelo Estado. No governo FHC iniciaram-se as primeiras ações de transferência de renda que, de forma gradual, passaram a ser a base também de ações do governo Lula.

No governo Lula, a Assistência Social foi definida com as mesmas bases criadas para o funcionamento do Sistema Único de Saúde. O SUAS – Sistema Único de Assistência Social foi criado em 2004 e apresenta vários avanços em termos de assegurar direitos sociais e maior transparência, apesar do contexto econômico e político não ter sido favorável. Isso ocorreu porque na gestão do Lula esperava-se que houvesse rompimento das ações neoliberais e dos conjuntos de reformas implantadas no governo FHC, decisões que não foram tomadas, e ao contrário, foram fortalecidas. Com o foco do consumo, essa estratégia foi utilizada como a saída para o enfrentamento da crise que assolou desde 2008 a Europa. As contradições no campo da Assistência Social estavam pontuadas em duas frentes: a implantação de normativas que buscassem dar o caráter de política pública, e ao mesmo tempo, atender aos interesses dos organismos internacionais já que as ações de transferências eram monitoradas dentro dos núcleos de atendimento às famílias na área de Assistência Social como NAIF e PAIF. No governo Lula houve ampliação de mais empregos formais e expansão de ações na área da Assistência Social. Entretanto, a clivagem do trabalho/não trabalho como condição para saída das

ações, ainda é presente. Dessa forma, o reforço à lógica capitalista apresenta-se nas duas gestões no que tange aos direcionamentos tomados no processo de implantação da Assistência Social apesar da gestão do governo Lula apresentar um conjunto de mediações mais claras, transparentes e com viés de direito. Nos Governos FHC e Lula houve a implantação das normativas que orientaram as ações da Assistência Social que buscaram ancorar as bases legais da LOAS, sendo implantadas as PNAS de 1998 e 2004. Uma tem a família como referência e a outra, a família como centralidade. Ambas apresentaram um conjunto de referências e ações direcionadas para esse segmento com base em perspectivas políticas peculiares.

5 – Nas intervenções junto às famílias, observou-se que as ações do Estado foram focalizadas nas famílias em situação de pobreza e miséria, mas, ao mesmo tempo, fortaleceu-se a transferência de responsabilidades às mulheres na medida em que demandou a elas a responsabilidade pela manutenção das famílias inseridas nas ações de programas de transferência de renda. As ações da Assistência Social ficaram diluídas no atendimento e orientação a famílias e no seu controle por meio de garantir o cumprimento das condicionalidades. No governo FHC o foco foi na pobreza e no controle que as ações deveriam ter na família para desenvolver as potencialidades de seus membros para a superação da miséria. As condições de “desvantagem social” são vistas como a grande preocupação das ações da PNAS de 1998. As ações no campo da Assistência se restringiam ao controle de condicionalidades. A reprodução do cuidado por meio do controle das crianças na escola, a saída do trabalho infantil, no cuidado com idoso, com o controle da vacinação e outras condicionalidades sem foco na questão das desigualdades dentro do espaço da família, reforçam a demanda do cuidado às mulheres. A família, no governo Lula, é reconhecida na PNAS como espaço de contradição. Foca na mulher em função de estar em condição de desvantagem em termos de renda e em maior de pobreza, assim como no Governo FHC. Os limites dessa abordagem se dão na medida em que exige dessa família que se reestruture e tenha novas referências morais e afetivas para exercer sua função de proteção. Essa discussão é apresentada na PNAS de 2004 sem nenhuma referência às

condições estruturais que a sociedade capitalista demanda às famílias mais pobres.

Em nenhum momento, nos documentos que orientam as ações voltadas às famílias é apresentada a preocupação com a sobrecarga das mulheres no desenvolvimento de atividades laborais e na reprodução do cuidado. No que diz respeito a outras demandas advindas dos valores calcados no patriarcado, observou-se que o SUAS por meio do CREAS viabiliza ações de enfrentamento no que diz respeito ao atendimento de mulheres vítimas de violência. Esse é um reconhecimento importante dentro da Política e que de certa forma, leva para esse espaço a demanda da desigualdade de gênero. Nas duas PNAS é destacada a necessidade de desenvolver potencialidades, como se o indivíduo se restringisse apenas a essa necessidade para sair da condição de pobreza. Pobreza é estrutural da sociedade capitalista. O foco nas famílias teve como base o aumento do consumo em um momento de crise capitalista tendo como parâmetro a perspectiva de família estruturada e não estruturada. A culpabilização pela situação de pobreza e conflito familiar esteve presente nas duas gestões tendo como perspectiva “educar a família para proteger” (PNAS, 2004). As duas PNAS reforçam a articulação da família com a comunidade.

