



## 5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Restauração Conservadora e novas resistências”

Vitória (ES, Brasil), 05 a 08 de junho de 2017

---

Eixo: Fundamentos teóricos da política social.

### Família e assistência social: raízes históricas e influências neoliberais

Nathália Eliza de Freitas<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é destacar elementos históricos, políticos, econômicos e ideológicos que permeiam a relação entre Estado e família, considerando as particularidades da política de assistência social no Brasil. A inserção da família nas ações do Estado é uma característica histórica que esteve presente no processo de formação social e política brasileiro. A relação entre Estado e família também encontrou suporte na agenda política e econômica do ideário neoliberal desde o fim da hegemonia do *welfare state*. O modelo de proteção social adotado pela política de assistência social no Brasil tem como referência as premissas do pluralismo de bem-estar, que se manifesta claramente na relação contemporânea entre Estado e família.

**Palavras-chave:** Assistência social; Família; Estado; Pluralismo de bem-estar.

### Family and social assistance: historical grounds and neoliberal influences

**Abstract:** The objective of this paper is to highlight historical, political, economic and ideological elements that permeate the relationship between State and family, considering the particularities of the social assistance policy in Brazil. The insertion of the family in the actions of the State is a historical characteristic that was present in the process of Brazilian social and political formation. The relationship between State and family also found support in the political and economic agenda of neoliberal ideology since the end of the hegemony of the welfare state. The model of social protection adopted by the social assistance policy in Brazil is based on the premises of the pluralism of welfare which is clearly manifested in the contemporary relationship between State and family.

**Keywords:** Social assistance; Family; State; Welfare pluralism.

### Introdução

A relação entre família e proteção social se dá ao longo da história, não sendo exclusividade do século XXI. A família é compreendida como instituição primária de proteção, cuidado e segurança. É tida como unidade básica da formação de uma sociedade, e por isso deve oferecer proteção aos seus membros.

Nos diversos estudos sociológicos, a família é entendida de forma amplamente variada: desde um simples clã de cunho afetivo até uma representação do aparelho ideológico do Estado nos moldes althusserianos. Para fins deste trabalho, não cabe explicitar a compreensão de família, nem em seu sentido etimológico e nem categorial.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, mestre em política social pela Universidade de Brasília, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Atua como assistente social na Secretaria de Trabalho, Desenvolvimentos Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal. E-mail: nath.eliza.f@gmail.com.

Contudo, na análise aqui efetuada, a família é entendida, antes de tudo, como instituição de foro íntimo, particular e, necessariamente, privado.

O Estado tem se apoiado na estrutura da família para oferecer proteção social aos indivíduos. No que se refere à proteção civil, que, nos termos de Castel (2005), é aquela que “garante as liberdades fundamentais e defende a segurança dos bens e das pessoas no quadro de um Estado de direito” (2005, p.7), o Estado atua para os cidadãos e cidadãs segundo uma perspectiva que independe das suas relações familiares. A segurança pública, por exemplo, deve ser garantida a todos os indivíduos de uma sociedade independentemente da sua organização familiar.

Entretanto, a proteção social que requer a garantia pública de bem-estar tem sido, historicamente, relacionada à família. No Brasil, esta proteção, quando ofertada por meio da política pública de assistência social, tem, na família, a centralidade de intervenção. A família é a unidade detentora do direito a esta política social. Por isso, pergunta-se: qual o motivo da garantia da proteção civil ser destinada aos cidadãos e às cidadãs na qualidade de indivíduos, e a proteção social ser destinada a partir da estruturação familiar?

O interesse por esta análise surgiu da oportunidade de subsidiar uma pesquisa mais ampla que trata da centralidade da família na função estatal de garantir proteção social aos indivíduos. Portanto, não cabe, neste momento, responder à pergunta acima, mas, levantar questões que problematizem esta relação entre Estado e família.

Estudos contemporâneos revelam que as sociedades possuidoras de um sistema de proteção social mais ampliado e garantista não adotam perspectivas familistas. Essas sociedades são pautadas pela universalidade e atuação do Estado junto a todos os indivíduos independentemente de como estão organizados na sua vida privada; e assim, se estabelece uma relação não simbiótica entre esfera pública e privada quando se trata de organização familiar.

