



# O circuito familista na Política de Assistência Social

## Familist circuit on Social Assistance Policy

WEDERSON RUFINO DOS SANTOS\*



**RESUMO** – Analisa-se a configuração contemporânea da Política de Assistência Social ao investigar como o Estado e as famílias compartilham responsabilidades de provisão das necessidades básicas dos indivíduos e de combate às privações, vulnerabilidades e riscos sociais. Por meio do método genealógico, faz-se uma análise documental das leis, decretos e demais regulamentos da Política de Assistência Social para elaborar subsídios para a discussão. Argumenta-se que a assistência alçou à condição de Política de Seguridade Social a partir de 1988, por meio da estruturação de um circuito familista complexo, cujas responsabilidades de combater as privações, vulnerabilidades e riscos sociais dos cidadãos estão compartilhadas entre Estado e famílias, ou, ainda, são transferidas legalmente às famílias ou assumidas integralmente por elas quando há omissão do Estado.

**Palavras-chave** – Assistência social. Familismo. Políticas sociais. Famílias. Seguridade social. Dispositivo.

**ABSTRACT** – It analyzes the contemporary configuration of social assistance policy to investigate how the state and the families share responsibility provision to basic needs of individuals and to combat deprivation and social risks. Through genealogical method, a documentary analysis of the laws was made, decrees and other regulations of social assistance policy to develop subsidies for discussion. It argues that assistance lifted to the status of social security policy from 1988 through the structuring of a familist circuit complex, whose responsibilities to combat deprivation, vulnerability and social risks of the citizens are shared between the state and families, or are still transferred legally to families or fully assumed by them when there is state failure.

**Keywords** – Social assistance. Familism. Social policy. Families. Social security. Device.

---

---

\* Assistente social graduado pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Política Social e Doutor em Sociologia também pela UnB. É assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília – DF/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/7129422778888629>. E-mail: [wrsantos33@uol.com.br](mailto:wrsantos33@uol.com.br)  
Submetido em: junho/2016. Aprovado em: outubro/2017.

**E**m 1988, a Assistência Social passou a integrar a Política de Seguridade Social no Brasil. De legislações infraconstitucionais capazes de oferecer suporte à materialização do direito social até uma série de novos equipamentos públicos para ofertar serviços sociais, a assistência social passou a estabelecer uma aproximação entre as ações públicas e as demandas históricas por proteção social. Com um processo iniciado no período da Constituinte, na década de 1980, para atender aos anseios da sociedade em torno das atribuições dos governos na mitigação das desigualdades, a centralidade da assistência como ação pública, racional e legal criou condições para que as situações de desigualdade social não significassem automaticamente diminuição da capacidade dos cidadãos de experimentarem liberdade e autonomia. A partir dos anos 2000, os impactos da política de assistência sobre a situação da pobreza e das privações começaram a ficar mais evidentes (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007; SILVA et al., 2004; VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).<sup>1</sup>

Foi lento o processo pelo qual a assistência social deixou de ser meramente uma ação espontânea da sociedade, por meio da filantropia e da caridade, para se transformar em uma política pública de responsabilidade do Estado que garante necessidades básicas, combate as privações e protege os indivíduos de riscos e vulnerabilidades sociais (BOSCHETTI, 2006; BRASIL, 2011; DI GIOVANNI, 1998; PEREIRA, 2006). Esse lento processo tampouco se vê, nos dias de hoje, totalmente desligado dos fatores e das características históricas que o determinaram. A assistência social como política pública ainda convive com um universo de ações esparsas ligadas à caridade e a iniciativas privadas, individuais ou coletivas, que tornam tênues os limites entre a exclusividade pública e a possibilidade da iniciativa espontânea da sociedade civil. No entanto, o rompimento com o legado do passado da assistência não diz respeito apenas ao universo das iniciativas espontâneas de caridade da sociedade civil. O modo, por exemplo, como políticas e serviços podem ser oferecidos pelo mercado e o grau de participação de terceiros na oferta de programas e benefícios ligados à assistência social podem representar limites à configuração da assistência como direito de seguridade e responsabilidade pública, por meio de ações estatais.

Familiarização ou familismo é o processo pelo qual a configuração da oferta de bem-estar social ou de atendimento de necessidades sociais tem ampla participação das famílias, ao passo que o papel dos Estados é diminuído (ESPING-ANDERSEN, 1991; 2000). Descrever o grau de familiarização das políticas sociais é trabalho inútil nas ciências humanas e sociais se não estiver vinculado às investigações capazes de explicar os aspectos políticos, econômicos e históricos que tornaram possível tal configuração. A literatura comparativa sobre a análise contemporânea dos Estados de bem-estar social encontra em Gøsta Esping-Andersen lições imprescindíveis para o estudo da configuração das políticas sociais em qualquer país. No entanto, tais lições precisam caminhar ao lado de investigações que consigam elucidar os fenômenos por trás daquilo capaz de promover a *desfamiliarização* das políticas sociais em um ambiente específico, levando-se em consideração os contextos particulares de cada caso.

A afirmação tardia da assistência social como política de seguridade social no Brasil, estabelecida na Constituição Federal de 1988 e regulamentada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, fez com que ela fosse reflexo das dificuldades dos governos em assumir sua responsabilidade na materialização da assistência como política social que garante direitos fundamentais (BOSCHETTI, 2006; TAVARES, 2008). Por outro lado, a mudança de ação, partindo de um conjunto desestruturado e desarticulado de ações esparsas para uma política unificada sob a responsabilidade do Estado, não foi capaz de romper com todas as amarras do passado naquilo que definia e caracterizava as ações de assistência social como limitadas e emaranhadas nas ações amplas de iniciativa espontânea da sociedade por meio da caridade, filantropia e ações privadas de indivíduos, grupos e famílias.

Por meio do método genealógico, serão analisados neste artigo os arcaísmos legais da política de assistência social para investigar os traços do familismo na política de assistência social. Nos termos de Michel Foucault (1977; 2003), a pesquisa genealógica busca explicar os fatores históricos que originam e sustentam as formas atuais das práticas, dos saberes e das instituições que conhecemos. A genealogia seria o empreendimento de buscar, nos escombros do passado, a força que ilumina as arquiteturas do presente (FOUCAULT, 1977; 2003). Em outras palavras, a preocupação histórica na genealogia não é uma pesquisa do tipo que visa compreender criticamente os meandros do passado, mas entender as condições históricas de existência através das quais se tornou possível o engendramento das práticas presentes e acessíveis na

contemporaneidade. Houve um amadurecimento incontestável da política de assistência social, principalmente a partir de 2004. Há, em certo sentido, até mesmo um *frisson* ao comemorar a ruptura dessa política com o passado no nível da tecnicidade, da profissionalização e do amadurecimento das ações. No entanto, a ruptura com o legado da política de assistência social pode não ter sido total.

