



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em Concepção.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: CONSTRUÇÃO SOCIO-HISTÓRICA E AS MARCAS DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva¹

Rayane Verde Silva²

Maria Adriana de Jesus³

Ingrid Arieli Batista Martins⁴

Adiana Rocha da Piedade⁵

Resumo: O estudo apresenta uma reflexão sobre o processo de construção da Política de Assistência Social no percurso socio-histórico da sociedade brasileira, desde a primeira República até o segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso. Demonstra como o Estado brasileiro assume o pluralismo de bem-estar, e no âmbito deste o familismo, desde as primeiras iniciativas de proteção social, ao período da Constituição Federal de 1988 e até o final do Século XX. Destaca algumas marcas do familismo na proteção social da Política de Assistência Social a partir do ajuste neoliberal, ao mesmo tempo em que esta política apresenta o discurso da centralidade na família.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Pluralismo de Bem-Estar, Familismo, Organizações de Assistência Social.

Abstract: The study presents a reflection on the process of construction of the Social Assistance Policy in the socio-historical course of Brazilian society, from the first Republic to the second Government of Fernando Henrique Cardoso. It shows how the Brazilian State assumes the pluralism of welfare, and in the context of this the familism, from the first initiatives of social protection, to the period of the Federal Constitution of 1988 until the end of the 20th Century. It highlights some marks of familism in the social protection of Social Assistance Policy as from the neoliberal adjustment, at the same time as this policy presents the discourse of centrality in the family.

Keywords: Social Assistance Policy; Welfare Pluralism; Familism; Social Welfare Organizations.

1. INTRODUÇÃO

A Assistência Social no Brasil, desde a Primeira República até o período da redemocratização da sociedade passou por várias concepções, porém, ainda sem alcançar o patamar de política pública e de direito social instituído. Antes era compreendida e desenvolvida com o caráter de ajuda aos necessitados, impregnada de teor religioso, benevolente e caritativo. Depois, a assistência acumulou a lógica da filantropia, do favor, das

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

² Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

³ Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

⁴ Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

⁵ Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jacintacjovino@yahoo.com.br.

medidas higienizadoras e da solidariedade na perspectiva neoliberal. Os recursos financeiros para as ações da assistência eram oriundos dos donos de terra, fazendeiros, senhores de engenho, organizações da Igreja Católica e o Estado, através das subvenções públicas como apoio às entidades privadas de assistência.

Com a ascensão do pensamento neoliberal nos anos de 1970, a nível mundial, as profundas mudanças nas relações econômicas provocaram alterações significativas no papel do Estado, principalmente no que se refere ao atendimento das demandas originadas da questão social, embora ocorrida de forma diferenciada em cada país. As ideias liberais foram revitalizadas, com a determinação da redução do Estado nas relações econômicas e a intensificação do mercado como principal regulador da vida social.

A partir de 1990, o governo brasileiro assume com mais efetividade as medidas de ajustes neoliberais no seu desenvolvimento econômico. Essas medidas provocaram drásticas consequências para a população brasileira: o agravamento das desigualdades sociais; a ampliação da população em situação de pobreza; o acirramento e o surgimento de novas formas de pobreza. Nas políticas públicas brasileiras, as medidas de ajuste neoliberal causaram diversas perdas: a diminuição da sua capacidade para o enfrentamento da pobreza e para a redução da desigualdade social. A sociedade brasileira passou a viver um processo tencionado: a afirmação da proteção social, instituída como direito na Constituição Federal de 1988; e a mudança no papel do Estado e nas políticas sociais de corte social.

Essas mudanças construíram orientações e mecanismos que deram sustentação e materialidade ao amplo processo de privatização da seguridade social brasileira, através das *relações de parcerias* que o Estado passou a estabelecer com organizações privadas, que prestam serviços públicos. Nessa mesma perspectiva, cada vez mais a família é chamada pelo Estado, através do discurso oficial das políticas sociais públicas, para se responsabilizar pela proteção social dos seus integrantes. Este processo é denominado de *Pluralismo de Bem-Estar*, que para Esping-Andersen (2000) significa uma menor provisão de *bem-estar* por parte do Estado e uma forte presença do mercado, de modo que ocorre um partilhamento das atribuições e custos da proteção social entre o Estado, o mercado e a família, com um caráter ideológico que faz parecer participação.