O familismo na proteção social é fenômeno estudado principalmente a partir do século XIX; mas isso não representa cronologicamente a existência do familismo no Estado. No caso brasileiro, a relação entre Estado e família se dá desde as primeiras organizações povoadoras na era colonial. Assim, família e Estado manifestam relações que se refletem na formação social e política do país. Obviamente, no decorrer da história, a relação entre Estado e família foi se metamorfoseando, a partir de novas determinações, pois, como já dizia Engels “a família é elemento ativo, nunca permanece estacionária” (1984, p.30).

Para compreender as funcionalidades do Estado e da proteção social de caráter familista é preciso extrapolar as manifestações imediatas que estas categorias apresentam. A historicidade e o modo de produção de uma sociedade são importantes mediações que devem ser interpostas em um movimento constante quando se tem por objetivo saturar essas categorias para identificar as suas essências. Isso significa investigar as contradições incorporadas nessas categorias.

### **Elementos históricos da relação entre família e Estado no Brasil**

As análises sociológicas sobre a formação social no Brasil têm centralidade na família patriarcal da era colonial e imperial. Autores célebres da história e da sociologia nacional, como Gilberto Freyre, Oliveira Viana e Sérgio Buarque de Holanda, resgatam o papel da família na formação da sociedade brasileira. Para eles, a família, principalmente a patriarcal, é a organização que dá essência ao povo e, por isso, tem também reflexos na formação política do país.

Essa centralidade da família na formação social brasileira se dá pela herança colonial. O Brasil constituiu-se a partir de grandes latifúndios destinados a homens brancos, que mantinham relações políticas com a coroa portuguesa que lhes entregava a propriedade dessas terras. Em cada latifúndio, o seu donatário tinha atuação de senhor, de comandante supremo, já que o governo do país ficava em outro continente, em Portugal. A vida era baseada na monocultura, que se mantinha pela escravidão de negros africanos.

Era nas grandes propriedades de terra que se mantinha a organização social do país; não havia cidades e nem vida fora da propriedade do grande senhor. Era nas casas grandes e também - mas de forma negligenciada - nas senzalas, que se estabeleciam as premissas que virariam as raízes na nossa formação social. A família era o núcleo central. A organização patriarcal desenvolveu-se e virou política nos rincões do país. Aqueles que não eram escravizados e nem proprietários de terras deveriam ser “apadrinhados” por algum latifundiário, devendo a ele respeito e obediência (ou seja, poder) em troca de proteção e abrigo. Assim, mesmo as relações em que não havia consanguinidade eram traduzidas como pseudofamiliares por meio de casamentos arranjados, apadrinhamentos e demais relações quase que de vassalagem.

Para Gilberto Freyre, a família não é somente um espaço de vivência de autoridade e afetividade, ela se configura também como unidade de construção social, política e econômica que tem papel fundamental na história brasileira. O autor afirma também que a família ocupa até mesmo o espaço empreendedor e diretor do Estado.

Freyre analisou a família para além da casa grande; ou seja, a família que deu formação social ao Brasil não foi somente aquela que se mostrava para a sociedade ruralista da época; ela se estendia e chegava às senzalas e aos conglomerados indígenas por meio da relação perversa do português com as mulheres miscigenando o país, não de forma democrática, mas sim autoritária, pois eram relações baseadas no poder do homem que não considerava a livre vontade dessas mulheres. Freyre chama esse fenômeno de família extensa e a considera como cerne principal da formação social do Brasil. Para ele,

a família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil, a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes (FREYRE, 2003, p. 80).

Mesmo com a vinda da família real para o Brasil, no período imperial; com a urbanização; com o povoamento do interior do país por meio das entradas e bandeiras; com a conseqüente mudança das famílias ruralistas das casas grandes para os sobrados urbanos; e a mudança da população pauperizada e dos negros libertos da escravidão, das senzalas para os mucambos, a sociedade brasileira ainda se desenvolvia com a forte influência da família, pois seus princípios já haviam adentrado a estrutura política e econômica do país. O coronelismo político no nordeste e o governo “café com leite” no sudeste são exemplos das raízes históricas de uma formação política também familista.