6 – A hipótese-guia (não positivista) desenvolvida nesse trabalho foi a seguinte: a Política de Assistência Social nos governos FHC e Lula direcionaram suas ações com base em parâmetros familistas, transferiram responsabilidades para as famílias mantendo as condições estruturais do capitalismo e das concepções de família patriarcal, reproduzindo e fortalecendo a responsabilização dos cuidados com seus membros para mulheres, assim como, a responsabilização com o cumprimento das condicionalidades. Verificou-se que na realidade brasileira não há espaço para negociação das responsabilidades do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades apontadas nas ações dos programas de transferência de renda e nem espaço para a negociação das responsabilidades no que tange aos cuidados no interior das famílias junto aos seus membros que exigem maior atenção como crianças e idosos. A maior preocupação é com a regulação da miséria e não com as relações de igualdade de gênero. Na Assistência social, as ações

voltadas para a família devem abarcar responsabilidades no que tange à proteção e não apenas à cobrança.

A centralidade na família, que vem sendo vista como referência nessa área, reafirma o familismo no Brasil. A manutenção das condições estruturais do capitalismo é elencada na forma em que a regressividade tributária é reafirmada nas duas gestões contribuindo para a manutenção das condições estruturais de divisão de classes.

As questões de gênero não foram pontuadas no governo FHC. No governo Lula existe um reconhecimento exposto na PNAS, os avanços ocorrem nas formas de atendimento às situações oriundas da violência. No que tange a avanços nas diretrizes no sentido de superá-las. Nas normativas, a família é tratada ora como afeto, ora como família com necessidade de ser “estruturada”. Não existe o reconhecimento do processo de superação da sociedade capitalista. As discussões de classe também não são tratadas. A pobreza é vista como resultado de falta de oportunidades e não como estrutural da sociedade capitalista.

No que tange às questões ligadas à diminuição ou não da desigualdade social, observou-se que a mesma foi reduzida no governo Lula. Todavia, a permanência da regressividade dos tributos em ambas as gestões contribui para a permanência das condições estruturais do capitalismo.

Finaliza-se este trabalho com a clareza de ter vivenciado vários desafios. O primeiro foi o desenvolvimento de uma discussão sobre família em um contexto em que é difícil defini-la. Isso se refletiu na gama de enftretamentos que se estendem à definição de escolhas teóricas para análise, assim como, escolha de formas de coleta de dados.

As escolhas teóricas para análise partiram de vasta gama de leituras e definir seguir apenas uma perspectiva calcada no debate de gênero pareceu insuficiente à pesquisadora. Diante disso, procurou-se mergulhar nas fontes de leitura de discussões de gênero e classe. Sabe-se dos limites teóricos também apresentados nessa forma de abordagem, mas escolheu-se enfrentar os debates sobre família, trazendo as questões referentes às desigualdades no seu interior e também às desigualdades no que tange à classe. Famílias são

espaços de contradições e também de poder, sendo definidas de acordo com suas condições materiais de sobrevivência. Famílias chefiadas por mulheres que têm acessos a um melhor nível de renda têm condições diferentes de enfrentar determinadas situações que mulheres com renda menor.

Os debates acerca da família e do cuidado no âmbito da Política Social também foram ricos. As contribuições de autores europeus foram fundamentais, uma vez no Brasil são poucas as produções sobre essa discussão.

As principais dificuldades para o trabalho de campo ocorreu na busca de dados sobre o governo FHC. A PNAS de 1998 só é encontrada de forma impressa. Não existe um banco de dados sobre as ações na área de Assistência Social da época de FHC, como o rico banco de dados encontrados no governo Lula. O *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS apresenta uma gama de informações. Cabe ressaltar que na gestão do Governo Lula foi criado a SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação que buscou apresentar estudos sobre os impactos das ações desenvolvidas no MDS.

