



GÊNERO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - a mulher como mediadora

Kamila Delfino Santos Corgozinho¹

RESUMO:

A Política Nacional de Assistência Social, ao preconizar a matricialidade familiar, altera o papel da mulher frente às políticas sociais, gera numerosas implicações, transfere para a mesma a responsabilidade e o compromisso de atualizações de dados nos programas sociais e estimula o debate acerca da família na atualidade. Este estudo discute a possibilidade dessas mudanças reforçarem a desigualdade de gênero, a partir do momento que desresponsabiliza o homem da atribuição do cuidado da família.

PALAVRAS – CHAVE: Política Social; Assistência Social; Família; Mulher.

ABSTRACT:

The National Policy for Social Assistance, by advocating the *matricialidade familiar*, changes the role of women in the face of social policies, generates numerous implications, transfers to then the responsibility and commitment of database updates on social programs and stimulates debate about the family today. This study discusses the possibility of these changes reinforce gender inequality, from the time that removes from the man the assignment of family care.

KEYWORDS: Social Policy; Social Work; Family; Women.

¹ Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal Fluminense (UFF), E-mail: kamila.ssocial@yahoo.com.br.



I - Introdução

Na contemporaneidade, o papel da mulher no âmbito das políticas sociais públicas está em evidência e vem sofrendo vários questionamentos. No caso da Assistência Social, considera-se que a mulher assume um papel de mediadora desta política com a sua família beneficiária, se mostrando como representante do seu arranjo familiar.

Ao estabelecer a centralidade na mulher esta política pública, de um lado, contribui para sua valorização e reconhecimento na gestão e organização de sua família. Entretanto, de outro lado, pode também reforçar uma certa desigualdade de gênero², quando a mulher é alocada como “responsável” na/e pela organização familiar, reforçando o ideário tradicional da mulher chefe do seu lar e tirando ou reduzindo a responsabilidade dos homens. Podemos considerar que existe essa intencionalidade nos programas de transferência de renda condicionada, como exemplo, o Programa Bolsa Família na medida em que nomeia a mulher como responsável para o recebimento do valor monetário repassado pelo programa e o cumprimento das condicionalidades.

Essa situação resulta da forma como ocorreu o processo de inserção da família e da mulher nas políticas sociais. O sistema de proteção social brasileiro até 1988 foi caracterizado pela filantropia clientelista e por ações fragmentadas de caridade. A Política Nacional de Assistência Social, ao preconizar a matricialidade familiar, traz à tona o debate acerca da família, que por muito tempo ficou esquecida nos espaços políticos e acadêmicos, entretanto, transfere a responsabilidade para a mulher desta família, a regularidade e o compromisso de atualizações de dados nos programas sociais.

Nestes termos, este estudo aborda de forma geral, o processo de construção do sistema de proteção social no Brasil e discute, no âmbito das mudanças da Política de Assistência Social, a situação de centralidade da mulher/mãe, que assume o papel de representante do seu arranjo familiar, nesta política. Para tanto, buscou-se um diálogo com a bibliografia pertinente ao tema e com algumas legislações sociais.

² O uso da categoria de análise “gênero” na narrativa histórica passou a permitir que as pesquisadoras e os pesquisadores focalizassem as relações entre homens e mulheres, mas também as relações entre homens e entre mulheres, analisando como, em diferentes momentos do passado, as tensões, os acontecimentos foram produtores do gênero. (PEDRO, J.M, 2005, P.88).



II – O sistema de proteção social brasileiro e o seu processo histórico

O estudo sobre a construção do sistema de proteção social³ brasileiro, feito por Potyara (2002) aponta cinco períodos ou ciclos históricos, tais como: o laissezferiano, o populista e desenvolvimentista, o tecnocrático militar e o da transição para a democracia liberal e neoliberal.

