

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E MULHERES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

GENDER AND WOMEN'S TRANSVERSALITY IN SOCIAL ASSISTANCE POLICY: A DOCUMENTARY ANALYSIS

Daniele Rodrigues Souza Carmona¹, Gislaine Alves Souza², Fernanda de Oliveira Santos³

RECEBIDO: 12/09/2018 | ACEITO: 12/03/2019

DOI: 10.5902/2317175834700

RESUMO

Objetivou-se compreender como as mulheres e o gênero são descritos e articulados nos documentos oficiais da política de Assistência Social brasileira. Para isso, foi realizada uma análise documental dos marcos regulatórios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Duas categorias emergiram da análise: “tessituras sobre gênero e mulheres nos documentos” e “violações de direitos e a política de assistência social”. Gênero aparece atrelado à igualdade de direitos, respeito à diversidade e combate às discriminações. Mulheres são descritas como público alvo da assistência social, pois vivenciam situações de vulnerabilidade ou violações de direitos. Visualiza-se uma abordagem ainda incipiente e pouco crítica desse tema nos documentos oficiais refletindo o risco de manutenção dos papéis tradicionais de gênero. E evidencia-se a importância da discussão de gênero para a compreensão dos processos de exclusão e discriminação do público alvo do SUAS.

Palavras-chave: Gênero; Mulheres; Assistência Social.

1 Graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Possui especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade Federal de Viçosa (2015). Atualmente mestranda no Programa de Promoção da Saúde e Prevenção da Violência pela Universidade Federal de Minas Gerais e vinculada ao Núcleo de Promoção de Saúde e Paz.

2, 3 Graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Possui especialização pelo Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, na área de concentração Saúde do Idoso do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (2015). Mestre em Saúde Coletiva com ênfase em Ciências Sociais e Humanas em Saúde, pelo Instituto René Rachou (2018). Atualmente doutoranda em Saúde Coletiva pelo Instituto René Rachou (FIOCRUZ-MG) e integra ao Núcleo de Estudos em Saúde Pública e Envelhecimento (NESPE).

ABSTRACT

The themes gender and women are cross-cutting in Social Assistance Policy is the object of attention from that article. Qualitative data were produced by a documentary analysis of regulatory frameworks of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Two categories emerged from the analysis: "gender and women's tessitura in the documents" and "an interface of rights violations with a social assistance policy". Gender appears coupled to equal rights, respect for diversity and combating discrimination. Women appear as target audience of social assistance, by experiencing situations of vulnerability or violation of rights and violence. There is still an incipient and uncritical approach to this issue in official documents reflecting the risk of maintaining traditional gender roles. It is evident the importance of discussion of gender for the understanding of the processes of exclusion and discrimination of the target audience of SUAS.

Keywords: Gender; Women; Social Assistance.

1 Introdução

Os direitos e garantias sociais estão previstos na Constituição Federal de 1988 que reconhece a assistência social como política pública, tripé da seguridade social, junto à saúde e a previdência social. A política pública de assistência social se organiza a partir de normas, critérios, princípios e diretrizes consubstanciadas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), criada em 1993. Entende-se que políticas públicas são decisões governamentais utilizadas para enfrentar problemas que atingem a vida em comum, seja por meio de ações, programas ou serviços, visando fornecer condições básicas de vida a população.

Instituído a partir de 2004/2005 como política pública de responsabilidade estatal, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) busca superar a velha imagem de política clientelista, assistencialista e filantrópica (SANTOS, 2000). Norteador-se por novos paradigmas, o SUAS propõe a proteção social baseada na garantia de direitos sociais, no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e na co-construção da autonomia dos sujeitos/famílias atendidos, conforme prevê a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O SUAS reflete sobre e propõe ações conjuntas com as demais políticas e sistemas de garantia e defesa dos direitos, visando o enfrentamento da desigualdade social, da vulnerabilidade e da violação dos direitos dos indivíduos, famílias e coletividades nas esferas macro e micropolíticas da sociedade. Também atua nos espaços públicos e privados das relações sociais, sendo pertinente compreender como essa política reconhece e lida com a perspectiva de gênero e de mulheres.

As mulheres são as que mais acessam os serviços da assistência social (CARLOTO; MARIANO, 2010; CASTRO, 1999; PEREIRA, 2014). Mariano e Carloto (2009) sustentam a relevância de pesquisas que reflitam sobre os padrões das relações de gênero nos programas de assistência social brasileira. Apresentar o cenário da assistência social, evidenciando as questões de gênero, é importante para o avanço das ações e para a desnaturalização das desigualdades. Assim, de maneira transversal, visualizam-se na política de assistência social, a

“feminização da pobreza”, as mulheres que chefiam suas famílias, a violência contra as mulheres e as desigualdades de gênero como desafios enfrentados na construção de direitos e proteção social do público atendido.

Percebe-se que as publicações sobre assistência social, gênero ou mulheres concentram-se na crítica à concepção familista, ao papel e dever enquadrados às mães nessa política, com manutenção conservadora da lógica patriarcal (OLIVEIRA, 2017; SILVA, TAVARES, 2015; COSTA et al., 2015; SANTOS, 2014; MELO, 2012; TABBUSH, 2011; MARTINS, 2011; CARLOTO, MARIANO, 2010; MARIANO, CARLOTO, 2009; CASTRO, 1999). Além desses temas, há foco nas mulheres que vivenciam a violência como público alvo da assistência social, e na perspectiva de empoderamento de mulheres (OLIVEIRA, 2017; CABEZAS, 2016; SANTOS, 2015; COSTA et al., 2015; SILVA, TAVARES, 2015; MADUREIRA et al., 2014; PEREIRA, 2014; MELO et al., 2014; MOREIRA et al., 2012; TABBUSH, 2011; CARLOTO, MARIANO, 2010; MARIANO, CARLOTO, 2009; CASTRO, 1999). Aparecem também ambiguidades acerca dos benefícios de assistência social às mulheres e das mulheres como as profissionais do SUAS (OLIVEIRA, 2017; COSTA et al., 2015; MELO et al., 2014; SANTOS, 2014; PEREIRA, 2014; MARTINS, 2011; CARLOTO, MARIANO, 2010; MARIANO, CARLOTO, 2009).

Silva e Tavares (2015) discutem que a transversalidade de gênero nas políticas públicas ainda é incipiente. Observa-se que em nenhuma das publicações foi realizada uma pesquisa documental sobre como esses temas entrecruzam o âmbito formal dessa política pública. Assim, esses elementos transparecem a atualidade e relevância desta discussão. Parte-se do pressuposto de que abordar os marcos legais do SUAS à luz das discussões sobre gênero e mulheres implica problematizar a realidade social, visando a defesa dos direitos humanos e o enfrentamento de determinadas desigualdades, aspectos que são primordiais para a política em questão.

Desse modo, busca-se compreender como as mulheres e o gênero são descritos e articulados nos documentos oficiais da política de Assistência Social brasileira. O artigo está organizado em seções, a seguir será exposto o referencial teórico que apresenta o SUAS e teorias para reflexões sobre gênero. Subsequentemente, relata-se o método de pesquisa documental realizado. A discussão dos resultados contempla as subseções “Tessitura sobre gênero e mulheres nos documentos” e “Violação de direitos e a política de Assistência Social” e nas considerações finais reitera-se a relevância das categorias gênero e mulheres no SUAS face às desigualdades sociais.

2 Referencial teórico

2.1 O SUAS

A assistência social nasce no Brasil dentro de uma cultura histórica de paternalismo, clientelismo e caridade, sendo suas primeiras ações vinculadas

a instituições religiosas ou de benemerência, com ações fragilizadas, descontinuas e de caráter compensatório, assistencialista e filantrópico (IAMAMOTO, 2008; COUTO, 2010). Entre os anos de 1930 e 1988, a assistência social é predominantemente ofertada pelo setor privado, com participação do Estado restrita ao apoio às entidades (JACOUD, 2009).