Nessa conjuntura, as políticas públicas brasileiras, no âmbito do estado neoliberal, passaram a ter como critérios orientadores a focalização, a privatização e a participação da sociedade civil na execução de programas e serviços sociais, que antes eram de responsabilidade do Estado. A diluição da responsabilidade pública pela proteção social ganha força a partir das orientações neoliberais, de modo que foi reforçado a tese de responsabilidade dos indivíduos pela proteção de suas famílias, ao mesmo tempo em

que o Estado se retrai da obrigação com as políticas sociais e com a garantia de trabalho digno. Nesta lógica, De Martino (2001) denominou de “neo-liberalismo familiarista”, quando o Estado passa a adotar uma “solução familiar” para a proteção social, visando reduzir procura por serviços públicos e incentivar a família como única responsável por resolver seus problemas e suas necessidades sociais.

2. A assistência social no processo de construção da proteção social brasileira: das iniciativas privadas a intervenção do Estado.

No período anterior a 1930, o Estado brasileiro esteve distanciado dos problemas sociais, pois segundo Pereira (2000), não desenvolvia nenhuma ação de caráter social junto à população *necessitada* e quase não exercia o papel de agente regulador. No período Imperial até 1889, com recursos advindos de testamentos e auxílios provinciais, as organizações religiosas realizam uma filantropia caritativa, com base numa regulação religiosa orientada pela assistência e pela repressão. Realizavam ações diretas nas situações diversas das pessoas, tais como órfãos, *inválidos*, *enfermos*, *delinquentes* e *alienados*, mas o atendimento era de modo conjunto (MESTRINER, 2001). A primeira instituição caritativa foi a Irmandade da Misericórdia, em 1560, na cidade de São Paulo, que funcionava como albergue e enfermaria, gradativamente, a Santa Casa de Misericórdia foi instalada em outros Estados, ampliou seus serviços e criou novas formas de assistência.

De acordo com Mestriner (2001), no período da Primeira República (de 1889 a 1930) as organizações sociais brasileiras realizam uma filantropia higiênica, com base numa regulação médico-religiosa e, no que se refere às crianças e aos adolescentes, também era jurídica. As ações sociais eram orientadas pela assistência, prevenção e pela segregação. Atendiam pessoas em situações diversas, mas o atendimento era por especialidades, de acordo as necessidades do público: para as crianças existiam orfanatos e internatos; para os velhos e inválidos, os asilos; os *alienados* eram assistidos nos hospícios; os doentes eram cuidados nos sanatórios, lazaretos, dispensários; os mendigos ficavam nos asilos de mendicidade; e os imigrantes tinham o apoio das instituições de auxílio mútuo.

Na primeira década do Século XX, as primeiras experiências do movimento sindical, no âmbito rural e urbano, e a forte influência dos imigrantes europeus provocaram profundas mudanças na correlação de forças, de modo que possibilitou a conquista das primeiras medidas de proteção social. Em 1923, com a Lei Elói Chaves, instituída pelo Decreto nº 4.682, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), para categorias estratégicas do processo de produção do período, como ferroviários, portuários e marítimos. As CAPs

eram uma forma de seguro social, através de contribuições de empregadores e empregados, sob a supervisão do Estado. Para a maior parte da população, que não estava inserida no mercado de trabalho, restava as ações das organizações filantrópicas e caritativas, sem a participação direta do Estado.

A partir de 1930, a economia brasileira foi diversificada, com várias frentes de produção rural e com o setor industrial, de modo que provocou mudanças significativas também na dimensão social e um redesenho nas forças políticas e econômicas. Getúlio Vargas foi o principal articulador desse processo, em torno de uma agenda modernizadora. De modo geral, durante o período em que Vargas esteve no poder (1930-1945), tinha como principal objetivo organizar as relações entre capital e trabalho e manter o controle sobre a classe trabalhadora, suas reivindicações e organizações sindicais.