Diante destes cinco períodos, respectivamente, a autora destaca:

- 1 Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de **1923 de Eloi Chaves** que cria o seguro social para os trabalhadores ferroviários, os quais contribuíam para as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, que a partir do Governo Vargas vieram a se transformar em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.
- 2 O início do período industrial como agente transformador da economia do país. Na década de trinta houve a criação do ministério do trabalho indústria e comércio, da carteira de trabalho, (da legislação do trabalho CLT) reestruturação do ministério de educação e saúde, promulgação da Constituição Federal de 1946 (ficou inalterada até a CF/1988), dentre outros.
- 3 A transição do Estado populista para o Estado tecnocrático, “as reformas institucionais que acompanharam essa modificação resultaram na reestruturação da máquina estatal, privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e supremacia do saber técnico sobre a participação popular” (Potyara, p. 135). Neste mesmo contexto surgiu o conceito de política social. De 1967 até 1964, a autora argumenta que a política social deixou de ser vista apenas como um suplemento da economia, consolidando como um dos meios mais importantes para a acumulação de capital. É destacado o período de 1980 a 1985, quando houve a redução dos gastos sociais resultando, desta forma, no aumento do desemprego e miséria na sociedade brasileira, visto que o Governo já não atendia às questões sociais.
- 4 Já em 1985, sob o Governo de José Sarney, uma das preocupações passou a ser o social. “A estratégia adotada para perseguir esse objetivo social incluía (...) medidas de cunho emergencial, especificamente as voltadas contra a fome, o desemprego e a pobreza”. (Potyara, p. 150). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada um marco histórico, foi possível estabelecer a assistência social como uma

³ Ao discutir sobre o Estado de Bem estar – Welfare State, Vianna aponta que todos os países possuem mecanismos públicos de proteção social. Do ponto de vista formal, eles se assemelham, pois são em geral programas previdenciários, assistenciais e de saúde). Para o autor, o Welfare State é uma referência indispensável para se pensar



política social pública preconizando-a no tripé da seguridade social⁴, juntamente com as demais políticas de saúde e previdência, instituindo ainda o sistema descentralizado e participativo desta política.

- α) E por fim, o período neoliberal onde se reduziu a intervenção do Estado na economia e nos serviços sociais, ocorrendo mudanças significativas no país.

Criou-se um arcabouço legal da assistência social a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS⁵ em 1993, que regulamenta e estabelece normas para a organização da assistência social, bem como, da Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004, com o intuito de construir coletivamente o redesenho da política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

De acordo com a LOAS, o SUAS – que está sendo implantado no interior do país desde 2005 – é um mecanismo que “*permite interromper a fragmentação que até então marcou os programas do setor e instituir, efetivamente, as políticas públicas da área e a transformação efetiva da assistência em direito*” (ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993, p.04).

Os conceitos e bases de organização do SUAS preconiza a matricialidade familiar, ao prever na PNAS (2004) que:

“a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre sujeitos e coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida”. Nessa perspectiva, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, afirmando a centralidade e o protagonismo da mesma. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p.41).

Este reconhecimento da família também é preconizado pela Constituição Federal Brasileira de 1988 no artigo 226, no qual declara que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Todavia, quando falamos de família precisamos admitir a existência de uma multiplicidade de arranjos familiares.

Ao tratar sobre o assunto, Ferrari e Kaloustian (2008) afirmam que a família é o espaço indispensável para garantia da sobrevivência de desenvolvimento e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como vem se estruturando. Além disso, sabemos que, em virtude das modificações e transformações no

o Estado contemporâneo.

⁴ Ao tratar sobre o assunto, Vianna apud Boschetti argumenta que este termo é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais. Mas, seja como inclusão recente no Brasil, ou como prática consolidada em outros países, o termo “seguridade social” permanece marcado pela imprecisão conceitual.

⁵ Lei 8.742/93



cenário econômico, político e social, a família sofreu e sofre adaptações em sua estrutura e organização, como exemplo, a ampliação da participação da mulher no mercado de trabalho e o aumento de famílias chefiadas por mulheres.