O objetivo deste artigo é o de recuperar histórica e politicamente a constituição da assistência social, buscando os traços de familismo nessa trajetória. Ao percorrer essa configuração do familismo na política de assistência social, busca-se demonstrar que o presente da assistência não recepiona todas as rupturas com o passado. Isso se deveu ao processo de amadurecimento da política de assistência social como direito de seguridade social a partir de 1988, que só foi possível porque a responsabilidade de provisão social aos cidadãos foi compartilhada entre o Estado e as famílias. Em um circuito complexo de dependências e compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e as famílias, denominado aqui de *circuito familista* na assistência social, as necessidades, privações, vulnerabilidades e riscos são superados por uma interdependência complexa entre a atuação do Estado e das famílias. Será demonstrado o quanto o processo de estatização, tecnicidade e de profissionalização pública da assistência social se deu porque tal atribuição foi legal, política e publicamente repartida com as famílias em níveis de transferência para as famílias, compartilhamento de responsabilidade com as famílias e omissão do Estado a depender dos programas, dos benefícios, serviços e das ações da política de assistência social. Conclui-se que, a condição que tornou possível a ampliação da assistência social pode, por outro lado, significar também a própria limitação e desenvolvimento insuficiente de sua cobertura a todos de quem dela necessitar.

### **A centralidade da família no período da Constituinte**

Durante o processo da Constituinte, no final dos anos 1980, começaram a ser delineados os desafios para a materialização da assistência social como política de seguridade social no país. A dificuldade de assimilação, por parte de gestores e das classes políticas, da assistência como política de responsabilidade dos poderes públicos, suscitaria uma série de reveses nos debates durante a construção das propostas para a seguridade social no texto constitucional (BOSCHETTI, 2006). A análise de que o sistema de proteção social brasileiro até então havia se esgotado, em razão da cidadania restrita ou regulada (SANTOS, 1979), levaria cada vez mais à necessidade de rediscussão da ampliação das políticas sociais brasileiras como potencializadoras de universalização do acesso a bens sociais e direitos como condições concretas ao exercício da cidadania.

O modelo de cidadania amparado na proteção ao trabalhador tutelado deveria se deslocar em direção à promoção da cidadania que vinculasse os indivíduos às possibilidades de exercerem uma vida protegida, como sujeitos de direitos, com garantia das necessidades básicas e com plena capacidade de uma vida livre de privações materiais e sociais acentuadas, independente de sua participação no mundo do trabalho (BOSCHETTI, 2006; CASTEL, 1995; SANTOS, 1979). Os primeiros desafios para tal mudança surgiram quando da elaboração das comissões da Constituinte responsáveis pela organização dos debates e das propostas teóricas, filosóficas e políticas para formulação da seguridade social no texto da Constituição.

A Constituinte se organizou em duas comissões e seis subcomissões para elaboração da proposta a respeito dos direitos sociais, a partir dos quais a seguridade social faria parte do texto da Constituição Federal (BOSCHETTI, 2006). As duas comissões eram as seguintes: 1. Da Ordem Social e 2. Da Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologias de Comunicação. Dentro dessas duas comissões, havia as seguintes subcomissões: 1.1. Dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, 1.2. De Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, 1.3. Dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, 2.1. Da Educação, Cultura e Esporte, 2.2. Da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e 2.3. Da Família, Menor e Idoso.

O debate em torno da assistência social não ganhou comissão nem subcomissão específica na Constituinte, mas fez-se presente em algumas das comissões e subcomissões correlatas (BOSCHETTI, 2006). Além disso, curiosamente, apesar de as comissões terem iniciado os trabalhos com audiências

públicas, a assistência social foi a única temática que não contou com essa modalidade de trabalho coletivo para fundamentar as discussões. Uma das hipóteses para essa alternativa pode estar relacionada com o fato de a compreensão da assistência social dificilmente se daria por meio da tecnicidade, como se assistência social fosse temática de domínio de todos, assim como a caridade. Como analisa Ivanete Boschetti (2006), as entidades e os especialistas que participaram dos debates no período da Constituinte, sobre a proposta da assistência social, ficaram divididos nas subcomissões, nas discussões sobre a *família*, a *infância*, as *pessoas idosas* e as *pessoas portadoras de deficiência*. Boschetti infere disso que uma das razões dessa divisão é o que comumente se compreende como o objeto de proteção da assistência social, que

indica a histórica clivagem existente entre os trabalhadores capazes e aqueles tidos como incapazes de trabalhar. O debate sobre a assistência social é, portanto, associado a essa categoria de miseráveis, ou seja, dos incapazes de assegurar a própria sobrevivência em função das impossibilidades físicas e mentais (ou decorrentes da idade), e, sobretudo, em função de sua condição socioeconômica (BOSCHETTI, 2006, p. 148).

A arguta análise de Boschetti encontra várias evidências históricas, no avanço do desenvolvimento das ações públicas ou privadas voltadas para a assistência social, que descrevem essa política de forma limitada, como se ela se destinasse a oferecer proteção apenas àqueles incapazes de manter sua própria sobrevivência (CASTEL, 1995; DONZELOT, 1973; PEREIRA, 2006). Todavia, o fato de não ter havido na Constituinte uma subcomissão específica para a discussão da assistência social e de esta ter ficado no bojo das temáticas da família, infância, pessoas idosas e pessoas com deficiência pode indicar também outra característica singular do caso brasileiro: a responsabilidade de proteção social dos indivíduos e grupos vulnerabilizados é historicamente compartilhada entre o Estado e as famílias. Essa relação é tão forte que nem mesmo o debate republicano de elaboração da Constituinte, a respeito da construção das novas bases para a assistência, foi capaz de abalar.

É claro que a discussão da assistência social como política de seguridade social tem a ver com as temáticas da família. É possível argumentar que, do mesmo modo, os subgrupos temáticos, tais como os de crianças, pessoas idosas e com deficiência, têm estreita relação com a instituição familiar. Essa proximidade justificaria a diluição da discussão da assistência nos debates da Constituinte em meio às demais temáticas relacionadas à família. No entanto, não é apenas a aproximação temática que pode explicar o fato de a discussão da assistência social ter acontecido com os temas da família. Uma histórica justaposição entre o papel das práticas privadas de caridade, a filantropia e as responsabilidades da família na proteção social dos indivíduos dificulta o movimento de o Estado assumir a promoção da assistência como prerrogativa na esfera das responsabilidades públicas. Do interior das práticas de caridade e filantropia, voltadas seja para as situações de privação materiais, seja para educação, assistência em saúde, abrigo ou alimentação, entre outras, o Estado sempre relegou às famílias a responsabilidade inicial de proteção social dos indivíduos.