Nesse processo, vale destacar algumas conquistas dos trabalhadores: a criação do Ministério do Trabalho, em 1930; a formalização dos sindicatos, em 1931; a criação da carteira de trabalho, em 1932; e, a partir de 1933, a substituição gradativa das CAPs pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), de caráter estatal e organizados por ramos de atividades diversas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Em 1943, Getúlio Vargas promulgou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), agrupando toda a legislação trabalhista, desde 1930, e instituindo novos direitos conquistados. A carteira de trabalho passou ser a única forma de provar que o trabalhador e sua família tinham direitos, uma espécie de *cartão de acesso*, principalmente no campo da previdência e da saúde. Assim, o Estado passou a regular e intervir na proteção social brasileira, que nasceu vinculada às relações de trabalho e estruturada pela lógica contributiva do seguro social.

As conquistas trabalhistas não possibilitaram direitos para todos. Para a maioria das famílias, que estavam fora do mercado de trabalho formal, restava apenas a assistência social através das iniciativas das instituições de caridade e da filantropia. Estas instituições, de caráter privado e não estatal, tinham origens, motivações, públicos e realizam serviços diversificados. Para Mestriner (2012), o Estado foi o último a responder diretamente pelas área social, eventualmente executando algumas ações emergenciais, de modo que sempre criava mecanismos para transferir as maiores responsabilidades para as organizações privadas. Assim, em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, composto por representantes da sociedade cultural e filantrópica. De acordo com Silva (2015), através do CNSS, o Estado passou a intervir na Assistência Social, a regular e controlar as organizações, estabelecendo uma falsa ideia de *parceria*, através da concessão de subvenções sociais, mas também passou a normatizar, estabelecer prioridades e fiscalizar as suas ações.

No período do governo Getulista (1930-1945) perdurava a concepção liberal, que não permitia ao Estado uma intervenção direta na área social, pois a responsabilidade com os mais pobres e com a assistência social não era considerada uma atribuição pública, mas do setor privado. Porém, durante o processo de industrialização dois fatores foram significativos: uma enorme massa populacional sobrando que não conseguia trabalho; e um avanço dos movimentos dos trabalhadores por direitos trabalhistas. Como estratégia para atenuar e controlar as tensões sociais, o governo Vargas passou a assumir um caráter mais populista, indicando uma pretensa preocupação com a *questão social*, mas a proteção social que se consolidava estava baseada numa filantropia disciplinadora, “que combina educação intelectual, moral, física, saúde e higiene, amparo social e iniciação ao trabalho” (MESTRINER, 2001, p. 100), como estratégia política pra moldar o novo trabalhador idealizado para o processo de industrialização em curso no país.

No ano de 1942, o Estado brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), primeira e maior instituição federal de assistência social no Brasil, de caráter público, que iniciou a intervenção direta do Estado na área da assistência social. Ao ser instituída, a LBA foi vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, instalada no nível federal e com estruturas em vários estados do país. Seu objetivo inicial era prestar assistência às famílias dos *pracinhas* brasileiros que participaram na Segunda Guerra Mundial. Depois da guerra, em 1946, a LBA redefiniu os seus objetivos e passou a ter como principal finalidade a defesa da maternidade e da infância, mas também com atenção voltada para famílias, para os idosos, jovens, mulheres grávidas e nutrízes. Entretanto, seus serviços eram associadas aos interesses, apoios e conveniências políticas, buscando a legitimação do Estado junto às camadas pauperizadas, através de um conjunto de ações com clara predominância de assistencialismo e de caridade (FALEIROS, 2000, p. 46).

Durante o período do Estado Democrático Populista (1946-1964), o Estado em articulação com o empresariado, criou instituições que no seu conjunto, passaram a ser conhecidas como o “*Sistema S*”: em 1946, foi criados o Senac, o Sesc e o Sesi; antes, em 1942, foi criado o Senai. Segundo Mestriner (2001, p.46) estas instituições expressam uma “*filantropia partilhada profissionalizante*” (MESTRINER, 2001, p. 46), pois têm objetivos voltados para o mercado de trabalho. Porém, o Estado continuava incentivando a criação de organizações privadas, de caráter filantrópico e caritativo, e garantindo apoio através do CNSS, na forma de subvenções federais. No mesmo período, a LBA passou a incorporar, por meio de convênios, as organizações privadas de assistência social. Apesar de o Estado ter assumido a atribuição de garantir a assistência social, as famílias mais empobrecidas, excluídas do mercado de trabalho formal e em situações de vulnerabilidade social diversas, continuavam atendidas pelas organizações caritativas e filantrópicas.