O reconhecimento da assistência social como direito se dá a partir da Constituição Federal de 1988, que a coloca junto à Saúde e à Previdência Social dentro do sistema de seguridade social brasileira. Sua regulamentação como política pública ocorre em 1993 com a publicação da primeira versão da LOAS, Lei de nº 8.742. A institucionalidade como SUAS ocorre, em 2004 e 2005, com a publicação da PNAS e da Norma Operacional Básica do SUAS, respectivamente. Enquanto política pública de caráter estatal, o SUAS visa afiançar, por meio de serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais, as seguranças de acolhida, de renda, de convívio e de autonomia aos sujeitos que acessam a política pública de assistência social, visando proteção social, garantia da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos pessoais e sociais, conforme preconiza a PNAS (BRASIL, 2004a) e a LOAS (BRASIL, 1993/2011).

O SUAS assume o lugar de articulador da rede de proteção social, tendo como um de seus princípios norteadores: “tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (Art. 4º, inciso II, BRASIL, 2011). As compreensões de conceitos, como o de família, de cidadania, de vulnerabilidade, de violação de direitos, de fatores de risco e de proteção, foram incorporadas pelo SUAS a partir do diálogo com legislações criadas para a garantia de direitos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), adjunto ao embasamento na Carta Magna, que se constitui a carta fundamental dos direitos sociais.

O SUAS organiza a oferta dos serviços socioassistenciais em dois tipos de proteção social: a básica, que tem como equipamento público central o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); e a proteção social especial, que se subdivide em média complexidade, representada pelo equipamento Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e alta complexidade. No CRAS, oferta-se obrigatoriamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) e trabalha-se na perspectiva da promoção de autonomia, bem-estar social e prevenção de violação de direitos. Enquanto no CREAS, dispõe-se do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), além dos outros serviços descritos na tipificação do SUAS, e enfoca-se nas situações de violação de direitos das famílias/indivíduos e fragilização dos vínculos familiares. Por sua vez, a proteção social especial de alta complexidade trabalha o processo de institucionalização de indivíduos em situação de violação de direitos, cujos vínculos familiares foram rompidos (BRASIL, 2009a). O SUAS articula, coordena e oferta serviços, programas, pro-

jetos e benefícios socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família (PBF)³, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴ e os Benefícios Eventuais⁵ que visam assegurar a sobrevivência de famílias pobres (BRASIL, 2011; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b).

2.2 Gênero como categoria de análise das relações de poder

Pesquisadores da área de estudos feministas, como Lima (2003) e Gohn (2008), explicam que o conceito de gênero foi assumindo a perspectiva de categoria de análise que questiona o determinismo biológico e enfatiza os aspectos relacionais e culturais na definição social do masculino e do feminino, com intuito de compreender as desigualdades entre homens e mulheres. Joan Scott, em 1989, já fazia essa leitura ao defender o conceito de gênero como uma categoria útil para a análise das relações sociais humanas e para fornecer sentido à organização dada ao conhecimento histórico. A autora afirma que o reconhecimento dos eixos classe, raça e gênero permitiriam aos pesquisadores um olhar mais atento, profundo e científico sobre as históricas desigualdades de poder.

Na visão de Perrot (2009), a divisão de sexos é uma das problemáticas marcantes do século XXI. A autora relata o desenvolvimento de um campo multifatorial de estudos atento às questões das mulheres que vem se fortalecendo ao longo dos anos, abordando questões como os papéis tradicionais atribuídos à mulher, a noção de público e privado, de violência, de poder e de representação de gênero. Na mesma direção, Bourdieu (1995) afirma que as diferenças biológicas legitimam as divisões sexuais no trabalho a partir de uma compreensão de mundo marcada pela dominação masculina. Para esse autor, a violência simbólica, que em sua sutileza camufla as relações de poder, tanto nas relações de gênero quanto na composição social, é fruto de um processo histórico de subordinação e hierarquização de gênero.

A desigualdade nas relações de gênero é impressa na historicidade do patriarcado no Brasil. O patriarcalismo é considerado um sistema de regras fundamentado na tradição que enfatiza a autoridade patriarcal, requisito primordial nas relações à dominação (AGUIAR, 2000). Nessa vertente, as perspectivas feministas contribuíram e contribuem para a discussão do patriarcado, o debate das relações assimétricas construídas entre homens e mulheres e uma análise mais profícua entre o público e o privado, sobressaindo a dualidade presente no patriarcalismo no Brasil (REZENDE, 2015; AGUIAR, 2000). O conceito de patriarcalismo no Brasil não é estático, há distintas formas de **organização patriarcal que produzem modos diversos de dominação na sociedade**

³ Programa de transferência de renda direta mensal para famílias em condição de pobreza e extrema pobreza no intuito de superarem a fome e a situação de vulnerabilidade. As famílias são selecionadas posteriormente a inscrição no Cadastro Único e tem condicionalidades para manutenção no Programa, como garantias de acesso à saúde e educação. (BRASIL, 2004b).

⁴ Benefício destinado a pessoas idosas ou portadoras de deficiência incapacitante para o trabalho e para vida independente, que garante um salário mínimo mensal para as pessoas com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. (BRASIL, 2009b; BRASIL 2005; BRASIL, 1993/2011).

⁵ Tem o caráter transitório, admissível em caso de vulnerabilidade temporária - auxílio por natalidade, funeral, calamidade pública ou demais provisões - para atendimento as necessidades humanas básicas (BRASIL 2005; BRASIL, 1993/2011).

brasileira. Desde a colonização até os dias atuais, esses modos se manifestam, seja na forma política, econômica, trabalhista, social ou cultural. É nessa narrativa que as mulheres brasileiras vivenciam processos de exclusão, subordinação, sexismo e misoginia sofridos no bojo de uma sociedade historicamente patriarcal (DELPHY, 2009).

3 Método de pesquisa

O estudo desenvolvido é de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, perspectiva adequada para uma compreensão detalhada dos dados, permitindo aprofundamento na complexidade dos processos estudados (MINAYO, 2008). A coleta de dados se deu pela análise de documentos, o que requer a garimpagem das fontes documentais e o olhar cuidadoso e crítico no processo de análise (BRAVO, 1991). Como critério para constituição da amostra, definiu-se a seleção de documentos oficiais da política de assistência social, publicizados no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁶, datados entre os anos de 1993 e 2016; especificados como documentos legislativos, regulatórios, metodológicos, orientadores e de capacitação. Assim, a amostra foi constituída por cadernos, orientações técnicas, livros, normativas e notas.

A exploração do material selecionado foi organizada por meio do fichamento dos documentos a partir da técnica de análise do conteúdo temático, que permite a descrição e compreensão dos conteúdos analisados por meio da reagrupação de categorias em unidades de codificação (BARDIN, 2004). Para cada documento, criou-se uma ficha de leitura com os campos: referência bibliográfica, resumo, levantamento quantitativo e qualitativo da recorrência dos termos "gênero" e "mulher (es)" nos documentos e a extração de trechos dos documentos que poderiam ser utilizadas posteriormente na discussão dos dados.

Dessa forma, realizou-se primeiro uma leitura flutuante; em seguida, a exploração do material a partir da codificação e classificação em categorias temáticas; por fim, procedeu-se ao tratamento dos dados por meio da inferência e interpretação (BARDIN, 2004). Essa organização do material culminou na construção de uma tabela na qual se especifica o nome dos documentos, os organizadores, o ano de publicação e o conteúdo apresentado.