III – A centralidade da família – mulher - mãe na Política de Assistência Social

Ao preconizar a família como núcleo central na operacionalização da Política de Assistência Social, atribui-se à mulher/mãe a responsabilidade tradicional do cuidado e do cumprimento dos critérios dos programas sociais. Neste sentido, corremos o risco de reforçar ainda mais o ideário tradicional da mulher chefe do seu lar, uma vez que desresponsabiliza os homens da atribuição do cuidado familiar. Desse modo, paradoxalmente, a política pode valorizar a mulher e pode reforçar a desigualdade de gênero. Sobre esse assunto, Freitas (2012), et all ([200--] p.2) analisam essa situação e constata essa contradição: “O fato é que as mulheres, por conta de um cotidiano de gênero, terminam por serem responsabilizadas pelo sucesso ou não dessas políticas e sobre elas recaem um grande peso”. Na análise dessas autoras, ao abster o homem desta responsabilidade, corre-se o risco de torná-los invisíveis no atendimento da assistência social.

Santos (2008) em sua análise enfatiza que a equidade de gênero, no espaço doméstico, não se atinge unicamente pela melhor distribuição de tarefas entre os sexos. A sobrecarga dividida talvez não resolva questões mais estruturais que só podem ser enfrentadas a partir de políticas sociais abrangentes e de transformações nos referenciais simbólicos dominantes relativos aos estereótipos de gênero. (SANTOS, p. 123). As reflexões trazidas são pertinentes para se pensar nos desafios que estão postos à política pública social brasileira.

Ao discutir sobre as políticas sociais na América Latina, Sunkel (2006) ressalta que a tendência deste modelo de proteção familista, sobrecarrega a mulher, pois insiste no modelo tradicional de família, ou seja, o homem provedor e a mulher cuidadora. Sabemos que o novo cenário político, cultural e social tem gerado mudanças na sociedade brasileira, pois, é marcado pela emergência de novas demandas sociais, pela ampliação da participação da mulher no mercado de trabalho, alterando padrões de hierarquia no interior das famílias. Ocorreu uma redução do número de filhos nas famílias, diminuição de matrimônios, aumento de separações e, uma tendência de famílias chefiadas por mulheres. Nesta perspectiva o



censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010⁶) apontou que em dez anos houve um aumento de 22% para 37,3% no número de famílias que têm a mulher como responsável, inclusive com a presença de cônjuge – de 19,5% para 46,4%. Os motivos podem ser atribuídos à mudança de valores relativos ao papel da mulher na sociedade e a fatores como o ingresso no mercado de trabalho.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em seus documentos produzidos na área da assistência social, tem como foco, a família que é definida “*como núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão*” (MDS, 2006, p.27). Para as autoras Carloto e Mariano (2008), ainda que o MDS incorpore a diversidade de arranjos na definição de família, “*não implica, contudo, na eliminação dos traços idílicos*” (2008, p. 155).

Neste mesmo raciocínio, há uma crítica das feministas em relação às políticas sociais. De acordo com Lavallete e Pratt (2007) as feministas têm chamado a atenção para a estrutura patriarcal do Estado de bem-estar e as diferentes maneiras que mulheres e homens têm sido incorporados ao papel de cidadão. Existe um modelo de família ideal que ainda permanece no imaginário da sociedade burguesa, bem como para as políticas sociais. Lewis citados pelos autores acima (2007) argumenta, “*um dos elementos fundamentais que sustentam as mudanças históricas na provisão de bem-estar tem sido o relacionamento entre mulheres, homens, família e o Estado*” (p. 33). O autor ressalta que as mulheres têm sido alvo de intervenção do Estado, porém, para ele é muito mais no sentido de haver uma preocupação em relação a essa mulher/mãe no seu cuidado aos filhos e com a família.