A escolha desse tema foi fruto de estudos anteriores realizados e que como uma construção desse porte não apresenta conclusões, instigou a pesquisadora a levantar necessidades de maiores pesquisas nessa área como: conhecer como são tratadas as questões de gênero nas intervenções com famílias nos CRAS e CREAS por determinadas especificidades. Como os profissionais que atuam com as demandas oriundas de violência vislumbram as relações de gênero dentro da Assistência Social? Há também a necessidade de conhecer as ações de transferência de renda para famílias atendidas na América latina, quais são suas condicionalidades, como são tratados os direitos sociais frente à regulação da miséria?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Revista Temporalis**, n. 3, Ano II– Janeiro a junho de 2001.

ABRAHMSON, Peter. **Welfarepluralism** – Pluralismo de Bem-Estar: para um novo consenso na política social europeia? Brasília: NEPPOS/CEAM/UNB, 1995.

ACANDA. Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ADELMAN, M. **No caminho da igualdade? Relações de poder no casamento - algumas considerações teóricas e empíricas**. In: ANPOCS, 1998, Caxambu. Biblioteca Virtual Clacsolibros ANPOCS, 1998, p. 1-24.

ANDERSON, Perry. **Espectro**: da direita à esquerda no mundo das ideias. São Paulo: Boitempo, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho**. 5. ed. São Paulo:Boitempo, 2001.

_____. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**.São Paulo: Boitempo, 2006.

ALENCAR, Mônica Maria Torres. Família, Trabalho e Reprodução Social: Limites na Realidade Brasileira. In: DUARTE, et al. (org.). **Família e famílias**: práticas sociais e conversações contemporâneas.Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2010.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social**: história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2008.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth, **Avaliação de políticas**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, (p. 29-39).

BARBALET. J.M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BADINTER, Elizabeth. **O Conflito**: a mulher e a mãe. São Paulo, Ed. Record, 2011.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Desigualdade para a pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, out/2003.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **A importância da queda recente da desigualdade para a pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente (v. 1). Brasília: IPEA, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2012, v. 1, p. 153-180.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMANN, Sara. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas Políticas Sociais. In: BEHRING, Elaine e ALMEIDA, Maria Helena (org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social & Sociedade**, n. 73, a. XXIV, p. 101 – 119, mar. 2003.

BEVERIDGE, W. **O Plano Beveridge**: relatório sobre o seguro social e serviços afins. Tr. Br. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, Ivanete. As políticas de seguridade social: a assistência social. In: **Módulo III do Curso de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

_____. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

_____. **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, MDS, CNAS, 2003 (relatório de pesquisa publicado pelo MDS/CNAS). Disponível em: <www.unb.br/ih/dss/gesst/>.

_____. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: UNB, 2006.

_____. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: Letras Livres/ Editora da UnB, 2006.

_____. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI et al. (org.) **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento. In: SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete e GRANEMANN et al. (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**. Brasília, abril, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. – 1. Ed. – Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 78**, de 8 de abril de 2004. Estabelece diretrizes e normas para a implantação do “Programa de Atenção Integral à Família – PAIF” e dá outras providências. Brasília, DOU, 13 de abril de 2004.

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

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** – Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999. 92 p.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Resolução nº 207**, de agosto de 1999. Retira do texto na Norma Operacional Básica – NOB2, aprovada pela Resolução nº 27, de 16 de dezembro de 1998, o subitem 2.2.3. que tratada Comissão Intergestora Bipartite para o Distrito Federal – CIB/DF.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. Brasília, novembro, 2000.

BRASIL. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Portaria nº 880**, de 3 de dezembro de 2001. Cria o NAF Nacional Alvorada e estabelece as normas e diretrizes para sua implantação nos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Brasil. Brasília, DOU, 3 de dezembro de 2001.

BRASIL. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2000**. Brasília, setembro, 2001. 58 p.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial**, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. **Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica**: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v.87, 2006.

CAMPOS, M.; MIOTO, R.C.T. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n.12, jan. a jun. de 2003.

CAPONI, S. **Da compaixão à solidariedade**: uma genealogia da assistência médica. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CARDOSO JÚNIOR, José. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. **Revista Estudos Feministas**, vol. 18, núm. 2, pp. 451-471, maio-ago. 2010.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. (tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC – Campinas) 2.ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CARVALHO, I.; ALMEIDA, P. Família e proteção social. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Famílias e políticas públicas**. Família: redes, laços e políticas públicas. ACOSTA, Ana Rojas, VITALE, Maria Amália Faller (Org.). 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais/PUC/SP, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. [et al]. **Serviços de proteção social às famílias**. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, M. G. Feminização da pobreza em cenário Neoliberal. In: Álvaro Gomes. (Org.). **O Trabalho no Século XXI**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2001, v., p. 257-278.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho e autonomia**. Petrópolis: Vozes, 1996.