Essa não é uma exclusividade do caso brasileiro, pois também se identificou nos países europeus (DONZELOT, 1973; ESPING-ANDERSEN, 1991) e nos demais países latino-americanos (SUNKEL, 2006). As instituições e práticas de proteção social aos indivíduos como responsabilidade do Estado foram montadas onde a família não estava ou não podia estar presente. O Estado intervém desde que a instituição familiar não esteja cumprindo primeiramente com as suas funções de proteção, apoio, tutela, assistência e cuidados dos indivíduos. Essa relação — tanto quanto a relação entre assistência e disciplina para o trabalho e a concepção de que a assistência é a que protege somente os incapazes — é determinante para compreender a estruturação histórica das práticas de caridade como proteção social dos indivíduos no Brasil, e os desafios da assistência social como política pública a se expandir ao superar esse modelo a partir dos anos 1990.

## **Crianças, pessoas idosas e com deficiência na Constituição de 1988: o familismo do tipo transferência e do tipo compartilhamento**

A discussão para a elaboração da assistência social, no quadro mais geral da seguridade social na Constituinte, deveria enfrentar estratégias para desfamiliarizar as políticas públicas e não promover o familismo, como inicialmente a discussão da assistência na comissão e nas subcomissões de família resultaria. Era do cenário de mais de quatro séculos de caridade e de relações conservadoras do Estado na proteção social no Brasil que o período da Constituinte deveria partir para elaborar a proposta de articulação da assistência no universo da seguridade social, encampada pelas responsabilidades públicas e estatais. Certamente, tratar da construção da política de assistência em temáticas correlatas às da família criaria obstáculos potentes na discussão dos princípios e objetivos a estruturarem a assistência social, numa perspectiva de desfamiliarização das políticas sociais.

Para o texto da Constituição de 1988, a definição da especificidade da assistência social como direito de seguridade social precisava se articular não só com os objetivos que estruturariam o Estado democrático de direito, tais como os fundamentos da cidadania, autonomia e da dignidade, como também com os objetivos fundamentais republicanos de erradicação da pobreza e das desigualdades. Principalmente, a assistência precisaria se afastar de práticas tradicionais que pudessem impedir o cumprimento de tais objetivos. A discussão da estruturação da assistência social, dentro da temática geral da família, tinha grandes chances de impedir esses rompimentos com práticas tradicionais e restritivas da proteção social.

As discussões sobre os direitos das crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência foram influenciadas pela discussão da assistência atrelada às temáticas da família no período da Constituinte (MIOTO; CAMPOS, 2003). Não só materializado no texto constitucional, mas se espalhando para as leis infraconstitucionais, como a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, para o Estatuto do Idoso, tardiamente aprovado em 2004, e o Estatuto da Pessoa com Deficiência, na Lei Brasileira de Inclusão aprovada apenas em 2015. Assim, o espírito do familismo influenciaria explicitamente o paradigma de mediação entre o Estado e os direitos individuais e sociais para a provisão de necessidades básicas, na virada do século XX para o XXI. Os traços de familismo na política de assistência social não decorrem exclusivamente do fato de que, desde o período da Constituinte, a discussão da assistência social veio atrelada à família. Essa continuação fez com que tais ações, mesmo elaboradas em ambiente favorável à expansão da proteção social pela participação democrática no período da Constituinte, encontrassem dificuldades em se desvencilhar de padrões históricos no comportamento político que limitavam a cobertura da assistência ao destinar parte das responsabilidades às famílias.

Não era tarefa simples para os debatedores do período da Constituinte enfrentar as forças do passado. Era preciso um redesenho da assistência social na perspectiva dos direitos. Para tanto, os constituintes precisariam fragilizar a ideia da assistência como prática privada que buscava amenizar as situações de miséria por meio da caridade durante séculos no Brasil, além de superar a centralidade da família como primeira entidade responsável pela provisão de bens materiais, sociais e demais necessidades básicas aos indivíduos. Nesse sentido, a assistência social ainda dialogaria constantemente, nos primeiros anos da década de 1990 e a partir dos anos 2000, com essas forças do passado. É possível falar em impedimentos ideopolíticos e morais presentes em uma sociedade de predomínio cristão, como é a brasileira, o que dificultava às forças políticas, durante os debates da Constituinte, perceber a assistência na perspectiva dos direitos e não na perspectiva moral de ajuda aos mais necessitados (PEREIRA, 1996). Essa ruptura não viria nem mesmo com a criação de leis infraconstitucionais nos anos subsequentes, que materializariam a setorialidade da política de assistência social para os diversos públicos aos quais a política estava destinada.

No texto constitucional, o capítulo VII é reservado para os direitos de proteção das famílias, das crianças, dos adolescentes, dos jovens e das pessoas idosas (BRASIL, 1988). Foi a partir desse capítulo que se aprovou o ECA, em 1990, o Estatuto do Idoso, em 2004, e o Estatuto da Juventude, em 2013. É nesses estatutos que os direitos desses grupos são detalhados, bem como as formas de exercê-los e garanti-los.

No que diz respeito ao texto constitucional, vale destacar a explicitação, no artigo 227, de que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...]” (BRASIL, 1988). Para além da importância dos deveres assinalados no texto constitucional, o que é mais emblemático nesse artigo é a preponderância da família sobre a sociedade e o Estado, no tocante à proteção à criança, ao adolescente e ao jovem, como assinalado no artigo 229 da Constituição: “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade” (BRASIL, 1988).

No caso das pessoas idosas, para combater a prática do asilamento indevido pelas famílias, no parágrafo primeiro do artigo 230 ficou estabelecido que “os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares” (BRASIL, 1988), prerrogativa que seria reforçada em 2004, com a aprovação do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2004). Porém, como exigência positiva e inovadora, esse artigo acaba por transferir para as famílias a responsabilidade do cuidado das pessoas idosas, mesmo sem aludir àquelas famílias que não podem fazê-lo. Desde o texto constitucional, há uma preponderância sobre o papel da família na proteção social de crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas em comparação às responsabilidades do Estado. Essa interpretação só seria forçosa e equivocada caso, nos anos subsequentes, não houvesse desdobramentos para confirmar esse familismo nas práticas de proteção social. O que se verifica, porém, é o aprofundamento dessas transferências de responsabilidade do Estado para as famílias nas provisões materiais e sociais de seus membros à medida que as políticas setoriais vão sendo criadas (MIOTO; CAMPOS, 2003; MIOTO; LIMA, 2006).

