

## A “FEMINIZAÇÃO” DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: apontamentos históricos para uma análise de gênero

Mirla Cisne\*

### RESUMO

A marca da “feminização” na Assistência Social acompanha esta política desde a sua gênese. Todavia, ela não se desenvolve espontaneamente, ao contrário, possui determinações histórico-concretas fundadas em uma cultura de subordinação das mulheres, com nítidos interesses de classe. Este fato pode ser percebido por meio da responsabilização das mulheres pela reprodução social, reforçando a naturalização de papéis conservadores de gênero. Nesta perspectiva, faz-se necessário apreender criticamente as formas de construção das relações entre gênero e Assistência Social na sociedade capitalista. Dessa forma, este artigo tem o objetivo de analisar, brevemente, a história da Assistência Social sob a perspectiva de gênero.

Palavras-chave: Assistência Social, Gênero, Questão Social

### ABSTRACT

The mark of the “feminization” in Social Assistance policy has accompanied it from its outset. However, it does not develop spontaneously. On the contrary, it has sound historical characteristics based on a culture of women's subordination, with clear class interests. This fact can be noticed through women's responsibility for social reproduction, reinforcing the normalization of conservative gender roles. Within this perspective, it is necessary to understand critically the formation of relationships between gender and Social Assistance in capitalist society. Thus, this article has the objective of analyzing, briefly, the history of the Social Assistance within a gender perspective.

Keywords: Social Assistance, Gender, Social Question

## 1 INTRODUÇÃO

A história da política da Assistência Social pousa suas raízes nas ações de caridade e benemerência realizadas especialmente, pelas Damas de caridade, mulheres de elevado poder aquisitivo, destacadamente, as primeiras-damas. Desde o seu germe, portanto, há uma nítida marca de gênero como construto da Assistência Social. É, porém, com a emergência da “questão social” que demandava do Estado respostas políticas e profissionais às suas expressões, que a Assistência Social inicia seu processo de institucionalização, objetivando, centralmente, a atenuação dos conflitos de classe. Para tanto, as ações caritativas irracionais, fragmentadas e descontínuas não davam mais

---

\*Mestre. Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

respostas a contento. Exigia-se um trabalho de intervenção estatal especializado para o controle da “questão social”.

No Brasil, este processo de racionalização da Assistência Social tem como marco o surgimento Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, como será demonstrado a seguir.

Apesar de se demandar a responsabilidade do Estado e respostas racionais e especializadas à “questão social”, percebe-se que, apesar dos avanços alcançados pela legalização da Assistência Social como política pública, alguns traços de suas raízes permanecem na atualidade, embora com novas roupagens, tais como: assistencialismo, clientelismo e a marca de gênero. Esta última constituirá o objeto de reflexão deste artigo, tendo em vista sua expressividade, tanto no que diz respeito à “feminização” das categorias profissionais que trabalham com a Assistência Social (especialmente o Serviço Social), como de seu público alvo. Assim, este artigo tem o objetivo de analisar, brevemente, a história da Assistência Social sob a perspectiva de gênero.

## **2 ASSISTÊNCIA SOCIAL E GÊNERO: História e desafios**

### **2.1 A LBA e o primeiro-damismo**

A grande instituição pioneira da assistência social no Brasil, foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, em um momento em que o governo brasileiro, sob a presidência de Getúlio Vargas, engajara o país na Segunda Guerra Mundial. O objetivo declarado de seu surgimento era “o de ‘prover as necessidades das famílias cujos chefes haviam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra atender’” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982, p. 257). Ainda segundo os mesmo autores a LBA surgiu:

... a partir de iniciativa de particulares logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade (*op.cit.*).

A LBA, ao expandir-se, passou a atuar em praticamente todas as áreas da assistência social, influenciando significativamente a própria dinamização, estruturação e racionalização da assistência social brasileira. Apesar disso, não rompeu com as práticas assistencialistas que vigoravam no “enfrentamento” à questão social.