A pesquisa foi isenta de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa, mas respeitou o previsto pela Resolução nº 466/2012 e nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

⁶ Os assuntos e documentos referentes à política de assistência social se encontram atualmente na pasta da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, vinculada ao Ministério da Cidadania no endereço www.mds.gov.br. O Ministério da Cidadania é resultante da união dos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Esporte e da Cultura, instituído por meio do decreto 9.674/2019 no dia 02 de janeiro de 2019. O referido Ministério passou por mudanças de nome nos últimos dois anos devido a mudanças governamentais no âmbito federal. O nome MDS é o encontrado nas fichas técnicas dos documentos explorados, considerando a delimitação temporal do material selecionado.

Tabela 1: Documentos analisados

	DOCUMENTOS	ORGANIZADORES, ANO	CONTEÚDO
01	Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –8.742/1993 e 12.435 de 2011.	BRASIL, 1993;2011.	Dispõe sobre a organização da assistência social.
02	Política Nacional de Assistência Social – PNAS.	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.	Documento orientador das ações da assistência social como política pública.
03	Norma Operacional Básica do SUAS - NOB SUAS.	MDS/SNAS, 2005; 2011.	Propõe um regime geral próprio de gestão para a assistência social, apresenta os eixos estruturantes para implantação e consolidação do SUAS no Brasil.
04	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH SUAS.	MDS/SNAS, 2006.	Informa aos gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários os conteúdos sobre a gestão do trabalho no SUAS.
05	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.	MDS/SNAS, 2009.	Descreve os serviços do SUAS, assim como os seus objetivos, público alvo, condições, formas de acesso e impactos esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.
06	Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	MDS/SNAS, Comissão Intergestores Tripartite (CIT), 2009.	Integração da gestão dos serviços, benefícios, programas e transferências de renda do governo federal que compõem PNAS. Contém a Resolução nº07/2009.
07	Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.	MDS/SNAS, 2009.	Subsidia o processo de implantação, organização e funcionamento da principal unidade da proteção social básica, CRAS.
08	Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.	MDS/SNAS, 2011.	Subsidia os órgãos gestores da política de assistência social no processo de implantação de novas unidades ou de acompanhamento e aprimoramento do CREAS.
09	Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop.	MDS/SNAS, 2011.	Orienta, em todo o território nacional, a gestão do Centro POP e a oferta qualificada do Serviço.
10	Orientações Técnicas sobre o PAIF. Volume 1. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	MDS/SNAS, 2012.	Contribui para a qualificação do principal serviço de proteção básica do SUAS: o PAIF.
11	Orientações Técnicas sobre o PAIF. Volume 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.	MDS/SNAS, 2012.	Possibilita, às equipes técnicas e aos gestores da política, novas oportunidades de reflexão sobre o fazer profissional, sobre os objetivos e sobre a estrutura do serviço, suas ações e formas de implementação, além das metodologias existentes.
12	CapacitaSUAS. Volume 1. SUAS: Configurando os eixos de mudanças.	MDS e SNAS em parceria com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (IEE-PUC.SP) e com o Programa das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), 2008.	Ressalta o papel estratégico do Estado no SUAS em contraposição às ações assistenciais pautadas em relações clientelistas e paternalistas, apontando a gestão do trabalho e a construção da identidade dos trabalhadores como elementos necessários nesse processo.
13	CapacitaSUAS. Volume 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados.	MDS e SNAS em parceria com o IEE-PUC.SP e UNESCO, 2008.	A gestão do SUAS nos municípios e estados e a articulação entre os entes federativos pautados pelas novas matrizes conceituais e organizativas.

14	CapacitaSUAS. Volume 3. Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração.	MDS e SNAS em parceria com o IEE-PUC.SP e UNESCO, 2008.	Um dos principais instrumentos de gestão da política ratifica sua importância estratégica na política de assistência.
15	Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate. Benefícios Eventuais da Assistência Social.	MDS/SNAS, 2010.	Reflete acerca da regulamentação dos benefícios eventuais da política de assistência.
16	CapacitaSUAS. Caderno 1. Assistência Social: Política de Direitos a Seguridade Social.	MDS/SNAS, 2013.	A função de defesa de direitos, no campo socioassistencial, no âmbito da proteção social brasileira.
17	CapacitaSUAS. Caderno 2. Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade.	MDS/SNAS, 2013.	Fomenta a articulação entre qualidade e direito sobre os serviços e benefícios socioassistenciais ofertados pela assistência.
18	CapacitaSUAS. Caderno 3. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social.	MDS/SNAS, 2013.	Processos de produção, análise e utilização de informações dentro do SUAS, o uso da categoria território como base de organização e conceito-chave para a vigilância socioassistencial na qualificação das intervenções dos agentes públicos.
19	Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil.	MDS em parceria com a UNESCO, 2009.	Estabelece uma ponte entre a teoria e as concepções da política social e a prática institucional recente (SUAS e PBF).
20	Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta.	Crus et al., 2014.	Demarca as interfaces e potencialidades da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS no cumprimento de suas funções de oferta da proteção social, de promoção da vigilância socioassistencial e de garantia de acesso a direitos.
21	SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas.	MDS/SNAS, 2015.	O percurso do SUAS nos últimos dez anos de construção do primeiro plano decenal de assistência social no âmbito da seguridade social brasileira e o fechamento desse ciclo no ano de 2015.
22	Direito e assistência social.	Albuquerque et al., 2016.	Reflexões e recomendações produzidas no imbricamento entre o direito e a política pública de assistência social.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

4 Apresentação e discussão dos resultados

A sistematização dos resultados e da discussão dessa transversalidade parte dos itens gênero e mulheres inseridos na política de assistência social, organizados em duas categorias de análise. A primeira, “Tessituras sobre gênero e mulheres nos documentos”, descreve gênero atrelado a valores de igualdade de direitos e de combate à discriminação, além de abordar as mulheres como público da assistência social no âmbito familiar e comunitário. Enquanto a segunda categoria, complementar à anterior, “Violação de direitos e Assistência Social”, discute, no recorte da temática, as mulheres como um público que necessita de proteção social por vivência de vulnerabilidades ou violações de direitos.

4.1 Tessituras sobre gênero e mulheres nos documentos

Os documentos analisados trazem a compreensão de gênero como temática relevante a se considerar no processo de trabalho, em virtude do impacto na condução das ações socioassistenciais. Gênero e mulheres tornam-se transversais ao desenvolvimento das intervenções que objetivam buscar um fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários, e a redução de fatores de risco nos territórios de abrangência dos serviços, como identificado nos documentos 02 e 07 (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2009d), promovendo a redução da desigualdade e o fortalecimento dos direitos à cidadania.

Considerando os documentos 06, 13 e 15 (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2008b; BRASIL, 2010), que apresentam conteúdos direcionados à gestão, financiamento e regulamentação dos benefícios concedidos no SUAS, não foram encontradas quaisquer referências aos termos “mulher” e “gênero”. Por sua vez, nos documentos 12 e 14 (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2008c) os marcadores citados são percebidos como parte de um conjunto que representa a diversidade e heterogeneidade do público atendido dos serviços de proteção social. Em virtude dessa diversidade, o documento 8 (BRASIL, 2011a) prevê a garantia nos atendimentos particularizados ou em pequenos grupos realizados pela proteção social especial. Dentre os documentos analisados, no documento 05 (BRASIL, 2009a) os termos “gênero” e “mulheres” são utilizados apenas na apresentação dos serviços de acolhimento institucional determinando a obrigatoriedade do respeito a todos os tipos de diversidades e pontuando a necessidade de atenção à perspectiva de gênero no planejamento político-pedagógico das instituições de acolhimento. O termo “feminino” aparece nos documentos 03, 07 e 08 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2011a) apenas para indicar o modelo de organização estrutural dos equipamentos. Por exemplo, a separação de banheiros, ou das instituições de abrigo temporário, em feminino e masculino. Compreende-se que os documentos supracitados foram pautados por um rigor conceitual e estímulo à análise crítica dos processos de implantação de programas e serviços, todavia, suas matrizes conceituais e organizativas da gestão do trabalho não exigem a necessidade metodológica em discutir gênero no processo da assistência.