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, apresenta uma oposição entre Estado e família, de forma a compreender que, na formação política nacional, é preciso negar a família e a esfera privada. Para Holanda, no Brasil foi difundida a índole aventureira das vontades particulares e a principal esfera de difusão dessas vontades particulares era a família, que, em suas relações domésticas, formariam um modelo de composição social baseado na cordialidade, hospitalidade e generosidade. Esse modelo de composição social é incompatível com o desenvolvimento político e social de Estados modernos.

Da herança rural, Holanda afirma que a família patriarcal precedia a entidade pública, e este tipo de organização marcou essencialmente a sociedade brasileira. A família colonial autoritária, e o pátrio poder ilimitado, tinham caráter particularista e antipolítico, constituindo uma invasão da família no Estado e desrespeitando os limites entre o privado e o público (HOLANDA, 1995). Para o autor,

o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição (HOLANDA, 1995, p. 141).

Holanda afirma que o Estado não pode ser descendente da família e que era preciso ultrapassar os limites domésticos para se atuar de forma pública e, principalmente, para extrapolar a condição de pai, mãe, filho, para o *status* de cidadão.

Mesmo com o processo de urbanização e desenvolvimento capitalista no Brasil, Holanda reconhece que ainda persistem os traços da imposição familiar na sociabilidade brasileira. Porém, o autor acredita que os princípios do capitalismo são antifamiliares e isso levaria a uma crise do padrão familiar, pois a urbanização levou o Brasil a um processo diferenciado do qual não teria mais volta à ruralidade, gerando assim um desequilíbrio social.

Durante o Império, além do processo urbanizador que trouxe um distanciamento das perspectivas familistas, Holanda também considera a importância do processo educacional dos jovens que se tornaram homens públicos capazes de dirigir a máquina administrativa do Estado. Para o autor, esse seria um marco de libertação dos laços familiares da dinâmica social que poderia significar uma esperança de separação entre o público e o privado.

Contudo, não seria fácil, nesta sociedade já amaciada pelas relações primárias de cunho familista, impor as práticas impessoais do Estado burocrático, por mais que o jovem brasileiro tenha se debruçado sobre as obras de Max Weber. A cultura local tinha suas bases nos vínculos de favores, de trocas supérfluas, de relações de apadrinhamento, e não seriam os dois volumes da obra weberiana *Economia e Sociedade* que conteriam as soluções para os precedentes históricos nacionais, até porque Weber não tratou ali de sociedades coloniais. Segundo Holanda,

no Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade (HOLANDA, 1995, P. 146).

Fica difícil conseguir estabelecer, no Brasil, os princípios burocráticos, por causa da tradição da família latifundiária patriarcal, bem como pela essência do brasileiro que é permeada pela cordialidade. Diante das relações de mando e da agressividade do poder

do senhor, a forma de se estabelecer vínculos em busca de proteção, segurança, alimentação, trabalho, ou seja, a forma de se sobreviver era manifestando cordialidade. A opressão do senhor precisa da parceria dos demais indivíduos (para além dos escravizados, que não estavam nesta relação por cordialidade, mas sim por exploração). Assim, o brasileiro tem no campo das aparências uma formação cordial que, em seus fundamentos, não passa de poder de mando.

A herança rural da família patriarcal faz parte da história da formação social do país. E essa história se reproduz nas mais diversas esferas, que vão desde o Estado, não somente na sua composição, mas nas suas ações, à educação familista e até mesmo à proteção social.

### **Elementos políticos, econômicos e ideológicos da relação entre Estado e família: as perspectivas do neoliberalismo e pluralismo de bem-estar.**

Já no final do século XIX e início do século XX o Brasil passava por um novo contexto político e econômico diferente da era colonial e imperial; mas, o fato de o país ter se tornado uma república nem anulou a herança histórica familista e nem o colocou no mesmo patamar dos países capitalistas europeus.