A LBA teve inicialmente como presidenta a primeira dama Darcy Vargas, assim como, em seu estatuto, garantia sucessivamente sua presidência às primeiras damas da República brasileira.

Este fato é um campo fértil para analisar como a assistência social estava vinculada, até mesmo imbricada, com a “questão de gênero”, ou seja, o fato de a assistência estar sob a responsabilidade da primeira-dama (mulher) e não sob a batuta do presidente ou de um “primeiro-damo”. Além disso, há uma vinculação histórica entre as mulheres e a responsabilidade para com os problemas sociais, com a prática da caridade e da ajuda, com o “equilíbrio” e “harmonia” sociais, enfim, com a reprodução social voltada para o controle da classe trabalhadora. Ideologia esta fincada em bases positivistas, como se pode constatar abaixo:

... o pedestal em que se colocava a mulher foi um dos pilares do positivismo ortodoxo no Brasil. Os positivistas elevaram as mulheres por meio do que se poderia considerar como sendo a transfiguração do culto da Virgem. A feminilidade, vista como um todo, devia ser adorada e salva de um mundo perverso. Para os positivistas, a mulher constituía a base da família, a qual era pedra fundamental da sociedade. A mulher formava o núcleo moral da sociedade, vivendo sobretudo através dos sentimentos, diferentemente do homem. Dela dependia a regeneração da sociedade (HAHNER *apud* ARY, 2000, p. 73).

Esta reprodução ideológica se dava, sobretudo, pela difusão da “missão sagrada” das mulheres, no sentido de as responsabilizarem pelo “equilíbrio” familiar e social, das tarefas educativas e caridosas, por meio de seus “papéis” de “mães”, “esposas” e “donas de casa”. Nesse sentido, as mulheres são historicamente educadas a serem as responsáveis pela reprodução social<sup>1</sup>.

Com a vertente positivista, há uma naturalização do capital, como uma “ordem” inevitável, na qual todas(os) devem ajustar-se, adaptar-se. Os problemas e desigualdades sociais não eram analisados, muito menos enfrentados, mediante os conflitos de classe, mas por meio de um viés moralizante, como desvios que deviam ser controlados, “ajustados” em nome da “ordem”.

A ideologia conservadora sobre a mulher encontra-se vinculada com os interesses da classe dominante pela influência da mulher na família, “base da reprodução material e ideológica da Força de Trabalho” (IAMAMOTO e CARVALHO 1982, p.219), determinante, portanto, para assegurar a reprodução da sociedade vigente: o capitalismo.

---

<sup>1</sup>A reprodução social “[...] na tradição marxista refere-se ao modo como são produzidas e reproduzidas as relações sociais nesta sociedade. Nesta perspectiva, a reprodução das relações sociais é entendida como a reprodução da totalidade da vida social, o que engloba não apenas a reprodução da vida material e do modo de produção, mas também a reprodução espiritual da sociedade e das formas de consciência social através das quais o homem se posiciona na vida social. Dessa forma, a reprodução das relações sociais é a reprodução de um determinado modo de vida, do cotidiano, de valores, de práticas culturais e políticas e do modo como se produzem as idéias nessa sociedade. Idéias que se expressam em práticas sociais, políticas, culturais e padrões de comportamento e que acabam por permeiar toda a trama de relações da sociedade” (YASBEK, 1999, p.89).

Nesse sentido, para Torres “[...] o Estado se exime da sua responsabilidade e da sua função de intervenção na chamada ‘questão social’, transferindo essa responsabilidade para a própria sociedade sob a direção das primeiras-damas” (2002, p.22).

Sobre o “nascido” desse fenômeno do “primeiro-damismo” no Brasil, a autora ainda afirma:

... há uma motivação de ordem política: o Estado brasileiro vê-se obrigado a forjar estratégias de enfrentamento dos problemas sociais que assumem sérios contornos nesse período da Segunda Guerra. Na verdade, o Estado lança mão dos valores femininos para sensibilizar a sociedade a intervir na chamada ‘questão social’, dando impulso ao espírito filantrópico a partir de uma prática assistencialista, que marcaria a face da ação das primeiras-damas no Brasil (*op.cit.* p, 40).