Já no ECA, o poder familiar não só foi criado, como potencializado, no que diz respeito às provisões oferecidas pelas famílias às crianças e adolescentes (BRASIL, 1990). Isto é, o ECA não teve o papel de destituir o poder familiar perante crianças e adolescentes, mas de instaurá-lo, regulá-lo, potencializá-lo, na medida em que uma série de ações e políticas foram destinadas ao poder público para garantir proteções e assistência, mas sem privar as famílias do poder sobre seus membros. Nos artigos 19, 22 e 23, por exemplo, é possível verificar uma conclusão a respeito da prioridade dada no ECA ao direito de a criança e o adolescente permanecerem no convívio familiar (BRASIL, 1990). No artigo 19, ficou estabelecido que é direito das crianças e dos adolescentes serem criados e educados na própria família ou, na impossibilidade desta, numa família substituta. A destituição do pátrio poder, uma prática recorrente até então, em que a impossibilidade da família de sustentar os filhos resultaria na destituição do poder familiar e na consequente transferência da criança e do adolescente para uma instituição de abrigo, deixou de existir. A partir de então, para garantir a permanência da criança na família, esta deve obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio e de assistência social, tais como de transferência de renda.

Em todos esses casos sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, assim como no das pessoas idosas, é bastante significativa a instauração de uma modalidade de proteção social necessária a esse público, mas por meio de uma transferência legal de responsabilidades do Estado às famílias. Essa transferência não seria prejudicial se houvesse a presença maciça de políticas públicas e sociais que garantissem os direitos básicos das crianças, dos adolescentes, dos jovens e das pessoas idosas. Todavia, o que se percebe, na década de 1990 e nos anos 2000, é a ausência de ações públicas robustas voltadas para esse público, o que faz com que as famílias assumam responsabilidades de proteção além daquelas previstas no ordenamento legal. Essa perspectiva não quer dizer que as famílias não tenham responsabilidades de proteção aos seus membros. O fato é que o reforço legalmente das responsabilidades às famílias descoladas de políticas públicas que auxiliem, em alguma medida, significa a desresponsabilização do Estado, o que pode prejudicar o exercício da cidadania dos sujeitos.

Para os direitos das pessoas com deficiência, o traço mais característico do familismo na estruturação da assistência no texto constitucional ficou a cargo da previsão feita no artigo 203, inciso V, da Constituição, sobre a “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988). Esse artigo constitucional foi regulamentado pela LOAS, aprovada em 1993, dando origem ao Benefício de Prestação Continuada da

Assistência Social (BPC). O BPC é destinado tanto às pessoas com deficiência quanto às pessoas idosas na extrema pobreza, o que significa que, para a concessão do benefício, o requerente deva viver em família cuja renda *per capita* não ultrapasse ¼ de salário mínimo (BRASIL, 2011).

Embora regulamentado na LOAS em 1993, o BPC só foi efetivado em 1996 e, hoje, constitui um dos principais programas de transferência de renda de combate à pobreza e às desigualdades em vigor no Brasil (CAMPELLO; NERI, 2013; MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007; VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009). Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em julho de 2015, mais de 2,3 milhões de pessoas com deficiência e mais de 1,9 milhão de pessoas idosas recebiam o BPC (BRASIL, 2016). Pelo fato de exigir que a provisão de manutenção e sustento do requerente do BPC, para ensejar o direito ao benefício, não seja apenas do próprio indivíduo, mas de sua família, o benefício tem um caráter de cobertura mais familiar do que propriamente de um direito individual à assistência social.

A garantia constitucional do benefício não afasta a restrição da cobertura do benefício pelo critério de renda *per capita* familiar de ¼ de salário mínimo. Ou seja, o fato de o benefício só ser concedido desde que a família não tenha condições de garantir as provisões para manutenção do indivíduo fragiliza a compreensão da assistência social como um direito social. Pois, na porta de entrada do benefício, a necessária avaliação da possibilidade de a família manter o indivíduo significa um compartilhamento de responsabilidade da proteção social das pessoas idosas e das pessoas com deficiência entre o Estado e as famílias, que afasta o teor do benefício da sua vinculação com a promoção da dignidade humana e da cidadania, como se esperava da política de assistência social na década de 1980. Isto é, apesar de representar um importante direito, inclusive, expresso no texto constitucional, o preceito do artigo 203 que resultaria no BPC não é para todas as pessoas idosas e com deficiência na extrema pobreza, mas somente para aquelas pessoas idosas e com deficiência cujas famílias não consigam prover sua manutenção.

Estabelecer a exigência de que, primeiro, será avaliado se a família tem condições de prover o sustento do indivíduo para depois conceder o direito ao benefício assistencial afasta as possibilidades de delineamento da assistência como política de proteção da dignidade humana, por não tratar os indivíduos como fins em si mesmos. Somado a isso, levar em consideração o restritivo critério de ¼ de salário mínimo *per capita* por família reforça o caráter familista do benefício, em um momento em que a assistência social precisaria alcançar voos maiores na sua articulação com os objetivos republicanos das garantias factuais de políticas públicas baseadas nos fundamentos da dignidade e da cidadania. Avaliar primeiramente se a família tem condições de prover o sustento dos indivíduos para depois afirmar o direito à assistência enfraquece tanto o fundamento da dignidade quanto o da cidadania. Essa exigência, inicialmente do BPC, estende-se a todos os benefícios assistenciais introduzidos com as políticas de transferência de renda materializados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 no país (SILVA et. al, 2004). O caráter familista pelo critério de renda familiar e pela expectativa de proteção inicial das famílias será o traço principal da assistência social no Brasil a partir dos anos 2000.

Dispor de ações voltadas para a proteção social das famílias não é o mesmo que familismo ou familiarização da proteção social. Não são todas as práticas que protegem as demandas familiares e que livram os indivíduos das privações materiais e sociais, por meio de proteções amplas às famílias que resultarão em familismo na proteção social. De um lado, não só os indivíduos têm demandas por necessidades a serem atendidas, mas também as famílias precisam ser atendidas em suas demandas integrais. De outro, o direcionamento das ações públicas não pode se dar no sentido de reforçar a responsabilidade familiar pelas provisões, eximindo o Estado, com suas políticas públicas, do papel de atender as necessidades básicas de todas as pessoas. Em nenhum momento se pretende eliminar ou levantar suspeitas sobre o papel, deveres e responsabilidades das famílias no que diz respeito ao cuidado de seus membros no tocante às relações familiares em si. A análise dos traços do familismo na assistência social busca evidenciar aqui o quanto os padrões presentes nas políticas públicas podem reforçar graus de opressão e desigualdade, quando reforçam a transferência de responsabilidade da proteção social do Estado e dos governos para as famílias.