CHESNAIS, François. Um Programa de Ruptura com o Neoliberalismo. In: Heller, Agnes et al. **A crise dos paradigmas nas ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

CODO, W. (Org.). **Psicologia Social: o homem em movimento**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. In: CHENNAIS, François. São Paulo: Xamã, 1999.

CORDEIRO, Marinade Carvalho. Mulher, mãe e trabalhadora: breve balanço de recentes políticas de conciliação entre trabalho e vida familiar no Brasil. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 71-99, jul./dez. 2008.

COUTO, Berenice Rojas [et al.]. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento** – 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas (A Theory On Human Need)**. Economía Crítica, Icaria, Barcelona, 1994.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Nacional, 1971.

DUARTE, Marco José de Oliveira, ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ELEN WOOD. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

ENGELS, F., **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Ed. Escala, 2005.

ENGELS F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de Welfare State. In: **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, n. 24, São Paulo, 1991.

ESPING-ANDERSEN (2010), Gosta ; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado del bienestar**. Ariel Ciência Política, Barcelona, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. Fome, Pobreza e Exclusão Social: desafios para o governo e sociedade. **Revista Ser Social**, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n.13, Julho a Dezembro de 2003.

_____. A Democratização e as Políticas Sociais: conflitos de poder e conflitos distributivos – tendências dos anos 90. **Cadernos de Serviço Social**, PUC Campinas, São Paulo, n.17, 2000.

_____. Desafios da Pesquisa em Política Social. **Revista Ser Social**, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, n.9, Julho a Dezembro de 2001.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. A Questão da Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. 30 anos, São Paulo, Cortez, 1989.

_____. **Que é Política Social?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **O que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

_____. **A Política Social no Estado Capitalista**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FONTES, V. Imperialismo e Crise. In: Arruda Sampaio Jr, Plínio de. (Org.). **Capitalismo em crise**: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2009, v., p. 57-75.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: UNESP, 1997.

FREITAS, Rita de Cássia Santos. Família e Serviço Social – Algumas reflexões para o Debate. In: DUARTE, et al. (org.). **Família e famílias**: práticas sociais e conversações contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

GOMES, Simone da Silva Ribeiro. **Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil**, 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/8560/6425>>. Acessado em: novembro de 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da desigualdade da renda no governo Lula**: análise comparativa. SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMANN, Sara. Financeirização, Fundo Público e Política Social. Cortez, São Paulo, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Vulnerabilidade externa e crise econômica no Brasil. **Revista Inscrita**. Conselho Federal de Serviço Social, Ano VIII, N XI, maio de 2009.

GONZALEZ, Roberto et al. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, nº 17, volume 2, 2009.

GORENDER, Jacob. **Marxismo sem utopia**. São Paulo: Ática, 1999.

GOUGH, I. **Economia política del Estado delbienestar**. Tradução de Gregório Rodriguez Cabrero. Madrid: H. BlumeEdiciones, 1982.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2001.

HIRATA, Helena; KERGOT, Daniele. A classe operária tem dois sexos. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis: UFSC, pp. 93-100. 1º semestre de 2004.

IBGE. **Remuneração**. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/secoes/mulher/atuacao-feminina/mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

_____. **Desemprego**. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/secoes/mulher/atuacao-feminina/mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

KOLLONTAI, Alexandra. **O comunismo e a família**. Disponível em:
<<http://www.socialismo.org.br/2008/12/o-comunismo-e-a-familia/>>. Acesso em: 06/07/2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (cap. 1).

LAFARGUE. Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Hucitec, 2000.

LINS, Cilene Sebastiana Braga. **A batalha do feminino**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2002.

MARIANO, Ana Beatriz Paraná. **As Mudanças no Modelo Familiar Tradicional e o Afeto como pilar de Sustentação destas Novas Entidades Familiares**. Disponível em:
<<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/ana-beatriz-parana-mariano.pdf>>. Acesso em: 2012

MARX, Karl e ENGELS, Paul. **Manifesto do Partido Comunista**. Fevereiro de 1848.

MARX, Karl. **Manuscrito econômico-filosófico de 1844**. Lisboa: Avante, 1994.