A responsabilização das mulheres à “questão social” e, conseqüentemente, à assistência social, dá-se a medida que se fomenta uma ideologia (principalmente via Igreja Católica) baseada no seguinte pensamento expresso por Maria Kiehl:

Intelectualmente o homem é empreendedor, combativo, tende para a dominação. Seu temperamento prepara-o para a vida exterior, para a organização e para a concorrência. A mulher é feita para compreender e ajudar. Dotada de grande paciência, ocupa-se eficazmente de seres fracos, das crianças, dos doentes. A sensibilidade torna-a amável e compassiva. É, por isso, particularmente indicada a servir de intermediária, a estabelecer e manter relações (*apud* IAMAMOTO e CARVALHO, 1982, p. 175).

Assim, a assistência social foi se constituindo como um espaço de atuação feminina, inclusive como uma alternativa à vida doméstica/familiar, ao passo que se abria a possibilidade da profissionalização para as mulheres, por ser considerada uma extensão de seus “papéis domésticos” e um cumprimento de seu “papel na sociedade”. Nesse sentido, para Verdès-Leurox:

... a assistência social, criada com o objetivo de afastar a classe trabalhadora do socialismo, é essencialmente um assunto de mulheres, quer se trate de esposas de aristocratas que dominam os comitês de patrocínio [...], quer se trate de delegadas junto ao povo [...] e em busca, a todo custo, de uma alternativa para a sua vida familiar (*apud* VELOSO, 2001, p.82).

É, porém, no seio dessa contradição que muitas mulheres passam a ocupar o espaço público, o que não se pode deixar de perceber como conquista dentro de uma análise restrita da condição de gênero para a mulher na sociedade. Por outro lado, também não se pode deixar de analisar a manipulação feminina para atenuação dos conflitos sociais, especialmente os de classe. Apesar disto, também se reconhece que muitas mulheres ao se inserirem no espaço público tiveram a possibilidade de despertar criticamente para a política, contrariando, inclusive, a ideologia conservadora.

## 2.2 Assistência social: algumas conquistas e desafios

A Assistência Social passa a ser política pública, ao lado da Saúde e da Previdência Social, compondo o tripé da Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência) com a constituição de 1988, incluída no Capítulo Da Ordem Social. Em 1993, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta a assistência social como dever do Estado e direito das cidadãs e dos cidadãos à seguridade. Estes fatores põem a Assistência Social no patamar de política pública, constituindo-se com o objetivo de prover os mínimos sociais àquelas e aqueles incapazes de garantir sua própria subsistência e adquirindo condições legais para um processo de ruptura com o assistencialismo e a benemerência.

Apesar de em 1993 ter sido sancionada e decretada em lei nº 8.742/93 a LOAS ficou até 1996, sem sair do papel e efetivar-se minimamente. Isso aconteceu, de acordo com Irma Moroni<sup>2</sup>, em decorrência de um período crítico que o Brasil passava, cumprindo os acordos originados do Consenso de Washington que recomendava um Estado Mínimo de despesas, rendendo-se às determinações do capitalismo internacional, obedecendo “à cartilha do FMI e às imposições do BIRD, o que significava menos Estado, corte de Benefícios Sociais e uma maior importância aos objetivos econômicos que aos sociais. A LOAS, portanto, nasceu na contramão; contrariava os interesses sociais”.

Assim, de acordo ainda com Irmã Moroni (op.cit.) “os benefícios segundo o pensamento econômico das autoridades internacionais e do país iriam exigir mais dos cofres públicos – gerariam dispêndios, portanto, era cômodo e econômico dar continuidade, apenas, aos programas e projetos já existentes”.

A LOAS representa, sem dúvida, um grande avanço para a assistência social no Brasil, “um referencial de conquista de direitos no âmbito da política de assistência social, aos segmentos subalternizados” (TORRES, 2002, p.22).