A condição de país capitalista periférico, o fez sentir as crises cíclicas do capital. O Brasil sentiu o impacto da crise da década de 1920 que reverberou na organização política e econômica nacional. Da mesma forma, a vivência de um *welfare state* pode não ter sido experimentada no país tal qual na Europa, mas de uma forma subordinada, periférica e, há quem diga, dependente; o Brasil também adotou ações de proteção social como medidas anticrise do capital.

As crises capitalistas possuem no Estado a sua salvaguarda. No Brasil, o Estado também foi o grande salvador do capital na crise de 1929. O governo Vargas comprou e incendiou sacas de café para que esse prejuízo não ficasse nas mãos dos ricos cafeicultores, e o prejuízo foi socializado com toda a população pela utilização da estrutura do Estado. A entrada do capital estrangeiro para o desenvolvimento da indústria nacional, também foi uma estratégia anticrise. O grande capital, que estava em declínio nos países centrais - devido à sua própria natureza de crises cíclicas e também às ameaças dos movimentos de trabalhadores e do avanço dos ideais socialistas -, precisava de um novo lócus para a sua expansão; e os países periféricos tiveram uma importância nesse processo, no sentido de firmar uma economia de caráter dependente.

Todavia, da mesma forma que o Estado atuou na salvaguarda do modelo de produção capitalista, houve um momento de expansão das medidas de proteção social.

Afinal, conforme Mandel (1982), as políticas sociais também são importantes estratégias anticíclicas do capital. Assim como o fenômeno de *welfare state* em alguns países europeus, o Brasil também experimentou o surgimento de medidas de proteção social, principalmente aquelas relacionadas ao trabalho. Não há consenso na literatura sobre política social quanto à experiência de um *welfare state* no Brasil, mas há que se considerar que na década de 1930 houve uma expansão, ao menos formal, da proteção do trabalhador.

Ainda acompanhando os processos econômicos dos países capitalistas centrais, com o declínio do *welfare state*, e com nova crise capitalista já na década de 1970, a solução adotada foi a redução do Estado. Após quase três décadas de experiências de Estado garantista, organismos internacionais e grandes estudiosos concluíram que a crise passou a ser da parte social do Estado; era preciso, então, discutir novos modelos políticos econômicos que acertasse essa relação entre crise do capital e Estado.

Autores influentes, como o premiado com o Nobel de economia, em 1974, Friedrich Von Hayek, disseminavam a ideia de que o controle da economia pelo Estado se configurava em uma opressão que limitava as liberdades individuais, as escolhas e preferências, afirmando que o domínio estatal sobre a economia assemelhava-se ao socialismo e ao nazismo; e, assim como ambos (na perspectiva de Hayek), gerava uma relação de servidão dos indivíduos ao Estado. Esse tipo de estudo impulsionou a busca por um novo liberalismo econômico que se expandiu para o chamado neoliberalismo.

Esses elementos políticos e econômicos da história mundial, que se refletiram subsidiariamente no Brasil, são condições fundantes da perspectiva familista de proteção social vivenciada na atualidade. Paralelo às discussões sobre o neoliberalismo, mas ainda sob a influência da essência dessas ideias, organismos internacionais, com destaque para o Centro Europeu de Pesquisa para Políticas de Bem-Estar, difundiram relatórios e estudos que subsidiaram diversas nações europeias na implantação de políticas de proteção social. Tais orientações sugeriam novos *locus* para a proteção social. Sob a égide do neoliberalismo, a proteção social não deveria ser mais atribuição exclusiva do Estado. Os princípios do individualismo afastavam a proteção social da perspectiva coletiva e socializadora do Estado, atribuindo-a também ao mercado e à sociedade, de forma plural.

Nesse sentido, foi disseminada a noção de pluralismo de bem-estar, conceito não muito preciso, mas que se relaciona com o neoliberalismo e adota como princípios para a garantia de bem-estar a autoajuda, a ajuda mútua e a ajuda voluntária. Para isso, é

necessário que a responsabilidade do bem-estar seja compartilhada entre Estado, mercado e sociedade.

A partir da noção de que o Estado Social não daria conta de proteger seus indivíduos por ser burocrático, centralizador, rígido e autoritário, para os neoliberais, era preciso desvincular da estrutura estatal não somente a economia, mas também o social. Norman Johnson (1990), ao analisar essa transição do Estado de bem-estar, afirma que o *welfare state* foi vítima do seu próprio êxito, pois era uma ameaça ao capital.