O período do Estado Autoritário, teve início com o Golpe Militar de 1964, que foi resultante de uma profunda crise institucional e política, que instaurou uma ditadura que perdurou por vinte e um anos, até o período da redemocratização. No campo econômico, a Ditadura impulsionou um novo momento de modernização conservadora, desencadeada antes por Getúlio Vargas, que acelerou o crescimento econômico, através do chamado *milagre brasileiro*, forma que assumiu a introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para um consumo restrito. No campo político-organizativo, a ditadura se caracterizou pelo controle do Congresso Nacional e do Poder Executivo, mas com forte repressão e violência aos opositores políticos, através do terror, com prisões, torturas, exílios, assassinatos e desaparecimento de inúmeros militantes.

No entanto, a partir de 1979, com a conjunção das lutas sindicais dos operários, de movimentos sociais de base, da contribuição de intelectuais e de setores progressistas da Igreja Católica, foi instituído a reformulação político-partidária, rompendo com a restrição política da ditadura, que admitia apenas dois partidos políticos: o governista e o da oposição, tolerada e permitida. Apesar de fortes apoiadores, o Estado autoritário não tinha legitimidade política junto à maioria da sociedade, de modo que o bloco militar-tecnocrático-empresarial no poder procurou obter apoio da população através de várias medidas de proteção social. Assim, nesse período ocorreu uma expansão da política social brasileira, mas conduzida de forma tecnocrática e conservadora, numa perspectiva de legitimação do governo autoritário (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 135).

O Estado autoritário reprimiu as organizações sindicais dos trabalhadores com fortes intervenções, ao mesmo tempo em que ampliou a previdência social, que passou a cumprir um papel importante como política social. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base na unificação dos planos de benefícios. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que incorporou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964. A partir de uma ampla reforma administrativa, em 1977, esse complexo institucional foi transformado no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que associava a previdência, assistência e a saúde, em estreita ligação com os interesses capitalistas da indústria de medicamentos e equipamentos hospitalares.

No contexto de criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) demarcou o início da distensão política, de modo que foram realizadas reformas institucionais com prevalência da racionalização burocrática e da supremacia do poder técnico sobre a participação popular. Nesse período, houve um esforço governamental pela realização de modificações na economia brasileira e pela ampliação da política social. Esse esforço tinha dois objetivos: elevar o Brasil à categoria de potência

emergente e reaproximar o Estado da sociedade, demonstrando para a população que o governo estava preocupado com a situação da pobreza. Foram criados órgãos de formulação, coordenação e execução das diversas políticas sociais. De acordo Silva (2015), o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), foi criado em 1974, através do qual, pela primeira vez na história da proteção social brasileira, a *Assistência Social* aparece na composição e na denominação de um ministério no âmbito do Estado.

Com a criação do SINPAS, em 1977, foi instituída a Secretaria de Assistência Social (SAS), à qual ficaram subordinadas a LBA e a FUNABEM. Nesta Secretaria a LBA ficou responsável pela execução da política nacional de assistência social e pela coordenação e supervisão de outras entidades executoras dessa política. Os serviços médicos e hospitalares da LBA passaram para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Porém, persistia um conjunto diversificado de prioridades e programas, o que levou a instituição a adotar uma progressiva interiorização, através da continuidade da celebração de convênios com outras organizações de assistência social.

O período denominado de *Redemocratização* do Estado brasileiro foi antecedido por uma intensa mobilização popular por eleições diretas para governadores e Presidente da República, que resultou em eleições indiretas, através de representantes no Congresso Nacional. No Governo Sarney (1985-1990) continuou a efervescência política, através da luta pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, para a elaboração de uma nova Constituição Federal. Havia duas forças contrárias: por um lado, os movimentos sociais, organizações não-governamentais, sindicatos urbanos e rurais, setores da Igreja e partidos de esquerda; por outro lado, os partidos políticos de direita, representantes do governo com características neoliberais, sindicatos, organizações patronais e outros.