## **BPC, Bolsa Família e o Serviço de Atenção Integral à Família nos anos 2000: do ocaso e da tutela ao familismo do tipo omissão**

A assistência social amparada na seguridade social não foi capaz de se converter em resultados objetivos na implementação das ações em seguida da expressão constitucional em 1988. O preceito constitucional da assistência social, no artigo 203 da Constituição, levaria cinco anos para ser regulamentado e apenas em 1993 a LOAS foi aprovada (BOSCHETTI, 2006). Essa demora na regulamentação não representou o último entrave para a materialização e expansão da assistência social como política de seguridade. A assistência social ainda enfrentaria uma série de retrocessos na formação da política, pois os ambientes político e econômico no Brasil, hostis a essa formação, fizeram com que a assistência social não se desvinculasse de determinantes históricos do passado.

A partir do momento em que a história da assistência social começava a ser recontada, agora no âmbito da articulação com as demais políticas de seguridade e proteção social, o cenário econômico de intensa instabilidade pelo baixo crescimento econômico acumulado desde a década perdida dos anos 1980 e as altas taxas de desemprego e inflação, além dos escândalos políticos do governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), que começaram exatamente na pasta da política de assistência social, tornaram os caminhos da assistência tortuosos para seu amadurecimento e desenvolvimento nos anos 1990.

Não foram apenas os entraves internos do cenário brasileiro que impactaram na política de assistência social, que se arrastou ao longo dos anos 1990 antes de decolar com a importância de que a política de seguridade necessitaria. As profundas reestruturações produtivas no capitalismo internacional, para responder às sucessivas consequências da crise econômica global do final dos anos 1970, influenciaram profundamente o reordenamento dos ditames internacionais a respeito dos ajustes macroeconômicos para que as economias capitalistas ao redor do mundo pudessem enfrentar a crise de produção (HARVEY, 1996). A reorientação para o fortalecimento do mercado financeirizado, a flexibilização dos processos de trabalho e os intensos desdobramentos para destituição de direitos trabalhistas e sociais, conquistados ao longo da Era de Ouro do Capitalismo, passaram a ser justificativas para conter os gastos públicos e realinhar as economias.

Fatores externos e internos ao cenário econômico e político brasileiro fizeram com que não só a política de assistência social, mas as demais políticas públicas e sociais fossem enxugadas nos anos 1990, tendo como justificativa os ajustes econômicos e a contenção de gastos públicos. O resultado foi a agudização das situações de privação e vulnerabilidade acumuladas que o país ainda não tinha enfrentado. O crescimento do terceiro setor e intensos processos de desresponsabilização do Estado pela execução de políticas sociais foi a tônica dos anos 1990, por meio de um processo de transferência, para setores da sociedade civil organizada, de responsabilidade dos poderes públicos em materializar, financiar e executar políticas estruturais do sistema de proteção social brasileiro.

No final dos anos 1990, um conjunto de experiências com políticas de transferência de renda deu início ao processo inovador que impactaria definitivamente no escopo da assistência social no Brasil a partir dos anos 2000 (SILVA et. al, 2004). Iniciativas isoladas, tanto no Distrito Federal quanto no estado de São Paulo, concederam um auxílio mensal a famílias na extrema pobreza, por meio de um repasse pecuniário com valor variável de acordo com a quantidade de filhos e atrelado ao cumprimento de certas condicionalidades, como permanência na escola e cuidados de saúde, como nutrição e vacinação dos filhos (SILVA et. al, 2004). Essas primeiras iniciativas do que viria a ser um dos maiores programas de transferência de renda do mundo começaram a chamar a atenção pela inovação de articular, intersetorialmente, as políticas de assistência social, saúde e educação numa rede complexa de promoção da cidadania e de alargamento da proteção social.

Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva et. al (2004), os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo da proteção social no Brasil. De um lado, houve um avanço no plano político-institucional, representado pelo estabelecimento da seguridade social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição de 1988. Mas, de outro, houve, no

plano da intervenção estatal, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios de cada vez maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir o acesso das populações aos programas de transferência de renda, em grande expansão no Brasil, a partir de 2001. Assim, não se verificou a necessária expansão de programas e serviços sociais numa conjuntura na qual o crescimento da pobreza demandasse mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades coletivas básicas da população trabalhadora.

As políticas de combate à pobreza focalizadas nos mais pobres foram resultantes de ditames internacionais de organismos multilaterais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (SILVA et. al, 2004). Ao conceder vultosos empréstimos financeiros aos países endividados, esses organismos internacionais ditaram um conjunto de orientações a serem seguidas pelos países, entre elas, o corte de gastos no orçamento público e os direcionamentos para as políticas sociais focalizadas. As experiências vividas no Brasil da centralidade das políticas de transferência de renda para as famílias mais pobres foi também um receituário verificado em vários países de capitalismo periférico, principalmente na América Latina, entre outros países pobres do Hemisfério Sul.

O reforço do voluntariado, de práticas tradicionais de caridade e de filantropia, bem como do papel das famílias na proteção social, foi facilitado pelas dificuldades em organizar a assistência social como política pública institucionalizada nos níveis federal, estadual e municipal. Essas dificuldades encontram sustentação em vários precedentes históricos anteriores ao cenário econômico dos anos 1990. A não institucionalização da assistência social tem uma série de determinantes além do ideário neoliberal, embora esse seja um dos principais fatores. À medida que o preceito constitucional da assistência social como direito de seguridade social não encontrava recepção no arcabouço administrativo por meio da estruturação de políticas sociais robustas, a proteção social ficou cada vez mais dependente das práticas tradicionais de cobertura dos indivíduos, pela mobilização da comunidade, pela caridade e também pela atuação das famílias.

O familismo presente na política de assistência social a partir da estruturação do direito de seguridade social por meio da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, não é devido ao simples fato de que o termo *família* aparece até no nome dos dois principais instrumentos de materialização da assistência social nos anos 2000: o Programa Bolsa Família (PBF) e o Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF). Também é possível falar de continuísmo do familismo na política de assistência social no Brasil nos anos 2000 porque, mais do que nunca, a família assumiu as responsabilidades que seriam do Estado na garantia das necessidades básicas aos indivíduos. Entre os oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entre 1995 e 2002, e os oito anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2010, houve profundas diferenças no que toca à estruturação e ao fôlego da expansão da política de assistência social. Mas, sobre a prevalência do familismo na assistência social, embora de formas distintas, essa foi uma característica comum aos governos FHC e aos governos Lula.