Assim, nos países que passaram pelo declínio do *welfare state* foram disseminados os modelos de gestão compartilhados como o modelo de *path system* que consistia em descentralizar a proteção do ente geral, rígido e autoritário, que era o Estado, para o ente mais próximo do indivíduo, para a menor célula no sentido de garantir uma real participação e efetividade. Dessa forma, a gestão das ações sociais deveria sair do Estado para os territórios, para as comunidades até chegar às famílias, unidade básica de proteção, desde os primórdios.

Segundo Abrahamson (1995), em 1993, em documento da ONU<sup>2</sup> o conceito *welfare mix* foi utilizado para significar a provisão de bem-estar ao cidadão por vários setores sociais como: o governo, entidades privadas, organizações voluntárias, organizações comunitárias e a família. Contudo, segundo o autor, a noção de pluralismo de bem-estar já estava consolidada desde 1989, quando se discutia que o Estado se afastasse ao máximo das questões de caráter social e passasse a flexibilizar a administração dos serviços sociais; a descentralizar a tomada de decisões e a se rearticular com as demais esferas da sociedade, aumentando a participação e controle social. Para Pereira (2004), esse processo não passa de um arranjo pragmático e reformista após a égide do neoliberalismo, que usa o pluralismo de bem-estar para suavizar a minimização das políticas sociais.

Ao retirar do Estado a função de ofertar os serviços sociais de forma direta e universal, as propostas pluralistas de bem-estar não querem atingir o Estado em si, mas a condição de bem-estar. Conseqüentemente, não se trata de atingir o bem-estar individual, mas o coletivo. A proposta de pulverizar as responsabilidades de prestação de serviços sociais acaba por fortalecer a noção de preferências individuais em detrimento das necessidades sociais. Nessa lógica, está presente a perspectiva liberal de que o Estado não tem condições de atender as preferências individuais, e que as necessidades sociais

---

<sup>2</sup> Este documento trata das resoluções e discussões de reunião ocorrida em Copenhague



coletivas são impossíveis de serem garantidas pelo Estado pela sua grande variedade. Diante desse contraditório, fica a ideia de que cada indivíduo deve ser responsável por seu bem-estar.

Para não se enquadrar como categoria teórica do liberalismo, o pluralismo de bem-estar não defende a ausência total do Estado no processo de garantia de direitos, apenas desloca sua atuação. O Estado deixa de ser o provedor e passa a ser coordenador das ações dos diversos agentes que atuam na proteção social. Para essa vertente, o bem-estar deve ser plural e não público.

Johnson (1990) chama de “setor informal” as relações de ajuda mútua entre familiares, indivíduos de uma comunidade e amigos. Trata-se de redes comunitárias que buscam por conta própria – talvez com alguma parceria do Estado – planejar, financiar e executar algum serviço que a comunidade necessita. É papel de cada indivíduo particularmente, e em conjunto com os seus pares, garantir o bem-estar próprio e da sua comunidade.

A relação entre Estado e as redes de ajuda é invertida na proposta do pluralismo de bem-estar. As redes de ajuda deveriam ser instâncias de participação, deliberação e representação das demandas da comunidade para subsidiar o Estado na formulação de políticas públicas; mas, na verdade, o Estado é o colaborador e as redes são as executoras. O Estado tem como responsabilidade máxima oferecer infraestrutura básica e cofinanciar as ações das redes de ajuda do “setor” informal.

A família é a estrutura central do “setor” informal. Pereira (2006) afirma que a estratégia governamental de contar com a família para a provisão de bem-estar não é novidade no cenário político. A autora diz que a família sempre foi considerada pelos governos como estrutura de proteção social. Os governos usam o caráter solidário e voluntário das famílias na proteção social, não como meio de emancipá-las ou protegê-las, mas sim com a intenção de responsabilizar o núcleo familiar pelo bem-estar de seus membros. A autora afirma que, nos últimos anos, houve uma retomada da participação da família no setor público estatal, e que isso é uma característica do pluralismo de bem-estar.