Entretanto, o contexto de aumento do desemprego e de ampliação da população em condição de pobreza, acrescido da necessidade de legitimação política, motivou o presidente Sarney a definir políticas emergenciais e compensatórias, com o lema "*Tudo pelo Social*". Foi criada também a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada diretamente ao gabinete do presidente, tendo como função principal repassar recursos na área social, com características fundamentalmente políticas, clientelistas e assistencialistas. As organizações privadas de assistência social continuam executando a assistência social, algumas através de subsídios federais e outras, através da cooperação internacional, advindas de outras organizações não governamentais.

Com a reforma administrativa do governo Collor, a Assistência Social ficou no Ministério da Ação Social (MAS), responsável pelas ações de saneamento, habitação e promoção social. Esta última ficou sob a responsabilidade da FLBA. Depois, no governo de Itamar Franco, esse Ministério foi substituído pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES),

que tinha várias áreas de competência: habitação, saneamento e migrações. Neste Ministério, a Secretaria de Promoção Humana era responsável pelas ações de assistência social direcionadas à criança, ao idoso e pessoas com deficiência.

3. A Política de Assistência Social como direito e a continuidade do pluralismo de Bem-Estar: da Constituição Federal de 1988 ao Governo FHC.

Com a Constituição Federal de 1988, a concepção de assistência social mudou. Pela primeira vez no país, a assistência social foi definida numa Constituição Federal, elevada à categoria de política social e dever Estado. A Assistência Social está definida no artigo 203 da Carta Magna, como direito social, mas “será prestada a quem dela necessitar”, sem a obrigatoriedade da contribuição à seguridade social. Apesar do significativo avanço jurídico-conceitual, ao impor critérios para o acesso, a Constituição explicita e antecipa o sentido de focalização presente na política, que será direcionada aos mais *necessitados*, ou seja, às famílias em situação de extrema pobreza e de vulnerabilidades sociais diversas.

A partir de Constituição de 1988, a Assistência Social foi incluída na seguridade social, entendida como um conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, que abarca os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social. Entretanto, a partir do final da década 1980, o neoliberalismo estava em processo inicial de implantação no país e contribuiu para o retardamento da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). As discussões sobre a formulação da LOAS representaram um intenso processo de disputa política pela defesa de projetos políticos divergentes, mas depois de deliberado, o Projeto de Lei referente a LOAS foi sancionado pelo presidente Itamar Franco, em setembro de 1993. Embora essa conquista não garanta a efetividade da responsabilidade do Estado com a proteção social, a LOAS expressa um acordo jurídico-político no âmbito da esfera pública, a partir do qual as demandas por assistência social devem ser incorporadas como direitos pela Política de Assistência Social.

Nos meados de 1990, a partir do Governo FHC, o neoliberalismo encontrou mais sustentação política e econômica no Brasil. Desde então, passou a predominar a ideologia que estava presente nos países de capitalismo central, pois através do ajuste neoliberal o Estado brasileiro passou a intervir cada vez menos nas políticas sociais e na economia, em favor das organizações do mercado. Os direitos definidos na Carta Magna representavam impedimentos para a implementação das medidas de ajuste neoliberal, motivo pelo qual o Governo FHC aprovou várias Emendas de Reforma da Constituição, que em sua maioria, restringiam os direitos conquistados e ajustava as medidas de ajuste. Para Potyara (2000,

p.159) este “foi o período da história da proteção social brasileira que mais enfaticamente incorporou as determinações externas de mudanças econômicas e políticas”.

No início do Governo FHC, através da Medida Provisória nº 813 de 1995, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social, a LBA e a CBIA. Foi criado, como em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), porém, a assistência social ficou fragmentada em dois órgãos desse Ministério: a Secretaria de Assistência Social; e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que passou a assumir as atribuições do antigo CNSS, extinto pela Medida de 1995. No Ministério da Justiça ficaram dois órgãos: o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA); e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE). Assim, as atenções direcionadas à infância, adolescência e à pessoa com deficiência, apesar de ser público da Política de Assistência Social, estão divididas em duas áreas: na defesa de direito, na área da justiça; e na proteção social, na área da Assistência Social.