A reorganização da estrutura pública da assistência social a partir de 2004 passou a ocupar um espaço institucional próprio: a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, ficou responsável pela elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004. De acordo com a PNAS, os eixos estruturantes do SUAS eram a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e a territorialização. Isso significou novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil no que diz respeito a financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação da política. Além disso, na PNAS, dividiu-se o atendimento em três tipos de segurança: de sobrevivência, de acolhida e de convívio (BRASIL, 2004).

Foram esses arranjos que deram conotação abrangente à política de assistência social a partir da segunda metade dos anos 2000. Em dezembro de 2013, mais de 12 milhões de famílias, que totalizavam quase 45 milhões de pessoas, eram atendidas pelo programa Bolsa Família (BRASIL, 2013). Para além da transferência direta de renda do Bolsa Família, as famílias brasileiras recebem ações da assistência social divididas em dois tipos: a proteção social básica e a proteção social especial (BRASIL, 2004). A proteção

social básica é implementada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamentos públicos responsáveis por oferecer atendimento em território delimitado. A proteção social básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004). É destinada à população que vive em situação de fragilidade decorrente de pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras). Em 2013, o número de CRAS chegou a 7.986 equipamentos em 5.437 municípios em todo o país (BRASIL, 2014b).

A proteção social especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados (BRASIL, 2004). Para integrar as ações da proteção especial, é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violação de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas socioeducativas, no caso de crianças e adolescentes em conflito com a lei. A proteção social especial é executada pelos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). O número de CREAS chegou a 2.229 equipamentos distribuídos em 2.032 municípios, isto é, os CREAS estão presentes em 36,5% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2014b).

As situações de infância e adolescência, envelhecimento, deficiência e demais violações de direitos passaram a receber atenção da política de assistência social por meio de uma rede de serviços e benefícios com cobertura na quase totalidade do território nacional. No entanto, a combinação entre a lógica familista da renda *per capita* familiar, como critério para dar início à proteção social em toda a assistência social (tanto no BPC quanto no Bolsa Família), e a matricialidade sociofamiliar como eixo norteador da política pode ter impactos significativos para a persistência do familismo na trajetória da assistência social. Embora a matricialidade sociofamiliar dê primazia à atenção às famílias e seus membros no território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, representando uma estratégia efetiva contra a fragmentação dos atendimentos, quando da ausência de determinadas ações de assistência para públicos específicos, essa centralidade sociofamiliar pode representar um desafio para a ampliação da proteção social. É o caso das pessoas com deficiências, doenças e transtornos mentais e a necessidade de cuidados decorrentes dessa situação que não encontram ainda espaço na agenda das políticas de assistência social, ficando tal proteção totalmente a cargo das famílias.

A área de cuidados pessoais na política de assistência social tem sido um tema largamente investigado, no sentido de fortalecer a agenda de cuidados como carente de ações públicas (CRUZ, 2011; SOUZA; CARNEIRO, 2007; HITARA; GUIMARÃES, 2012). Nos debates sobre a possibilidade de a política de assistência social incorporar essas demandas, o que vem sendo chamado de *linha de cuidados* tem favorecido estudos e levantamentos acerca do mapeamento das possibilidades de intervenção pública, no que diz respeito à necessidade de cuidados por pessoas idosas e com deficiência (CRUZ, 2011). Embora os cuidados pessoais daqueles com sofrimento mental e deficiência não tenham ascendido ao mesmo patamar das discussões dos cuidados das pessoas idosas, a frente aberta por essa temática no interior da política de assistência social é promissora para o futuro da garantia da autonomia e cidadania desses grupos populacionais.

Da inexistência de ações da política de assistência social voltadas para os cuidados pessoas idosas e das pessoas com deficiência, surge uma variante do familismo que não é mais o familismo do tipo compartilhamento, cuja responsabilidade de provisão é dividida entre Estado e família, como nos casos analisados anteriormente. Para as situações de dependência de longa duração, em que as pessoas com deficiência e pessoas idosas necessitam de cuidados pessoais, o familismo nas ações de assistência social poderia ser caracterizado como o de omissão: é da omissão do Estado que a responsabilidade de assistência e cuidado das pessoas com deficiência acaba sendo executado pelas famílias.

O compartilhamento de responsabilidades entre Estado e famílias em alguns casos da política de assistência social; a omissão do Estado, que delega totalmente para elas a responsabilidade de provisão material e social; a transferência legal de responsabilidades às famílias para atendimento de determinadas

necessidades dos indivíduos são faces da mesma moeda no jogo do familismo nas políticas de proteção social no Brasil. O familismo nas políticas sociais não resulta apenas da força majoritária das famílias na provisão espontânea de proteção social de seus membros. O familismo é ajustado, aperfeiçoado e intensificado por um complexo de ações e inações do Estado na execução de tais políticas. Apenas a afirmação no texto constitucional não foi suficiente para essa metamorfose da assistência social. As forças do passado, as práticas tradicionais e comunitárias que reforçam o papel das famílias e de instituições, na provisão de necessidades básicas de seus membros, cimentam o funcionamento restritivo das políticas familistas colocando barreiras à compreensão da assistência social como instância articulada aos princípios da dignidade humana e da promoção da cidadania no ambiente jurídico, político e institucional inaugurado na Constituição Federal de 1988.

### **O circuito familista na política de assistência social: familismo como dispositivo**

É inegável o avanço da política de assistência social desde a Constituição Federal de 1988 e, de forma mais contundente, a partir dos anos 2000. O processo de amadurecimento, tecnicidade e profissionalização da assistência social, em decorrência da modernização das ações no nível da administração pública, tornou possível a ampliação do sistema de proteção social, desde 2004, com a Política Nacional de Assistência Social e, desde 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social, sendo afirmada na sanção da Lei n.º 12.435, em 2011. Foi nesse cenário que a política de assistência social, no âmbito da seguridade social, institucionalizou-se, por meio das políticas de proteção no Brasil, no seu momento mais contemporâneo.

Nos anos 1990, os entraves econômicos puderam ser elucidados de forma mais evidente para o financiamento e expansão da cobertura das políticas sociais. Mas, mesmo a partir dos anos 2000, com o enfraquecimento dos ditames que primavam pela redução dos gastos públicos, não foi possível superar a característica que delineava as responsabilidades compartilhadas entre Estado e famílias na provisão das necessidades básicas aos cidadãos. O ambiente econômico hostil dos anos 1990 se enfraqueceu, mas o familismo nas políticas sociais persistiu — mesmo com variantes agora mais complexas, por meio das características de compartilhamento, transferência, além das de omissão. E se persistiu foi porque as condições de surgimento e manutenção de sua existência não poderiam ser explicadas apenas pelas forças econômicas e de financiamento público.