Familismo é um conceito utilizado por autores como Abrahamson (2004), Moreno (2000), Esping-Andersen (2000) e Campos e Mioto (2003), para descrever a centralidade da família na proteção social. A noção de familismo não trata somente de uma participação da família, mas sim de uma responsabilidade sistemática pela proteção social de seus membros.

Para Moreno (2000, p. 118), “a família é uma instituição essencial na conformação dos regimes de bem-estar” (tradução minha); muito embora o autor chame atenção para o fato de que essa participação da família tenha caráter secundário na proteção social e não seja órgão primário de proteção social como suporte fundamental na garantia de bem-estar (MORENO, 2000).

O entendimento de que a família é um conjunto de sujeitos sociais que, em parceria com a comunidade, são responsáveis pela provisão do seu próprio bem-estar, contagiou as políticas públicas que deixam de ser de todos e passam a ser plurais.

A lógica do familismo não é específica do contexto neoliberal, mas é muito bem utilizada por ele. No Brasil, o estatuto da família, em 1939, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso, a Constituição Federal, e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) são documentos estatais que garantem e regulamentam direitos e que consideram o papel da família nesse processo.

Não se trata, neste artigo, de desmerecer a participação da família no processo de garantia de direitos. A intenção não é repassar uma ótica negativista que despreze qualquer participação da família no contexto das políticas públicas. A proposta é avaliar como se dá essa participação; se de fato ela tem caráter democrático ou se é uma forma de transferir, diluir e privatizar obrigações estatais.

### **A assistência social como resultado da fusão entre formação social patriarcal e concepções plurais e neoliberais no Brasil.**

O caráter familista da política de assistência social no Brasil não se deu de forma aleatória. Ele é resultado da influência neoliberal de medidas pluralistas de bem-estar e é legitimado pela sociedade devido às tradições históricas nacionais de ter a família como base da estrutura social.

A assistência social no Brasil tem sua história iniciada pela Igreja Católica, por entidades privadas e pelas unidades do chamado sistema “S”. Somente em 1988, com a Constituição Federal, a assistência social foi formalmente reconhecida como dever do Estado na perspectiva de seguridade social. Assim, a assistência social brasileira foi garantida formalmente em um contexto em que se difundiam as prerrogativas do pluralismo de bem-estar.

Essas prerrogativas não demoraram a chegar ao Brasil e serem aplicadas na política de assistência social. Mesmo após a garantia constitucional, a assistência social continuou, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, tendo centralidade na Legião Brasileira de Assistência - LBA, fundada na década de 1940, pela então primeira-dama,

Darcy Vargas. A LBA teve a sua última gestão conduzida pela primeira-dama Rosane Collor, que deixou um legado de processos administrativos por indícios de gestão fraudulenta. A extinção da LBA se deu no início do governo Fernando Henrique Cardoso-FHC que, ao cumprir com rigorosidade os ditames neoliberais, trouxe para esta política pública a materialização do pluralismo de bem-estar por meio da chamada reforma administrativa do Estado.

Ainda em 1995, a assistência social foi classificada como serviço público não estatal que fazia parte do programa de publicização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esse programa consistia na “descentralização para o setor público não-estatal a execução dos serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiadas pelo Estado (...) estabelecendo um sistema de parceria entre Estado e sociedade” (BRASIL, 1995, p.12).

O programa de publicização seria realizado por meio de Organizações Sociais que são entidades de direito privado, que receberiam um registro para celebrar contrato de gestão com o poder público. Esse programa interferiu diretamente na organização da recente assistência social, pois, antes de 1995, essa política pública havia ganhado avanços no campo formal, mas ainda tinha a sua materialização na velha LBA; ou seja, a assistência social já nasceu condenada pelo neoliberalismo, no momento mesmo em que se comemorava o reconhecimento legal de que ela era dever do Estado; o próprio Estado transferiu esta responsabilidade para os setores não oficiais de proteção social, neste caso para o setor voluntário<sup>3</sup> e mercantil<sup>4</sup> na classificação de Norman Johnson (1990).