Em virtude das transformações ocorridas nas sociedades como as mudanças nos modos de produção, o advento do capitalismo, as novas tecnologias, cada vez mais as mulheres estão ocupando espaço no mercado de trabalho. A inserção da mulher neste espaço gera implicações como: dupla jornada de trabalho e a desigualdade salarial, dentre outros. Neste sentido, é necessário um aparato estatal e ações que garantam que essas mulheres possam sair de suas casas para o mundo do trabalho, porém, com a segurança de que seus filhos terão serviços de creches e programas sociais de qualidade. E para que isso ocorra, entretanto, é preciso a superação de ações focalizadas e fragmentadas presentes ainda na política de assistência social, nas quais são reforçados os papéis que tradicionalmente são

⁶ www.ibge.gov.br



ocupados pelas mulheres.

IV - Considerações finais

Ainda que o modelo burguês se mantenha ideologicamente no imaginário de muitos indivíduos e da própria política pública social, nota-se que algumas mudanças constitucionais trazem uma nova perspectiva, igualitária e menos discriminatória, como por exemplo, a referência a “pessoa” e não mais ao “homem”. Diante disso, pode-se perceber uma preocupação, mesmo que incipiente, com a igualdade de gênero.

No Brasil atual, as políticas públicas sociais têm feito parte da agenda pública, sobretudo os programas de transferência de renda condicionada. É uma preocupação da Política Nacional de Assistência Social, com a focalização na família, uma vez que está previsto em suas bases organizacionais a matricialidade sociofamiliar. Portanto, há de se pensar nas implicações da centralidade na família na política de assistência social, sobretudo, para a mulher.

Como a sociedade brasileira continua sendo muito desigual, excluindo sistematicamente determinadas categorias sociais, essas políticas são extremamente relevantes para a inserção de famílias em programas sociais e para o combate ao fenômeno da pobreza. Desse modo, faz-se necessário a implementação de políticas públicas sociais articuladas voltadas para as famílias que visem ajudá-las a cumprir minimamente seu papel social.

Para não correr o risco de reforçar a desigualdade de gênero, é necessário que os homens também sejam chamados e responsabilizados no processo das políticas públicas sociais, políticas essas comprometidas com a igualdade de oportunidades e direitos. E para que de fato a pobreza seja combatida, precisamos pensar em alguns desafios que se colocam atualmente nestas políticas. Um grande desafio para a ampliação da cidadania da mulher seria a perspectiva de gênero colocada à questão da pobreza, conhecer suas histórias de vida e necessidades, sem perder de vista o histórico marcado pela subalternidade e dominação.

V - Referências bibliográficas

ACURCIO, F.S. *A história da Política Pública no Brasil*. Grupo de pesquisas em epidemiologia e avaliação em saúde – UFMG, 2003.



BOSCHETTI, I. *Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira.*

In: Revista Psicologia e Sociedade: 15 (1): 57-96: jan./jun.2003. CARLOTO, C.M. MARIANO, S. *A família e o foco nas mulheres na Política de Assistência Social.* In: Sociedade em Debate, Pelotas, 14(2): 153-168, jul.-dez./2008.

FREITAS, R. de C. S; BARROS. N.V; BRAGA, C.D; MESQUITA, A. de A; CANEJO, L.

Política social, família e gênero – temas em discussão. In: XX Seminário Latinoamericano de escuela de trabajo social. 2012, Córdoba, Argentina.

LAVALETTE, M. e PRATT, A. Social Policy. Theories, concepts and issues. London: Sage, 2007. Capítulos 2 a 6.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Versão preliminar. Brasília, junho/2006.

PEDRO, J.M. Traduzindo o debate: o uso da categoria na pesquisa histórica. *História*, São Paulo, v.24, n.1, p.77-98, 2005).

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.* 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, T.S. dos. *Gênero e políticas sociais: novos condicionamentos sobre a estrutura familiar.* In: Revista SER Social, Brasília, v. 10, n. 22, p. 97-128, jan./jun. 2008.

SUNKEL, G. *El papel de La familia em La protección social em América Latina.* Série CEPAL 120. Santiago de Chile, 2006.

Documentos

Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS / 2004. Norma Operacional Básica – NOB / SUAS. Site visitado

<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2240>.

Acesso em 12 de abril de 2013.