Contrariando as diretrizes da LOAS, relativas ao comando único das ações em cada esfera de governo, foi criado pelo presidente FHC, o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência. O referido programa se impôs paralelamente às ações desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social, no âmbito nacional e nos Estados. Tinha por objetivos “coordenar as ações governamentais, visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (MP nº 813, 1995, art. 12). Porém, o Programa acabou por reeditar ações de caráter assistencialistas da antiga LBA.

Para justificar a adesão ao ajuste estrutural, o governo FHC promoveu debates sobre a distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, buscando apoio para a construção de novas estratégias de parceria entre Estado, mercado e sociedade. Através da Proposta de Emenda Constitucional nº173 de 1995, o Governo FHC aprovou a Reforma do Estado, e a partir dela, foi legitimada a parceria entre o Estado e os setores privados, reforçada pela regulamentação das Organizações Sociais (OS), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e pela normatização do voluntariado social. Parte das organizações não-governamentais passou a pleitear a execução de projetos vinculados às políticas sociais estatais, precedidas de Editais Públicos e contratos de parcerias, para efetivar repasses financeiros periódicos do Estado. As principais áreas de atuação dessas organizações foram: a saúde, a educação e a assistência social.

Com a mudança no papel do Estado brasileiro, uma nova marca se efetiva na sua relação com a sociedade e com o mercado: uma desvalorização do setor público, como ineficiente e ineficaz, e, ao mesmo tempo, a afirmação do setor privado como único capaz de conduzir o país ao crescimento econômico. Trata-se de uma nova forma de assistência social,

que Mestriner (2001) denomina de *filantropia democratizadora*, com base numa regulação estatal atualizada, a partir da Reforma do Estado, com apelos a solidariedade empresarial, ao voluntariado e a ampliação das organizações da sociedade civil, de atuação pública, mas de caráter privado e não estatal. Apesar da continuidade das instituições assistenciais tradicionais, surgem inúmeras organizações diferenciadas, isentas de caráter religioso, com o objetivo de minorar as várias expressões de manifestação da questão social. As ações são diversas, inovadoras e destinadas a atender necessidades de públicos diferenciados: crianças, adolescentes, idosos, mulheres, jovens e desempregados.

No Brasil, o ajuste neoliberal produziu um retrocesso nos aspectos econômico, social, demográfico e epidemiológico. Para Soares (2002, p. 51-60) o ajuste provocou: o acirramento da desigualdade na distribuição de renda; aumento da população em situação de extrema pobreza; aumento do percentual de trabalhadores assalariados em situação de “nova pobreza”; redução da renda dos empregados, principalmente na indústria; ampliação do desemprego e da informalização do trabalho; políticas de flexibilização das relações trabalhistas com redução de direitos. Portanto, ocorreu o agravamento da desigualdade na distribuição de renda, produzindo a ampliação da pobreza absoluta, a exacerbação dos velhos problemas sociais e o surgimento de novas exclusões sociais.

Para Oliveira (2003, p. 68), o intenso processo que justificou, ideologicamente, a privatização das empresas estatais, que na sua forma aparente, produziu na sociedade uma subjetivação perigosa: “a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado [...] A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público”. Essa privatização do público se objetiva na chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, fazendo parecer que o Estado ganha sustentação, apenas como extensão do privado. O processo real é inverso: é a riqueza pública, em forma de fundo, que sustenta o capital privado, restando apenas a privatização, ou seja, a destruição do público, que produz nos dominados “a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo” (OLIVEIRA, 2003, p. 79).

O ajuste neoliberal também provocou impactos negativos nas políticas sociais brasileiras. Para Soares (2002, p.74-77), os traços mais comuns que as medidas neoliberais provocaram nas políticas sociais foram: o comportamento regressivo do financiamento das políticas sociais; o esvaziamento orçamentário das políticas sociais estatais; a focalização na pobreza, direcionando os gastos e os serviços exclusivamente aos mais pobres; o caráter emergencial ou temporário dos programas sociais, que os tornam ineficazes; e o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil como agentes privados de proteção social. Este retorno expressa o atual fortalecimento do Pluralismo de Bem-Estar que esteve presente na sociedade brasileira, desde as primeiras iniciativas de proteção social.