Praticamente não se perdeu tempo em aplicar as medidas neoliberais de pluralismo de bem-estar na política de assistência social, que passou a década de 1990 sob a ação das organizações sociais (setor voluntário ou mercantil), não lhe sendo apresentada a primazia do Estado e relegando-a a uma ação menor, mais desqualificada, que não merecia uma estrutura administrativa técnica, séria, formal e estatal. Um programa socioassistencial ligado diretamente à estrutura do Estado, nesse período, foi o Programa Comunidade Solidária, sem objetivos muito definidos e sem uma concepção de assistência social mais ampliada, conduzido pela primeira-dama Ruth Cardoso, sem muita vinculação técnica que a garantisse como um direito de seguridade social.

---

<sup>3</sup> Composto por entidades privadas de caráter não mercantil

<sup>4</sup> Conhecido também por setor comercial, envolve as entidades privadas com caráter mercantil.

Na década de 1990, o Brasil tinha um quadro de desproteção à superpopulação relativa, isto é, àqueles que estavam fora do mundo do trabalho, ou em ocupações altamente precarizadas, e aos marginalizados. Os mais pobres não tinham um espaço formal de proteção, com exceção das pessoas com deficiência que já tinham uma garantia mínima de transferência monetária por meio do Benefício de Prestação Continuada – BPC, que foi definido na Constituição Federal.

A ascensão ao poder, em 2003, de um Presidente da República por um partido historicamente de esquerda, que, apesar de ter assumido a presidência com o apoio da burguesia nacional e até internacional como afirma Acary (2015), levou adiante a pauta de atender a população com um mínimo de proteção social. A política de assistência social, além de ter sido amplamente demandada pela sociedade, movimentos sociais e intelectuais, passou também a ser uma forte estratégia para estabilização capitalista.

Nos últimos doze anos, a assistência social no Brasil se consolidou em um novo formato de gestão: unificou as ações em todo o país, criou unidades próprias de atendimentos, tipificou os serviços, centralizou as normatizações no governo federal, atribuiu novas formas de distribuição dos recursos, ampliou o orçamento, empregou muitas assistentes sociais, deu capilaridade aos serviços e benefícios, gerou uma série de dados de vigilância social, estabeleceu sistemas informatizados avançados e unificados para todo o país, bancarizou os benefícios, dentre outras transformações trazidas pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS .

É perceptível a intensa ampliação da assistência social no Brasil nesses últimos anos. Mesmo com todo o avanço propiciado pelo SUAS, a relação do Estado com o capitalismo dependente e da subordinação aos ditames neoliberais permaneceu ativa, quiçá reforçada. O SUAS tem como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar, que reforça, claramente em seus textos e na sua materialização cotidiana, a função da família como unidade primordial de proteção.

O Estado deve se limitar a garantir o mínimo social a estas famílias para que elas possam se autoajudar e proteger os seus membros. Isso significa que o papel do Estado, no SUAS, é de orientar e fortalecer as famílias para que estas se autoprotejam. O papel dos serviços socioassistenciais estabelecidos em todas as normas técnicas é de “fortalecer os vínculos familiares e comunitários”. Sem desmerecer a capacidade terapêutica ou reflexiva dessas ações junto às famílias que se encontram violentadas ou pauperizadas, questiona-se a pretensão do Estado em resumir, neste formato, a garantia de proteção

social, sem se responsabilizar pela provisão de condições materiais e objetivas de sua sobrevivência e autonomia.

Do exposto pode-se inferir que a assistência social, no Brasil, ao sair do âmbito da sociedade (filantropia e Igreja), antes da década de 1980, e passar a se constituir como direito social garantido constitucionalmente pós 1988, logo foi atacada pelos princípios políticos, econômicos e ideológicos do neoliberalismo, ao primeiramente, ser transferida para organizações privadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE e, posteriormente, ao ser fortemente centrada na família como manda os mandamentos pluralistas.