A dimensão de gênero marca na assistência social a necessidade de construção de uma relação entre os equipamentos de proteção social básica e a comunidade, defendida no documento 07, que aponta a necessidade de “identificar as redes de apoio informais existentes, como grupos de mulheres, associação de moradores” (BRASIL, 2009d, p. 37). Nessa mesma direção, nota-se que o documento 14 faz uma crítica aos centros de referência que limitam sua atuação ao atendimento de “plantão social” e propõe que esses equipamentos fortaleçam sua vinculação territorial e relacionamento com o público local (o conjunto de mulheres, homens, idosos, jovens, etc.).

Esses elementos apresentam o objetivo da proteção social de contemplar todos os grupos minoritários no combate às formas de discriminação, como disposto no documento 03, e igualmente retomado nos documentos 04 e 20 (BRASIL, 2006; CRUS et al., 2014) ao conceituar vigilância social com vistas à dignidade e diversidade.

Outro documento que traz conceitos que atentam ao enfrentamento à discriminação é o documento 09 (BRASIL, 2011c), que aborda a especificidade da dinâmica de mulheres que vivenciam situações de rua. Este documento apresenta a igualdade/equidade e o respeito às diferenças como princípios que devem nortear o planejamento do trabalho social ofertado pelo SUAS, visando garantir a ética e o respeito à dignidade, diversidade e não discriminação decorrente de diversas condições, dentre as quais a de *gênero*, considerando que tais discriminações podem agravar as situações de vulnerabilidade e de risco vivenciadas pelo público atendido. O documento contextualiza a busca pela igualdade de direitos por meio dos movimentos sociais que historicamente avançaram na conscientização e na organização popular para a conquista de direitos sociais básicos para crianças, idosos, *mulheres*, negros e homossexuais. Em linhas gerais, a ruptura com as discriminações contra as mulheres, os índios, os afrodescendentes, entre outros, também é pauta central na dinâmica da política de assistência no documento 19 (BRASIL, 2009c), fator este que apresenta os marcadores “gênero” e “mulheres” inseridos nos grupos vulneráveis e de atenção da política de assistência social.

Ao destacar a garantia dos direitos com base na equidade, ou seja, na busca da igualdade que considere as diferenças, o documento 22 (ALBUQUERQUE et al., 2016) aponta as mudanças ocorridas nas políticas públicas através da Constituição/1988. É um documento que discute de forma mais abrangente os papéis femininos e masculinos definidos a partir da perspectiva social e cultural e, portanto, consideram uma dimensão de gênero, e não de afirmação biológica, sexual.

Em uma perspectiva analítica, os documentos 11 e 19 (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2009c) enfatizam a presença das discriminações sofridas pelas mulheres através do trabalho social com as famílias, a partir da recusa de concepções, valores e posturas que reforcem a condição de subalternidade das mulheres.

Verifica-se, ainda, que a política de assistência, ao dedicar-se à perspectiva da matricialidade sociofamiliar, atenta-se para análise das formas emergentes de organização familiar no território, considerando a composição predominante, os aspectos geracionais e de gênero, os valores e relações estabelecidas com a comunidade, dentre outras questões. Como consta no documento 11 (BRASIL, 2012b), a partir da possibilidade de incentivar a reflexão sobre assuntos específicos nas oficinas com famílias, pode-se promover discussões que contemplem temáticas como: acesso a direitos, padrões de beleza, desigualdades de gênero, violência contra mulher, sobrecarga feminina nos cuidados com as famílias, resgate da história de mulheres importantes, tanto na sociedade quanto no território em questão, entre outras.

Nessa direção, o referido documento destaca a proteção social voltada às mulheres ao apontar que o pressuposto da pedagogia da problematização, desenvolvida por Paulo Freire, pode nortear o acompanhamento realizado pelo PAIF, na medida em que propõem uma percepção da realidade mediada pelo diálogo. Ele avança na discussão de gênero ao discutir o isolamento social das mulheres, a feminização da pobreza, a violência contra as mulheres e a sobrecarga das mulheres na divisão das responsabilidades familiares. Sugere, ainda, identificar características do território e do município que gerem estratégias de superação do isolamento e que promovam pessoas capazes de combater situações de opressão, tornando-se autores da transformação social.

A centralidade familiar é amplamente trabalhada nos documentos regulatórios e reafirmada em mais de 50% dos documentos analisados, denotando a perspectiva da matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante e ponto privilegiado de organização das ações do SUAS. Este reconhece a família como um espaço relevante e indispensável de proteção, cuidados e socialização primária, mas também contraditório, que igualmente precisa ser protegido e cuidado, principalmente devido às pressões, fragilizações e contradições que vem sofrendo a partir dos processos de exclusão sociocultural; assim como através de transformações econômicas, sociais, de hábitos e de costumes vinculadas ao modelo de sociedade capitalista.

Em orientações técnicas e livros publicados pelo MDS, visando a capacitação dos profissionais, é realizada uma autocrítica às ações e intervenções baseadas na dimensão da matricialidade sociofamiliar, que, sem o devido cuidado e posicionamento ético, podem ser realizadas de modo moralista, simplificado e acrítico, desconsiderando as contradições e relações de poder sociais que se refletem na dinâmica familiar (BRASIL, 2008a; 2008c; 2009c; 2009d; 2012a). A partir da PNAS, a matricialidade sociofamiliar foi vista como uma estratégia contra a fragmentação dos atendimentos, todavia com evidentes ambiguidades em sua materialização –se por um lado procura reforçar a proteção social e a autonomia das famílias, por outro lado, em um modelo familista, acaba por normatizar e disciplinar as famílias, como alvo de proteção social, para potencializar as ações e reduzir os custos (TEIXEIRA, 2010). Assim, alerta-se para o risco de uma visão restrita da matricialidade sociofamiliar quando se trabalha com famílias de baixa renda, nas quais a mulher é a principal referência de cuidado, podendo levar a “uma agenda do tipo moralista, voltada para regular o comportamento de núcleos de baixa renda e não uma agenda política de construção de direitos à proteção social” (BRASIL, 2009c, p. 43).

Nessa direção, Silva e Tavares (2015) sustentam que a matricialidade sociofamiliar expressa pela PNAS realiza-se de modo equivocado, contribuindo para reforçar a desproteção social e podendo comprometer ainda mais as mulheres, uma vez que as responsabilidades do Estado são transferidas para a família, e, por conseguinte, para as mulheres, colocadas como cuidadoras e mães. De modo semelhante, Santos (2015) discute como as políticas públicas

são centralizadas e dependem da atuação das mulheres pobres numa lógica conservadora da divisão sexual e social do trabalho, delegando à mulher as atividades domésticas, educativas e de cuidado. O Estado intervém considerando que a mulher tem a função de assegurar a sobrevivência material da família, manter a unidade do grupo, tendo uma cidadania regulada.

Essa crítica também é reforçada no volume do CapacitaSUAS, que problematiza a sobrecarga vivenciada pelas mulheres como fator que pode inibir a construção de sua autonomia, na medida em que ocorre no campo dos programas sociais uma disseminação do espectro da mulher como “boa gestora da pobreza porque essa mulher é capaz de, com pouquíssima renda, ‘se virar’ para garantir uma socialização menos rebelde ou menos problemática das pessoas em torno da sua família” (GODINHO apud BRASIL, 2008a, p. 60).