No segundo mandato de FHC, foi criado o Programa Comunidade Ativa, depois substituído pelo Projeto Alvorada, com o objetivo de combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais entre regiões, estados e municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Um dos princípios desse projeto era a focalização da política social nas áreas de saúde, educação e geração de renda, sendo que os programas selecionados recebiam apoio financeiro, orientação e acompanhamento profissional (IPEA, 2001, p. 29). O Projeto Alvorada era “composto por quinze programas federais já existentes, destacando-se programas de renda mínima, alfabetização de adultos, combate à mortalidade materna e saneamento básico” (SILVA, 2001, p.18). Era coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), à qual competia articular os programas das diversas organizações executoras no âmbito de vários ministérios.

Nos dois anos finais do governo de FHC, o Projeto Alvorada evoluiu na direção da Rede Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto pulverizado e segmentado de programas de transferência monetária às famílias pobres. Essa rede juntou vários programas distribuídos em seis ministérios: da Educação, o Programa Bolsa Escola Federal; da Saúde, a Bolsa-Alimentação; do Trabalho, a Bolsa-Qualificação; das Minas e Energia, o Auxílio Gás; da Agricultura, o Bolsa Safra; da Assistência Social, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem, o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (conhecido como Programa Sentinela) e o BPC, para a pessoa idosa e/ou com deficiência; e da Previdência Social, a Renda Mensal Vitalícia, para os beneficiários que acessaram antes de 1993.

4. CONCLUSÃO

No Brasil, a proteção social, desde o início do processo de sua construção até os dias atuais, não deve ser equiparada a um Welfare State, visto que na formação socio-histórica brasileira, a relação entre Estado, mercado e família também se processou de modo diferente dos países do capitalismo central. A proteção social brasileira, somente foi possível quando as condições concretas, no campo das relações econômicas e do processo político-organizativo dos trabalhadores, permitiram o surgimento das primeiras medidas de proteção social vinculadas à inserção ao trabalho. No Brasil existe um padrão de proteção social, que ganha forma concreta através de um conjunto de políticas públicas de caráter social, estruturado num sistema de proteção social.

Porém, mesmo no período de maior avanço, essa proteção social correspondia ao modelo de seguro social, vinculado ao trabalho, fundamentado numa regulação dos direitos

trabalhistas e previdenciários. As ações mais específicas da saúde e de assistência social continuavam sob a responsabilidade de organizações privadas, filantrópicas e de caridade, ou da própria família. Com a redemocratização da sociedade, a Constituição Federal de 1988 e a LOAS, a Política de Assistência Social foi instituída como direito social e dever do Estado, avançando formalmente para o patamar de políticas públicas.

Este trabalho evidencia que a família foi redescoberta como um importante agente privado de proteção social, de forma que quase todas as políticas sociais preveem medidas de apoio familiar. A Política de Assistência Social brasileira está inserida no Pluralismo de Bem-Estar e imbricada pelo familismo, pois repassa para o setor privado parte significativa da sua responsabilidade pela execução da sua proteção social. Ao mesmo tempo, o Estado responsabiliza a família pela proteção social de seus membros, independente de suas necessidades e condições socioeconômicas. Entretanto, a maioria das famílias brasileiras, não tem condições de assegurar a provisão de suas necessidades mais essenciais, pois precisam da proteção social do Estado, em várias dimensões da vida.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

DE MARTINO, M. **Políticas Sociales y Família: Estado de Bienestar y Neoliberalismo Familista**. Fronteiras: Montevideo, Uruguay, n. 4, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paulo. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Política Social: Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, DF: CFESS / ABEPSS / CEAD-UNB, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Nº 2, 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ipeapu.html> Acesso em: 12 ago. 2008

MESTRINER, M. Luiza. **O estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In STUCHI, C.G.S.; PAULA, R.F. dos PAZ, R.D.O. da. (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, 2012.

MIOTO, R. C. Tamasso; DAL PRÁ, Keli Regina. **Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira**. In: MIOTO, R.C. T.; CAMPOS, M. S.;

CARLOTO, C. M.(Orgs.). **Familismo direitos e cidadania**: contradição da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editora, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, M.J. C. Jovino da. **A centralidade da família no discurso da política social brasileira**: imprecisões, continuidades e ruptura. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, São Luís, MA, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Comunidade Solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.