Além de assegurar-lhe como dever do Estado e direito das cidadãs e dos cidadãos, a LOAS, ao estabelecer a obrigatoriedade de um comando único para a assistência social, contribui para o rompimento com a prática do nepotismo e da política clientelista, que a envolvia historicamente por meio do:

... duplo comando entre o órgão oficial e o órgão/entidade da primeira dama a conflitar em ações de benemerência paralelas. Com isto colaborava com o desmanche de um possível direito à proteção social através da instituição da política de assistência social gerida pela administração direta e submetida a controle social (SPOSATI *apud* TORRES, 2002, p.13).

---

<sup>2</sup>Refere-se à palestra: “ASSISTÊNCIA SOCIAL, AVALIANDO OS 10 ANOS DA LOAS” In IV Conferência Regional do Município de Fortaleza, agosto de 2003, Fortaleza.

De acordo com Irma Moroni (op. cit) “a prática clientelista continua a fazer parte do cotidiano da assistência social: nem as autoridades, nem os chefes, nem os usuários, nem os partidos, conseguiram superar o secular estigma do assistencialismo. Não tratam a assistência social como direito porque alimentam a dependência ora do bilhete, ora do telefonema, ora dos arranjos.”

Nesse sentido, há muitos desafios ainda a ser enfrentados para se alcançar a ruptura com a política do favor, com a relação pedinte-doador, que descaracteriza a assistência social como direito.

Apesar de todas as transformações e avanços ocorridos, há alguns “continuísmos” presentes na Assistência Social, muito embora, sob novas configurações. Dentre eles, destaca-se aqui, a permanência da marca de gênero, expressa na sua “feminização”. No sentido de que as mulheres mesmo com os avanços e conquistas, ainda são responsabilizadas pela assistência, além de constituírem-se, majoritariamente, como o seu público usuário, tendo em vista a histórica desigualdade em termos de exploração e dominação que sofrem.

Desigualdade essa materializada na “feminização da pobreza”, como aponta Mézáros: “[...] em 1994 as mulheres constituíam 70 por cento dos pobres do mundo, não é em absoluto surpreendente. Devido às determinações causais por trás desses números, a situação das mulheres tende a piorar no futuro previsível” (2002, p. 303).

Na atualidade, assiste-se progressivamente a fenômenos como: envelhecimento da população – com o qual as mulheres, geralmente, são as cuidadoras das(os) idosas(os) – ; mulheres chefes de família; avós chefes de família, dentre outros, que, relacionados à “feminização da pobreza”, conseqüentemente, ratificam a “feminização da assistência social”.

Nessa perspectiva, percebe-se nitidamente a permanência dos modelos conservadores em torno dos “papéis” tidos como femininos, que provocam uma sobrecarga de trabalho e responsabilidade sobre as mulheres enquanto há a desresponsabilização do Estado para com a “questão social” .

### 2.2.1 Mulheres: um investimento rentável

Atualmente, como o governo vem delegando às mulheres a responsabilidade de administrar os programas sociais, como o Bolsa Família, fica na responsabilidade feminina os recursos desses programas. Se por um lado, essa decisão governamental não deixa de ser um reconhecimento político da mulher, por outro faz-se necessário interrogar o que há por trás dessa decisão. É importante questionar, por exemplo, se está havendo uma preocupação em elaborar ações que se contraponham a “feminização da pobreza” ou está

havendo uma instrumentalização da mulher, ao passo que a utiliza para “otimizar” os poucos recursos desses programas. O investimento na mulher é rentável, portanto, garante um retorno mais seguro em termos de capital humano para a garantia da sobrevivência e desenvolvimento do Estado capitalista.