Quando não se tem uma visão clara sobre os riscos e as vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias atendidas e sobre as metodologias de trabalho pertinentes, o trabalho exigido pela matricialidade sociofamiliar acaba sendo “simplificado por agentes treinados que atuam com mulheres para que desenvolvam trabalhos menos qualificados e ampliem a renda da família. Desse modo, não só se esquece a família como tal, como não se respeita um trabalho de gênero com mulheres” (BRASIL, 2009c, p. 50). Assim, problematiza-se a afirmação dos papéis tradicionais que desencadeiam desigualdades dentro da esfera doméstica e os efeitos que o acompanhamento familiar pode desempenhar, seja para reforçar ou para combater as desigualdades de gênero (BRASIL, 2009c).

Há nos documentos a ênfase na importância da matricialidade sociofamiliar, mas também ressalvas ao esclarecer que a assistência social deve buscar atender demandas de proteção que não se restringem a responsabilidade familiar e que são agravadas pela desigualdade e questões sociais que se expressam de modo mais severo nas classes subalternizadas da sociedade brasileira, apontamentos presentes no documento 17 (BRASIL, 2013b). As questões sociais e a perspectiva da defesa a diversidade e equidade destacam-se no referido documento ao frisar que, para ofertar serviços com qualidade, é preciso conhecer as necessidades coletivas e os aspectos de cultura, de gênero, de orientação sexual, de raça, dentre outros, que distinguem os grupos e configuram na atualidade as demandas de movimentos sociais em relação a políticas específicas.

Outro ponto observado na análise documental diz respeito à ênfase aplicada no documento 08 (BRASIL, 2011a) ao processo de educação permanente dos trabalhadores que atuam na proteção social especial, sobre as legislações da assistência social, dos direitos humanos e dos segmentos específicos que compõem o público prioritário da política, dentre os quais as mulheres, como condição essencial ao exercício das funções assistenciais. Na prática, percebe-se que a leitura de normativas como a Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 2006) e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2007) são consideradas primordiais nos processos de capacitação dos profissionais do CREAS. O referido documento apresenta possíveis temáticas de capacitação

que, de modo geral, também são importantes para se pensar a proteção social e enfrentamento de violação de direitos das mulheres, na medida em que são temas que fazem interseção com as dimensões *mulher* e *gênero*, tais como violência urbana e intrafamiliar; diversidade sexual e étnico-racial; cidadania e participação social; e trabalho em rede, metodologias do trabalho social com famílias em situação de risco social e de violação de direitos.

Na visão de Santos (2015), a deficiência de investimento na formação permanente dos profissionais do SUAS é um dos desafios nas ações governamentais. Nas palavras da autora: “no êxtase da euforia, setores do Estado bipolar criam leis, planos e firmam pactos pelos direitos das mulheres. Mas no momento subsequente de depressão, a implementação carece de recursos ou cai nas mãos dos defensores da família, em detrimento dos direitos das mulheres” (SANTOS, 2015, p. 597).

Semelhantemente Silva e Tavares (2015) denunciam que a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas foi insuficiente para mudar a concepção de família, e de mulheres como cuidadoras e mães, uma vez que gênero ainda aparece como sinônimo de mulher e há diferenças entre políticas de gênero e políticas para mulheres. Ignorando essa diferença o Estado pouco faz para mudança da ordem patriarcal e de transformação das desigualdades de gênero.

Nas análises, observa-se também que os documentos especificam as mulheres como público alvo da assistência social, seja por vivenciar situações vulneráveis ou por serem vítimas de violação de direitos, conteúdo da próxima subseção.

4.2 Violações de direitos e a política de Assistência Social

Reconhece-se que a assistência social deve se voltar para os segmentos mais vulneráveis, como crianças, idosos e mulheres, conforme documento 20 (CRUS et al., 2014). Assim, as situações de desproteção social vivenciadas por esses segmentos devem ser prevenidas, enfrentadas e superadas por meio de ações na proteção social básica e especial em parceria com o Sistema de Justiça e as demais políticas públicas.

Observa-se nas fontes documentais a frequente análise das mulheres como pertencentes aos grupos mais predispostos às situações de vulnerabilidades e violação de direitos. O documento 03 (BRASIL, 2005) esclarece que famílias em que há “uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de quinze anos e analfabeta” se encaixam nos critérios para definição de pessoas vulneráveis e são, portanto, público prioritário da assistência social. No documento 10 (BRASIL, 2012b) é retomada a noção de vulnerabilidade social apresentada pelo documento 02 (BRASIL, 2004a), para esclarecer que as famílias que demandam proteção do PAIF são aquelas que vivenciam discriminações e privações ou acessos precários aos direitos sociais básicos.

Pereira (2014) questiona o motivo pelo qual as mulheres recorrerem com

maior frequência aos serviços de assistência social e constata que costumeiramente elas acessam mais aos serviços tendo como motivação principal a procura por benefícios, orientações e documentações. Para o autor, essa procura pode estar relacionada ao fato de que:

São mulheres/mães que costumam ser as “chefes” dessas famílias, muitas vezes morando sozinhas com os filhos, responsáveis, portanto, pela manutenção da vida familiar, o que frequentemente inclui o acesso aos serviços de educação, saúde e também de assistência social. Talvez este seja um forte motivo que justifica a predominância feminina nos CRAS (PEREIRA, 2014, p. 13).

A feminização da pobreza deve-se a complexas estruturas sociais e econômicas de desigualdade de gênero, que promovem a desvantagem das mulheres na remuneração, acesso ao trabalho e mobilidade socioeconômica (SILVA; TAVARES, 2015). O fato de as mulheres se destacarem como público alvo da política de assistência social deve-se também por serem as que mais vivenciam situações de pobreza, riscos sociais e vulnerabilidades.

No documento 20 (CRUS et al., 2014), contextualiza-se a história do trabalho no Brasil, marcada pelo escravagismo, a discriminação de gênero, o caráter secundário do trabalho no campo e do trabalho doméstico, denunciando dentre outras coisas, que a desigualdade de gênero no âmbito do trabalho é mais um fator que vulnerabiliza as mulheres na sociedade brasileira. Aponta-se a demanda reprimida das mulheres entre os 50 e 64 anos de idade, que tentam sem sucesso acessar o BPC. Geralmente são trabalhadoras domésticas com 40 anos ou mais de serviços, que exauriram sua força de trabalho, sem acesso a qualquer direito trabalhista, uma vez que apenas no final de 2015 o trabalho doméstico começou a ser formalizado com as devidas garantias. Desse modo, essas mulheres adquiriram problemas crônicos de saúde, depois de prolongado tempo em trabalhos pesados, que limitaram sua obtenção de uma fonte de renda, mas ainda assim não são consideradas como deficientes pela perícia médica do INSS.

Diante disso, o documento 19 (BRASIL, 2009c) aborda a necessidade de políticas públicas que se atentam para a diminuição das desigualdades, através da geração de renda e de emprego para os pobres, particularmente para mulheres e outros grupos minoritários. Nessa direção, o documento 01 (BRASIL, 1993) com sua única referência ao termo mulher, prevê em seu artigo 40-A que a mulher responsável pela unidade familiar será a beneficiária preferencial dos recebimentos monetários advindos dos benefícios eventuais, do Programa de Erradicação para o Trabalho e dos projetos de enfrentamento da pobreza.