O familismo assenta-se, agora, não mais na ausência total do Estado, na responsabilidade de provisões aos cidadãos, como foi durante todo o período pré-Constituição de 1988 e nos anos do neoliberalismo, nos anos 1990. O familismo adentra o funcionamento das políticas sociais e metamorfoseia-se na formulação de suas bases. Familismo não é mais o oposto do Estado interventor, mas uma das condições de existência das políticas sociais contemporâneas no Estado capitalista. Do interior do funcionamento dessas políticas, de modo geral, e da assistência social, de modo particular, é que surgem os entrelaçamentos e as relações sutis, mas precisas, entre os entes responsáveis pela manutenção das ações de proteção social. O familismo deixa de ser o reflexo da ausência do Estado para se emoldurar em um prisma complexo de políticas sociais que dependem da presença da família. O familismo não é mais apenas um espírito conservador que orienta as políticas sociais; na verdade, ele emerge e se sustenta em um circuito complexo de avanços e retrocessos, na expansão da política de assistência social atual.

As políticas sociais passam a se estruturar em um *circuito familista*, em que momentos complexos inter-relacionados possibilitam ao Estado manobrar sua participação na execução da assistência social, ora compartilhando, ora sendo omissos, ora transferindo para as famílias a capacidade de atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e de enfrentamento das privações, vulnerabilidades e riscos experimentado por eles. O circuito familista permitiu a emergência de uma característica absolutamente nova para as ações de assistência social a partir dos anos 2000: a rede de proteção social no Brasil ampliou-se, a partir de 2004, em função da condição familista. Sendo assim, a proteção social com o familismo decorre: 1. da ausência total de ações públicas para a atenção integral das famílias nas provisões de

necessidades dos indivíduos; 2. de ações parciais com responsabilidades compartilhadas entre Estado e família; e 3. da transferência de responsabilidade do Estado para as famílias.

A diferença no circuito familista é que as provisões nunca são atendidas pela atuação isolada das famílias: de um extremo ao outro, são atendidas por um encadeamento de possibilidades em que a família está presente em todas as fases, com intensidades distintas nas sobreposições de papéis com o Estado. Dessa forma, a assistência social torna-se direito de seguridade social, mas nos limites da prática estatal, que necessita da família ora para compartilhar, ora para assumir a provisão das necessidades básicas dos indivíduos. Foi o familismo que permitiu a expansão da política de assistência social, nos últimos quatorze anos, como política de seguridade social, evidenciando as contradições das políticas sociais em um Estado capitalista. Sem o familismo, a política de assistência social continuaria limitada na sua cobertura e dividindo com as práticas de caridade e filantropia o papel de proteção social. As consequências dessa complexa engenharia continuam sendo os obstáculos à expansão das forças de proteção social, capazes de elevar o patamar de cidadania dos indivíduos e de suas famílias, por meio de ações públicas que primam pelo princípio da dignidade que cria contextos de autonomia e condições para emancipação humana.

Para demonstrar o familismo na assistência social é preciso ir além das afirmações legais, institucionais e programáticas. É também preciso buscar as pegadas e impressões do familismo decorrentes das afirmações infrajurídicas que se espraiam para comportamentos autorizados e não autorizados pelos arcabouços legais, políticos e institucionais que materializam o direito à assistência social. Isto é, a análise aqui se inspirou no empreendimento genealógico que busca recuperar o que está por trás da configuração de determinados dispositivos que se formam paralelamente às estruturas normais e legais de uma determinada prática (FOUCAULT, 1999). O que oferece suporte ao familismo na assistência social no Brasil não é apenas uma autorização expressa na lei ou em ações políticas da administração pública, mas, principalmente, um emaranhado de situações supralegais com tendências históricas, traços culturais, valores políticos e saberes específicos que fazem nascer formas originais de práticas que superam as afirmações legais e jurídico-políticas tradicionais.

O familismo passa a adquirir uma racionalidade própria no interior do funcionamento das políticas de assistência social a partir dos anos 2000. Ele parte das contradições inerentes às políticas sociais em um Estado capitalista e se metamorfoseia, ganhando traços específicos em suas bases que lhe dão sustentação. De acordo com Foucault, o familismo nas políticas sociais pode ser caracterizado como um *dispositivo*. Por dispositivo entende-se a rede de relações que pode ser estabelecida entre elementos heterogêneos: discursos, instituições, regimentos, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas, o dito e o não dito (CASTRO, 2009; FOUCAULT, 1999). O dispositivo estabelece a natureza do nexos que pode existir entre esses elementos heterogêneos.

Se a *episteme* é o objeto da descrição arqueológica dos escritos de Foucault, o dispositivo é o objeto da descrição genealógica (CASTRO, 2009). Segundo Castro (2009), *episteme* aparece em alguns textos foucaultianos como saber ou saber teórico. Ela tem uma determinação temporal e geográfica, isto é, corresponde às condições de possibilidade de todo saber, em uma dada cultura e em um dado momento. Descrever a *episteme* é descrever a região intermediária entre os códigos fundamentais de uma cultura, os que regem sua linguagem, seus esquemas perceptivos, seus intercâmbios, suas técnicas, seus valores, a hierarquia das práticas e as teorias, científicas e filosóficas, que explicam todas essas formas de ordem (CASTRO, 2009).

No caso do dispositivo, ele pode aparecer como programa de uma instituição, como elemento que pode justificar ou ocultar uma prática, ou como uma *interpretação a posteriori* dessa prática, oferecendo-lhe um campo novo de racionalidade (CASTRO, 2009). Trata-se de uma formação que, em um momento dado, teve por função responder a uma emergência. No caso do familismo na política de assistência social, a emergência tem a ver com o lugar e o momento em que essa política social se remodelou a partir dos anos 1990 e, sobretudo, 2000. Para ser uma política de atendimento de necessidades humanas básicas, a assistência social conseguiu se modernizar por meio do compartilhamento legal e institucional de responsabilidade com as famílias. Desse modo, o dispositivo tem uma função estratégica que se reinventa nas configurações necessárias, de acordo com o tempo e o contexto específico (FOUCAULT, 1999). É

possível perceber a função estratégica que o familismo cumpre na política de assistência social ao fazer parte do conjunto das ações capitaneadas pelo poder público, completas e incompletas, articuladas ou desarticuladas — e não meramente pela ausência dessas ações públicas.