### **Considerações Finais**

#### **Um Estado que atua na esfera pública, porém de forma privada.**

A perspectiva familista de atuação da política de assistência social dissocia a realidade social em que o indivíduo está inserido de um debate macroestrutural. A intervenção do Estado não se dá com a ampliação das condições materiais e objetivas de enfrentar as expressões da questão social que violentam e/ou pauperizam as famílias. Ela se resume a ações subjetivas para convencer as famílias do princípio liberal de que elas, por uma questão de escolha, podem sair da condição social em que se encontram, como se essa condição fosse resultado somente das suas vontades.

O modelo de trabalho socioassistencial desenvolvido pelo SUAS em todo território nacional, é uma reprodução de práticas de países de capitalismo central, que, por seu percurso histórico, garantem proteção social por meio de acessos mais ampliados a outros serviços básicos como saúde, trabalho, renda, moradia, educação. No Brasil, ainda não se atingiu um patamar mínimo de proteção nestas outras áreas; e o grande investimento protetivo se dá por meio de serviços que vão atuar nos vínculos familiares, como se o pauperismo e a acumulação da miséria fosse um “caso de família”.

A oferta de assistência social com base no “vínculo” e na “convivência” familiar é uma transferência clara da responsabilização da pobreza para o indivíduo. O poder ideológico de manutenção da ordem capitalista presente nesse formato de serviço é imenso, pois mistifica o processo de geração de pobreza no capitalismo.

Assim, conclui-se que não é estranho o Estado brasileiro contemporâneo ter como princípio norteador a oferta de proteção social focalizada na instituição família. Além da nítida influência neoliberal, a formação nacional mostra que a sua relação com a família no âmbito estatal é uma forte herança histórica.

A formação social e política brasileira é tão centralizada na família que não se trata de somente inserir a família no Estado, mas também fazer com que o Estado funcione para a família; assim, a transferência de responsabilidades, a redução do Estado e a focalização da proteção social na família, torna-se facilmente legitimada pela sociedade.

É certo que, na contemporaneidade, a família não se dá mais de forma nuclear e tenha um desenho diferente daquele elaborado por Freyre (atualmente seria impossível desenhar a planta de uma estrutura familiar como o autor fez referente à era colonial). Hoje a família se faz em qualquer reunião de vínculos, sejam eles parentais, afetivos (hetero e homoafetivos), colaborativos ou até unipessoais. Cada ser humano sabe com quem se vincular nesse âmbito tão íntimo, pois mesmo uma genitora pode, com o decorrer da vida, não ser identificada, pela sua cria, como família, por questões meramente privadas.

Assim, não há condições para o Estado atuar nos mais diversos contextos familiares, por esses serem exclusivamente a forma mais íntima de relações humanas. E também não há justificativas para que o Estado tenha a sua atuação voltada para famílias e não para indivíduos, senão por questões mercadológicas e que atenda a interesses do capital em detrimento das necessidades humanas. Por sua vez, esse tipo de intervenção estatal só consegue ser legitimada por uma sociedade formada a partir do poder patriarcal, que teve a sua formação social e política em torno da família, e que tem dificuldade de romper com uma estrutura social primitiva e excludente.

## Referências

ABRAHAMSON, Peter. Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: Convergencias de solidaridad? In: SARASA, Sebastián; MORENIO, Luis (Org.). **El Estado del bienestar em la Europa del Sur**. Madrid: CSIC, 1995.

ARCARY, Valerio. **Um reformismo quase sem reformas: uma crítica Marxista do Governo Lula em defesa da Revolução Brasileira**. São Paulo, Sundermann, 2015.

BRASIL, MINISTERIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DA REFORMA DO ESTADO. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**: PDRAE. Brasília, 1995.

CAMPOS, Marta Silva.; MIOTO, Regina Célia. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, n. 12, p. 165-190, jan./jun. 2003.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, do estado e da propriedade privada**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de lãs economias posindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sobrados e mucambos**. 1. ed. digital. São Paulo: Global, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOHNSON, Norman. **El estado de bienestar em transicion**: la teoria e la practica del pluralismo de bienestar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MORENO, Luis. **Ciudadanos precários**: la “ultima red” de protecci3n social. Barcelona: Ariel, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: MIONE, Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de Leal, Maria Cristina (Orgs). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Programa de Pós – Graduação em Política Social, SRR/UnB, 2004.