Conforme Silva e Tavares (2015),

Há um deslocamento, um distanciamento, entre os documentos que instituem as orientações e a operacionalização da política [de assistência social]. Nos documentos não há explicitamente a mulher enquanto a representante preferencial da família, mas

nas práticas cotidianas as estratégias são dirigidas para a participação da mulher/esposa/mãe, o que não ocorre por acaso. (SILVA, TAVARES, 2015, p. 82)

Diferente do que foi afirmado pelos autores supracitados, observou-se nos documentos analisados a definição da mulher como principal representante da família. O documento 02 (BRASIL, 2004a) aponta a mulher como público destinatário da segurança de sobrevivência, afiançada pelo SUAS para assegurar proteção social básica, por meio de benefícios continuados e eventuais, às pessoas com fragilidade pessoal, fragilidade familiar e sem fonte de renda, dentre elas, mulheres chefe de família e seus filhos, idosos, pessoas com deficiência e vítimas de calamidades e emergências.

No documento 19 é informado que, em 95% das famílias beneficiárias do PBF, a mulher é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios. A justificativa apresentada é a de que há estudos que demonstram que “as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família” (BRASIL, 2009c, p. 342). De acordo com o documento, essa medida resultou no fortalecimento do papel das mulheres em suas famílias e comunidades por meio da melhora da autoestima, redução da dependência econômica em relação ao parceiro e diminuição dos conflitos domésticos.

Nessa direção, Moreira et al (2012) problematizam como o programa de transferência de renda PBF contribui para o empoderamento das mulheres pobres e explanam que há contribuições de autonomia individual, familiar/relacional e comunitário/contextual das mulheres por meio da existência de uma renda e de uma participação nas atividades do CRAS com a perspectiva de melhora das condições de vida das famílias. Apresentam estudos que corroboram a contribuição do CRAS na vida das famílias por diminuir vulnerabilidades, aumentar autônias, fomentar as interações sociais, e os efeitos favoráveis do PBF nas relações de poder das mulheres. Conforme os autores, o foco da transferência de renda é a figura da mãe e essa destinação é embasada na literatura que considera as mulheres como cuidadoras na administração do benefício em prol da família, que pensam no futuro e passam a ter visibilidade como consumidoras, correntistas bancárias e cidadãs. Além de o benefício contribuir na diminuição das desigualdades de gênero, possibilita o equilíbrio de poder da mulher com o homem dentro da família, fomentando, assim, o empoderamento feminino (MOREIRA et al., 2012).

Por outro lado, Melo e colaboradores (2014) consideram que o PBF não traz a emancipação da mulher como uma de suas propostas, entretanto, influencia significativamente na vida das beneficiárias e de suas famílias, considerando que há o recebimento do benefício, a partir do cumprimento das condicionalidades, e que são as mulheres que o recebem, estabelecendo, assim, tal ato como uma ação coparticipativa com o Estado no enfrentamento à pobreza (MELO et al., 2014).

Já Mariano e Carloto (2009) salientam que há potencialidade de contribuição do PBF para redução das desigualdades se o programa passar a incorporar concepções críticas sobre os papéis de gênero, que não se baseiem em essências de identidade de homens e de mulheres, ou seja, na cristalização dessas atribuições de gênero, que reverberam, por exemplo, na minimização da responsabilidade dos homens na família.

Observa-se que a política de assistência social reconhece a pluralidade de arranjos familiares no que tange a sua forma, contudo, na concepção familista ainda presente, naturaliza suas funções e ignora a localização sócio histórica. Assim, superestimam a capacidade das famílias de autopromoverem o cuidado; uniformizam as necessidades, as relações internas e produzem estereótipos acerca dos papéis familiares, desconsiderando a pluralidade, heterogeneidade, multiplicidade de significações e organizações da família atualmente. Nesse modelo, a família, e de modo especial as mulheres, são consideradas as principais responsáveis pela proteção social aos seus membros – para exercer funções de proteção, sustento, guarda, socialização, educação e cuidado. Contudo, o familismo e suas dimensões disciplinadoras e de subalternidade histórica dos usuários da assistência social necessitam ser superados, tendo em vista a potencialidade da assistência social para fomentar e focar em ações de engajamento coletivo por melhores condições de vida (TEIXEIRA, 2010).

Em se tratando de mulheres vítimas de violação de direitos, a política de assistência social destaca que os serviços, programas e projetos da Proteção Social Básica e Especial precisam se organizar de modo a garantir a integralidade da proteção e das seguranças socioassistenciais (de acolhida, de renda, de convívio e de autonomia) às famílias e indivíduos que vivenciam situações de violação de direitos, em razão do ciclo de vida, deficiência, discriminação étnica, cultural e de gênero, conforme registrado no documento 09 (BRASIL, 2011c). O documento não especifica as violações de direitos das mulheres e as respectivas estratégias de intervenção, considerando as violações de direitos de forma mais ampla.

Mesmo não trazendo intervenções voltadas diretamente às mulheres, os documentos frisam que as situações de violação de direitos podem ocorrer em virtude da dimensão de gênero e de outras que contribuem para a exclusão e a violência, o que aparece de modo mais direto no documento 02 (BRASIL, 2004a) quando esclarece a função da vigilância social.

Os documentos 16, 18 e 19 (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2013c; BRASIL, 2009c) esclarecem que a vigilância social é uma das funções da assistência social. Os documentos 07 e 08 (BRASIL, 2009d; BRASIL, 2011a) também recorrem à definição de vigilância socioassistencial para explicitar os determinantes dos processos de vulnerabilidade e de exclusão social. Nota-se que o conceito de vigilância social tornou-se uma forte referência nos marcos regulatórios do SUAS na medida em que estabelece as diretrizes para o mapeamento dos territórios, a constituição do público prioritário das ações da política de assistência social, inclusive a das mulheres, e ainda aponta para a necessidade de monitoramento e avaliação dessas ações.

O documento 05 faz referência ao fenômeno da violência contra a mulher ao apresentar o serviço de acolhimento provisório ofertado às mulheres em “situação de violência, risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral” (Brasil, 2009a, p. 33). Alguns dos objetivos previstos neste documento para o Serviço de Acolhimento Institucional destinado a mulheres em situação de violência são: a oferta de condições de segurança física e emocional, o fortalecimento da autoestima, o incentivo a construção de projetos pessoais; o desenvolvimento de capacidades e oportunidades para o fortalecimento da autonomia pessoal, a alimentação do sistema de vigilância socioassistencial com dados sobre a identificação das situações de violência e a prevenção da continuidade dessas situações. O documento determina que os locais devem garantir sigilo a identidade e a localização das usuárias, bem como atendimento jurídico e psicológico a elas e aos seus filhos.

Causa estranhamento o fato de o documento acima citado fazer referência às mulheres exclusivamente no detalhamento dos serviços de acolhimento institucional, que sugere a interpretação de que o atendimento a elas no SUAS se restringe às situações emergenciais de violência doméstica e institucionalização, quando na realidade a mulher é atendida na proteção social básica e especial como integrante familiar, seja como a cuidadora, a chefe de família, a mediadora dos conflitos ou como a co-vítima das situações de violência sofridas, como já foi explanado nas análises anteriores. O documento 17 (BRASIL, 2013b) exemplifica duas situações de desproteção vivenciadas pelas mulheres que demandam a atuação da assistência social: a violência física, psicológica, doméstica ou sexual e as violações de direitos, e vulnerabilidades, de gestantes ou mulheres com filhos recém-nascidos internas do sistema prisional ou das unidades de internação (medidas socioeducativas). Nessa perspectiva, o documento 08 (BRASIL, 2011a) localiza as mulheres junto às crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT) como público mais vulnerável à vivência de violação de direitos. O documento 11 (BRASIL, 2012b) aponta que o PAIF deve priorizar o acompanhamento particularizado das famílias contrarreferenciadas no CRAS pelo CREAS, com ocorrência pregressa de uma ou múltiplas formas de violência ou egressas de medidas aplicadas em decorrência destes episódios, dentre os quais, a violência doméstica contra a mulher.