Além da estrutura de elementos heterogêneos, um dispositivo se define por sua gênese (CASTRO, 2009). A esse respeito, Foucault distingue dois momentos essenciais: um primeiro momento, do domínio do objeto estratégico; um segundo momento, da constituição do dispositivo propriamente dito. O dispositivo, uma vez constituído, permanece como tal na medida em que tem lugar um processo em que cada efeito, positivo e negativo, desejado ou não desejado, entra em ressonância ou em contradição com os outros e exige um reajuste (CASTRO, 2009). Além do que, encontra-se também um processo de perpétuo preenchimento estratégico. O familismo não apenas aparece como resultado das relações heterogêneas em determinado ponto da prática do poder, principalmente do poder público, mas tem a capacidade de se estender no circuito familista, cumprindo com a função de preenchimento estratégico perpétuo no dispositivo, evidenciado pelas incompletudes e contradições da política social.

Como dispositivo, o familismo cumpre um papel fundamental ao sedimentar as muitas incompletudes da política de assistência. Analisar o alcance das políticas sociais é reconhecer a sua natureza contraditória e os seus desdobramentos, que se emaranham a outras práticas, saberes e instituições voltadas para o atendimento de necessidades humanas básicas capitaneadas pelo Estado. Quando o familismo presente nas políticas sociais refunda suas características e altera seu escopo, o alcance das políticas sociais se altera definitivamente. O familismo é um traço da natureza contraditória das políticas sociais em um Estado capitalista, que responde tanto aos interesses de ampliação da construção da autonomia dos sujeitos, como responde também às condições estruturais de manutenção das bases que sustentam o funcionamento do modo de produção capitalista que replica desigualdades.

## Considerações finais

Na análise da assistência social foi possível caracterizar três tipos principais de familismo: o familismo do tipo compartilhamento, o familismo do tipo transferência e o familismo por omissão do Estado. O familismo do tipo compartilhamento é o mais presente na política de assistência social. Isso significa que grande parte das provisões sociais e materiais para atendimento das necessidades básicas dos indivíduos são de responsabilidade compartilhada entre o Estado e as famílias. Os exemplos mais evidentes são as políticas de transferência de renda que garantem a segurança de sobrevivência. Principalmente o BPC e o Programa Bolsa Família são executados desde que a família não tenha condições de manter a segurança de renda de seus membros.

O familismo do tipo transferência é aquele caracterizado quando há delegações expressas legalmente, que transferem atribuições às famílias de provisão das necessidades básicas dos indivíduos. Nestes casos, têm-se os exemplos de direitos das crianças e idosos, sobretudo, em momentos de convívio familiar quando há ausência de políticas públicas que ofereçam segurança de acolhida e convívio. Por fim, o familismo do tipo omissão é aquele caracterizado pela ausência total do Estado em ofertar serviços sociais, o que acaba sendo assumido integralmente pelas famílias. Diferentemente do familismo do tipo transferência — em que a família atua porque há ausência parcial de políticas ou há transferência de responsabilidades às famílias expressa legalmente —, no familismo do tipo omissão as famílias assumem integralmente as funções de cuidado e assistência dos indivíduos por omissão do Estado. Casos como esses são as situações de necessidade de cuidadores pessoais para os indivíduos com deficiência, transtorno mental e pessoas idosas que têm dependência de terceiros para atividades diárias.

A condição familista, isto é, a relação complexa de compartilhamento de atribuições entre Estado e família na oferta de bens, serviços e apoio para o atendimento das necessidades básicas e combate às privações, riscos e vulnerabilidades sociais dos indivíduos ressignificou o papel das políticas sociais no Brasil no período pós-Constituição de 1988. Isto é, o familismo foi condição de possibilidade para a expansão da política de assistência social como um direito de seguridade social. A condição familista limita o alcance da política de assistência social a todos de quem dela necessitar, mas, paradoxalmente, o familismo foi um

dos elementos que permitiu à assistência se assentar sobre novas bases e se expandir a partir dos anos 2000.

A análise aqui empregada para recuperar os trajetos por meio dos quais o familismo ainda hoje se sustenta nada teve a ver com o objetivo de descortinar a essência do familismo, seu motor central, seu espírito motivador, sua força motriz, ou qualquer outra expressão que retrate o *modus operandi* matricial e funcional do familismo na política de assistência social atualmente. Se a análise aqui empregada obtiver algum mérito é o de buscar explicar como, por sucessões imprevisíveis e até mesmo casuais, o familismo se transformou, se fortaleceu e se atualizou, evidenciando as contradições das políticas sociais em um Estado capitalista. E se a essa investigação aqui empregada lograr algum êxito é o de desvelar, na verdade, os desafios futuros da política de assistência social. Porque agora, metamorfoseado e emaranhado às características das políticas públicas recentes, o familismo está reatualizado, com novos desafios e exigindo novos fôlegos para esquadrihá-lo, elucidá-lo e, quando for possível e necessário, superá-lo.

## Referências

- BOSCHETTI, Ivanete. **Segurança social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: LetrasLivres; Ed. UnB, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 dez. 1993.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2004. Institui o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm). Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estado da Juventude e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Benefício de Prestação Continuada**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>>. Acesso em 07 jun. 2017.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução Iraci Poleti. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault**. Tradução Ingrid M. Xavier. Revisão técnica Walter Kohan e Alfredo Veiga-Neto. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- CRUZ, Deusina Lopes da. **Família, deficiência e proteção social**: mães cuidadoras e os serviços do Sistema Único da Assistência Social. 109 f. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social). Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Brasília, 2011.
- DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma análise conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas/SP: Ed. da Unicamp, 1998.
- DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1973.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006)>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos sociales de las economias post-industriales**. Barcelona: Ariel, 2000.
- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1977.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.
- HIRATA, Helena; GUIMARÃES, Nadya (Org.). **Cuidado e cuidadoras**: as várias faces do trabalho do care. São Paulo: Atlas, 2012.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, 1283). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MIOTO, Regina Celia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 165-190, 2003.

\_\_\_\_\_; LIMA, Telma Cristiane Sasso. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas? Contribuição ao debate da família na provisão do bem-estar social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, p. 165-185, 2006.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica aos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, José Moreira de; CARNEIRO, Ricardo. Universalismo e focalização na política de atenção à pessoa com deficiência. **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 69-84, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902007000300007>

SUNKEL, Guillermo. **El papel de la familia en la protección social en América Latina**. Santiago de Chile: 2006. (Série CEPAL, 120).

TAVARES, Marcelo Leonardo. Assistência social. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Porto Alegre: Lumen Juris, 2008.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>. PMID:19547773.

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma adaptação de um dos capítulos da tese de doutorado “Os esquecidos: familismo e assistência pública na inimizabilidade por doença e deficiência mental no Brasil”, defendida em 2015 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (conceito 7 da CAPES).