_____. **O capital: a crítica à economia política**. Tradução Reginaldo Sant' Anna – 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARSHAL, T. H. “Cidadania e Classe Social”, In: **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATOS, Vanessa Cristina Santos. Um estudo histórico das relações de gênero e classe. *Revista Multidisciplinar da UNIESP*, **Saber Acadêmico**, n.07, PP 57-73 Jun, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Biotempo, Unicamp, 2002.

_____. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. **Revista Virtual Textos e Contextos**, nº 3, dez, 2004.

_____. Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos Assistentes Sociais. In: DUARTE, et al. (Org.). **Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. Novas Propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio familiar. In: SALES, MioneApolinário, MATOS, Maurício Castro de, LEAL, Maria Cristina. **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Família e Assistência Social**. Palestra Proferida na UnB, 2010.

MORENO, Luis. **Ciudadanos precarios: la “ultima red” de protección social**. Barcelona: Ariel, 2000.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, n.13, PP. 157-183, jan/jun, 2011.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Revista Ser Social**, Brasília: UnB, n. 18, Janeiro a Junho, 2006.

PEREIRA, Potyara Pereira. **Desafios contemporâneos para a sociedade e a família**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 48, 1995.

_____. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**. Críticas aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades sociais**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da Sociedade Civil. **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, n.6, PP. 119-132, jan/jun, 2000.

_____. Questão social, serviço social e direitos da cidadania. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social-ABEPSS**. Ano 2, n. 3 (jan/jul.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política sob o neoliberalismo. **Revista Política Social**: alternativas ao neoliberalismo, n. 2, 2004.

_____. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pelas PNAS e elo SUAS. **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, n.20, PP. 63-83, jan/jun, 2007.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

_____. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Volume especial, São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

POCHAMANN, Márcio. **O emprego na globalização**: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

PROST, Antonie; VICENT, Gerárd. **História da vida privada, 5**: da primeira guerra a nossos dias. Tradução Denise Botam, São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

REIS, José Roberto Tozoni. Família, emoção e ideologia. In: LANE, Sílvia; CODO, W. (Orgs.). **Psicologia Social**: o homem em movimento. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil (1830-1990). In: PILOTTI,

Francisco & RIZZINI, Irene (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Americano delNiño, Usu, Amais, 1995.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas sociais para a infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In BOSCHETTI et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SACARENO, Chiara; NALDINI, Manuela (2003), **Sociologia da família**. 2. ed. Lisboa: Estampa, 2003.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio, BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanetti, GRANEMANN, Sara. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete Salete. **América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?** São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. In: GONÇALVES, Reinaldo. **Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa**. São Paulo: Cortez, 2012.

SAMARA, Eni de Mesquita. **A Família Brasileira**, Brasiliense. São Paulo, 2004.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim Severino. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, Cortez, 2002.

SEGATO, Rita Laura. **Lasestructuraselementales de la violència: ensayos sobre género entre laantroplogia, elpsicoanálisis y losderechos humanos**. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

SGRITTA, G.B. **Famiglia, mercato e stato**. Milano: Franco Angeli, 1988.

SINGLY, Francois de. **Sociologia da família contemporânea**. Tradução Clarice Ehlers Peixoto. Rio de Janeiro: FVG, 2007.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Maria Cecília Cortez Christiano de. **Crise familiar e contexto social: São Paulo - 1890-1930**. Bragança Paulista, EDUSF, 1999.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: presentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de doutorado. Universidade de Brasília/CEPAAC, 2005.

SUNKEL, Guillermo. **El papel de la familia en la protección social en América Latina**. Série Políticas Sociales. CEPAL: Santiago de Chile, abril de 2006.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista de Políticas Públicas**. v. 13, n. 2, p. 255 – 264 jul./dez. São Luís, 2009.

THERBORN, Goran. **Sexo e poder: a família no Mundo 1900-2000**. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

TITMUSS, Richard. **Essays on the Welfare State**. London: George Allen e UnwenLtda., 1976.

TOLEDO, Laisa Regina de Maio Campos de. A família contemporânea e a interface com as políticas públicas. **Revista Ser Social**. Brasília: UnB, n. 21, 2007.

TOWNSEND, Peter. MeasuringPoverty. The Bristish Journal of Sociologs, v. 5, n. 2, june, 1954.

ZACARON, Sabrina Silva. Família e Homossexualidade: uma reflexão acerca das configurações da família na contemporaneidade e os Direitos Sociais. In: DUARTE, et al. (Org.). **Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