Para Fabiana Leite (2014), a violência doméstica não atinge apenas as mulheres, se estende a toda a família, principalmente aos filhos, sejam como testemunhas forçadas das situações de violência, sejam como vítimas diretas do ato. Nesse sentido, a violência doméstica expõe mulheres e crianças/adolescentes à violação de seus direitos humanos, conforme artigo 6º da Lei Maria da Penha e artigo 19º da Convenção dos Direitos da Criança, respectivamente. Leite (2014) aponta que mulheres adolescentes e jovens também sofrem a violência de gênero, pontuando a condição de maior vulnerabilidade vivencia-

da pelas mesmas, na medida em que apresentam pouca idade, dependência econômica e deficiência de recursos para promover a própria proteção. Para a autora, esse tipo de violência tende a ser invisibilizada por dois motivos: primeiro, por se tratar de violência de gênero e segundo, por ocorrer no ambiente familiar. Costa, Serafim, Nascimento (2015) apresentam que no Brasil entre os anos de 2009 e 2011, 16,9 mil feminicídios foram registrados.

O documento 10 (BRASIL, 2012a) explicita a relevância de ações em rede intersetorial, uma vez que a realidade social exige ações que não se esgotam no âmbito de uma única política social. Articulações intersetoriais são necessárias para uma melhor qualificação do acompanhamento as famílias assistidas pela Proteção Social Especial do SUAS, devido a vivência de alguma ou múltiplas formas de violência (violência doméstica, abuso e exploração sexual, violência contra a mulher, etc.). Outra articulação importante apontada é o diálogo das políticas públicas com os conselhos de direitos de segmentos específicos, dentre os quais, os Conselhos de Defesa dos Direitos da Mulher. O documento 17 (BRASIL, 2013b) também enfatiza a necessidade das articulações interinstitucionais e as ações compartilhadas com os órgãos do sistema de defesa de direitos que atuam especificamente com as mulheres e outras minorias.

Para exemplificar a efetividade das ações intersetoriais, o documento 10 (BRASIL, 2012a) cita a construção de uma rede de atendimento a mulheres vítimas de violência por alguns municípios brasileiros. De modo a aglutinar ações das áreas de saúde, de segurança pública, de direitos humanos, de educação e de assistência social, buscando prevenir, identificar e atender essas mulheres, com foco na proteção integral de seus direitos.

A partir da análise das redes de enfrentamento da violência doméstica em São Paulo, Santos (2015) pontua que a nova política de enfrentamento a violência contra mulheres amplia a atenção na esfera criminal para atenção integral às mulheres, baseada nos pressupostos da transversalidade de gênero e da rede de serviços articulados e integrados. Entretanto, para Santos (2015), há um dualismo jurídico-político evidente entre a assistência social e as políticas para as mulheres no que tange ao enfrentamento à violência contra elas. Por isso, a referida autora nomeia o Estado de “bipolar”, uma vez que, por um lado, baseia-se nas políticas feministas e de gênero, por outro, no regime de família na assistência social e na segurança pública. A autora identificou diferentes abordagens sobre este tipo de violência que podem ser denominadas de feminista, familista, de gênero e interseccional de raça/classe/gênero.

Desse modo, para a perspectiva feminista, violência é um problema estrutural do patriarcado, tendo como causa a desigualdade de poder entre homens e mulheres e necessita de uma intervenção social e política para as mulheres tornarem-se sujeitos de direitos e emanciparem-se da subalternidade. Na abordagem familista, a violência é um desvio de comportamento no seio da família ou um problema da ordem moral e religiosa e a intervenção é de restaurar a família. A perspectiva de gênero e interseccional são semelhantes

em alguns aspectos à feminista, porém, a abordagem de gênero parte da cultura dos papéis sociais tanto de mulheres quanto de homens que necessitam de assistência no caso das intervenções sobre a violência. Já a perspectiva interseccional é a que mais se aproxima da abordagem política necessária para política de assistência social, fundamenta-se nas teorias de dominação das mulheres e considera que há interseção com outros sistemas de opressão como capitalismo, raça, patriarcado e também considera que as intervenções sobre as violências sejam realizadas com mulheres e homens.

5 Considerações finais

Mulheres e gênero são reconhecidos como categorias que ajudam a identificar o público alvo do SUAS e que contribuem para a compreensão dos processos de exclusão e discriminação sofridos nos serviços de proteção social brasileiros por esse público. O cenário da assistência social como política pública compõe o tripé da seguridade social brasileira e retrata uma luta diária para a manutenção dos direitos preconizados pela Constituição/1988, (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2011). Contudo, a conjuntura atual é desfavorável, com a redução dos direitos sociais e fortalecimento de políticas de austeridade que abalam a proteção social e favorecem o crescimento da desigualdade social no país.

Entende-se que a política de assistência não desconsidera o enfrentamento aos diferentes tipos de desigualdades e vulnerabilidades sociais: a etnia, o gênero, a religião e a orientação sexual como fatores de risco pessoal e social. Haja vista, que estes elementos citados quando se associam à pobreza aumentam a marginalização e a segregação social, fenômeno compreendido e trabalhado pela assistência social. Todavia, este enfrentamento é apresentado de forma ampliada, quando buscam tratar o enfrentamento às discriminações de gênero. Poderia se pensar que em se tratando de uma política pública cujo público alvo é muito diversificado, tendo em comum as vivências de vulnerabilidades e violação de direitos, não é possível uma imersão aprofundada nas características e singularidades de cada segmento populacional atendido. Por outro lado, cabe problematizar a necessidade de um olhar mais atento sobre as mulheres e questões de gênero, considerando que esse público é o que mais acessa as ofertas da política de assistência social e se tornou a referência principal no acompanhamento sistemático realizado pelos serviços PAIF e PAEFI, conforme se observa a partir dos documentos (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b) e também a partir da experiência de uma das autoras no trabalho social com famílias nesta política pública.

Assim, a análise documental revelou que a dimensão do gênero no processo formal de regulamentação e operacionalização do SUAS é presente, entretanto de modo ainda incipiente. Mesmo sendo um tema transversal à política de assistência social, visualiza-se o risco de fixação dos papéis tradicionais de gênero no âmbito prescritivo e na implementação do trabalho assistencial junto às cidadãs e cidadãos.

Compreende-se que há orientações gerais para a perspectiva de gênero nas intervenções socioassistenciais, todavia, elas se apresentam em dados técnicos e manuais no processo de trabalho, não analisando seu efetivo impacto no cotidiano do trabalho assistencial. Considerando o total de documentos analisados, 75% ressaltam os princípios de igualdade e equidade, bem como, o respeito às diferenças. Entretanto, questiona-se como tem sido considerado na prática cotidiana da assistência o gênero como fator de promoção de igualdade e equidade.

Entender a existência da visão familista na política de assistência social no contexto atual demonstra a manutenção de aspectos históricos e alerta sobre a necessidade de reflexão crítica diante da pouca visibilidade dada às discussões de gênero. No Brasil naturalizam-se as desigualdades que evidenciam as relações de poder, dentre elas as de gênero. Considera-se que gênero tem interseção com classe, raça e etnia em que se constroem as realidades sociais e a situação concreta do público alvo da política de assistência social. Logo, os estudos de gênero são um campo amplo e não acabado e neste artigo foi realizado um recorte conduzido principalmente pela análise dos documentos.

Então, têm-se considerações que levam a novos caminhos, a novas perguntas, a novas questões de pesquisa. Outra possibilidade de pesquisa sobre gênero e mulheres como dimensões transversais na política de assistência social poderia se dá com a investigação sobre o modo como essas perspectivas são trabalhadas na operacionalização prática dos serviços, programas e projetos do SUAS. Os estudos nessa área podem contribuir tanto para o campo intelectual quanto nos processos de planejamento, execução e avaliação de ações voltadas para as mulheres e a dimensão de gênero na política pública de assistência social.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. Revista Sociedade e Estado. vol.15, n.2, Brasília. jun/dez.2000. p. 303-330.
- ALBUQUERQUE, S. A.; OLIVINDO, K. A. F.; ALVES, S.M. C. (Orgs.). **Direito e assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz. Brasília, MDS, 2014. 134 p.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Ed. 70, 2004. 223p.
- BOURDIEU, P. A dominação masculina. **Revista Educação & Realidade**: Gênero e Educação. Porto Alegre: vol. 20, n.2, jul/dez., 1995, p. 133-183.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS 10. **Diversidade no SUAS**: realidade, respostas, perspectivas Brasília, DF. MDS/SNAS, 2015a. 88 p.
- _____. CapacitaSUAS Caderno 1. **Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília, MDS, 2013a, 144 p.
- _____. CapacitaSUAS Caderno 2. **Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília, MDS, 2013b, 108 p.

- CapacitaSUAS Caderno 3. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília, MDS, 2013c, 124 p.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas sobre o PAIF. Volume 1. **O Serviço e Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. 1º Edição, Brasília, 2012a.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF. Volume 2**. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. 1º Edição, Brasília, 2012b.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS**. Ed. Brasil Ltda. Brasília, MDS. 2011a.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Capacitação do SUAS - PNC/SUAS**. Brasília, MDS/SNAS 2011b.
- Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua**. Vol.3. Gráfica e Editora Brasil LTDA. Brasília, 2011c.
- Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. **Benefícios Eventuais da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 12. 78 p. 2010. ISSN 1808-0758.
- Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). **Diário Oficial da União**. Brasília, MDS, 2009a.
- Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (Resolução n. 07, de 10 de setembro de 2009). **Diário Oficial da União**. Brasília, MDS: 2009b. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestao3o_internet.pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS, UNESCO, 2009c. 424 p. ISBN: 978-85-7652-092-4.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social-CRAS**. 1.ed. Brasília, MDS, 2009d. 72 p.
- Capacita Suas Volume 1. SUAS: **Configurando os Eixos de Mudança**. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília, MDS, 2008a, 136 p. ISBN: 978-85-60700066
- Capacita Suas Volume 2. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Instituto de Estudos Especiais da PUC São Paulo. 1 ed. Brasília, MDS, 2008b, 120 p. ISBN: 978-85-60700-07-3.
- Capacita Suas Volume 3. **Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração**. Instituto de Estudos Especiais da PUC São Paulo. 1 ed. Brasília. MDS, 2008c, 120 p. ISBN: 978-85-60700-08-0.
- Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. **Guia de orientação**. nº.1, 1ª ed. Brasília, MDS/SNAS, 2007. 23 p.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH)**. Brasília, MDS/SNAS, 2006. 45 p.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB- SUAS)**. Brasília, MDS/SNAS, 2005. 84 p.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Aprovada pela Resolução nº 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>. Acesso em 15/09/2015.

- _____. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Senado Federal. 9 jan/2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm#art8>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.
- _____. Lei Orgânica de Assistência Social Anotada. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Senado Federal. 8 dez/1998. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/arquivos/CON1988.pdf>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.
- BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social: Teoria e ejercicios**. 7 ed. Ver. Madrid: Paraninfo, 1991.
- CARLOTO, C. M. E MARIANO, S. A. 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**. Florianópolis. 2010, vol.18, n.2, p.451-471.
- CASTRO, R. Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: os conselhos municipais de Salvador Bahia. **Organizações & Sociedade**, Salvador, BA. 1999, v. 6, n. 16, p. 129-151.
- COSTA, M. S.; SERAFIM, M. L. F.; NASCIMENTO, A. R. S. Violência contra a mulher: descrição das denúncias em um Centro de Referência de Atendimento à Mulher de Cajazeiras, Paraíba, 2010 a 2012. **Epidemiologia Serviços de Saúde**. 2015, vol.24, n.3, p.551-558.
- COUTO, B. R. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. 198p.
- CRUS, J. F. et al (Orgs). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. 1ª ed. Brasília, MDS, 2014, 300p. ISBN: 978-85-60700-78-3.
- DELPHY, C. Patriarcado (teorias do). In: HIRATA, H. et al. **Dicionário crítico do feminismo**. 2ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009. 173-178 p.
- GOHN, M. G. M. Novas abordagens teóricas sobre as ações coletivas na América Latina. In.: GOHN, M. G. M. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008. Cap. IV. 131-168 p.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 25 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 57-86 p.
- LIMA, M. J. Conferência: Gênero, poder e democracia. In: Rede Feminista de Saúde. **A presença da mulher no controle social das políticas de saúde: anais de capacitação de multiplicadores em controle social das políticas de saúde**. Belo Horizonte, Mazza edições, 2003, 15-32p.
- LEITE, F. Violência de gênero na infância e na adolescência. **Revista Rolimã**. Oficina de Imagens Comunicação e Educação. 2014, 3ª ed.,.38-41p.
- MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. **Revista Estudos Feministas**. [online]. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009, vol.17, n.3, 901-908 p.
- MARTINS, A. P. V. Gênero e assistência: considerações histórico-conceituais sobre práticas e políticas assistenciais. **História Ciência Saúde Manguinhos**. 2011, v.18, n.1, 15-34 p.
- MELO, J. N. A concepção de família na política nacional de assistência social brasileira: no foco da criminalização da pobreza. **Memórias Revista Digital de História e Arqueologia Caribe Colombiano**. Barranquilla, 2012, n.17, 102-134p.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11ª ed. Hucitec, São Paulo, 2008. 407p.
- MOREIRA, N. C. et al .The empowerment of the women who are beneficiary from the BolsaFamília Program on the perception of the Social Assistance Reference Centers agents. **Revista de. Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, abr/2012. 403-423 p.

- OLIVEIRA, R. R. A condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: entre o familismo e o maternalismo. **Gênero**. Niterói, v.17, n.2, 2017, 213-232 p.
- PEREIRA, V. T. Mulheres à procura de benefícios: o cenário do CRAS. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, v.41, jul/dez. 2014. 148-173 p.
- PERROT, M. História (sexuação da). In: HIRATA, H. e outros. **Dicionário crítico do feminismo**. 2ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2009, 111-116p.
- REZENDE, D.L. Patriarcado e formação do Brasil: uma leitura feminista de Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Pensamento Plural**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPel. Pelotas. Ano 9, n17, jul/dez. 2015. 7-27p.
- SANTOS, J. M. O. Análise da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social. **Revista Sociais e Humanas**. Santa Maria, 2000, 25-32 p.
- SANTOS, Y. G. As mulheres como pilar da construção dos programas sociais. **Caderno CRH**[online]. Salvador, 2014, vol.27, n.72, 479-494p.
- SANTOS, C. M. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, 2015, v.23, n.2, 577-600 p.
- SCOTT, J. **Gênero**: uma categoria útil para análise histórica. New York: Columbia University Press, 1989. (tradução). 28-50 p.
- SILVA, E. L.; TAVARES, M. S. Desconstruindo armadilhas de gênero: Reflexões sobre família e cuidado na política de assistência social. **Revista Feminismos**. Salvador, v.3, n.2 e 3, maio/dez. 2015. 78-90 p.
- TABBUSH, C. **Género y Protección Social: lastransferencias condicionadas de ingresos en Chile . Textos & Contextos**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, agos/dez. 2011, v. 10, n. 2, 258 – 273p.
- TEIXEIRA, S. M. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v.13, n.1, jul/dez. 2010. 4-23 p.