Isso tem como base ideológica pensamentos como: “na mão das mulheres o dinheiro é bem empregado”, “as mulheres se preocupam mais com os filhos, com a alimentação, a saúde e a educação da família, enquanto o homem gasta o dinheiro com bebida, cigarro etc”. Esses pensamentos, inclusive, são utilizados pelo governo como argumentos para justificar o critério de estar no nome das mulheres o “benefício”. Portanto, a preocupação governamental parece estar muito mais voltada para potencialização de recursos do que para contribuir com a luta por igualdade para as mulheres. Como pode ser observado no relatório de 2004 do Banco Mundial:

A produção de saúde educação depende de conhecimentos e práticas dos adultos envolvidos no trabalho. Trata-se ao mesmo tempo de uma demanda de capital de recursos humanos e da geração de renda. Os investimentos em recursos humanos das crianças são suscetíveis ao detentor do poder nos lares. **As famílias em que o poder de negociação das mulheres é maior tendem a investir mais em saúde e em educação** (*apud* TREILLET).

Percebe-se pois, que a realidade brasileira não é algo isolado, ao contrário, segue as prerrogativas da política exigida pelos ajustes estruturais empreendidos pelo FMI e Banco Mundial. Política essa que segue a perspectiva mercantil de investimento em capital humano de maneira a garantir os interesses do capital e não um real compromisso com a reversão das desigualdades sociais, dentre elas a de gênero. Muito embora, esses organismos internacionais realizarem seus “investimentos sociais” sob o argumento de preocupação com a redução da pobreza e necessidade de humanização do capital.

Contudo, a exploração das mulheres permanece e ainda devem, com os programas sociais governamentais ou não-governamentais, que administrar a pobreza com recursos irrisórios e potencializá-los para dar respostas aos interesses capitalistas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Assistência Social mesmo sendo legalmente constituída como política pública, como direito, questiona-se como permanece reproduzindo a responsabilização das mulheres em “dar conta” das expressões da questão social. Mudaram-se algumas ações, discursos, mas há, em essência, a reprodução das práticas assistencialistas e opressoras da mulher. Embora com outra roupagem, permanece a imposição de que as mulheres têm o

papel de harmonizar os conflitos sociais causados pela miséria advinda da “questão social”. Não se reconhece, como deveria, a condição subalterna da mulher na sociedade a medida que não se efetivam políticas que realmente venham atender as necessidades das mulheres, permanecendo a sobrecarrega em “seu papel “ na reprodução social.

A “feminização” do público alvo da Assistência Social não ocorre apenas devido à condição de maior pobreza na vida mulheres (“feminização da pobreza”), mas também pela sua histórica responsabilização para com a reprodução social. Atualmente essa responsabilização adquire novos contornos e se apresenta, no campo da aparência, como um reconhecimento político da mulher sob o *pseudo* discurso do empoderamento feminino e da igualdade de gênero, quando na verdade, há uma instrumentalização da mulher para otimização dos poucos recursos governamentais nos programas sociais.

Dessa forma, não há uma real preocupação, pelo menos em termos concretos, de buscar ações afirmativas em busca da liberdade, autonomia e emancipação das mulheres. Quais são as políticas desenvolvidas nesse sentido? Como andam e onde andam as creches desse país? Os restaurantes e lavanderias públicas? As delegacias, casas abrigo e centros de referência para a mulher vítima de violência? As condições dignas de trabalho para as mulheres? O reconhecimento do trabalho reprodutivo/doméstico das mulheres?

Para o surgimento de políticas públicas que atendam às reais demandas das mulheres, é necessário perceber a particularidade da pobreza feminina, ou seja, desenvolver políticas que percebam que esse segmento social sofre mais fortemente com as desigualdades. O que faz exigir ações afirmativas, que não ratifiquem relações de subordinação, sobrecarga de trabalho e de responsabilidade para as mulheres sem oferecer as mínimas condições necessárias para uma vida digna.

## REFERÊNCIAS

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo. Cortez, 1999.

TREILLET, Stéphanie. **O Banco Mundial e a questão de gênero: “o novo consenso de Washington”**. Disponível em: [www.sof.org.br](http://www.sof.org.br). Acessado em: 20 de abr. de 2007.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

YASBEK, Carmelita. O Serviço Social como especialização do trabalho coletiva. *In*:



Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 2: **Reprodução social, trabalho e serviço social**. Brasília: UNB, 1999.

VELOSO, Renato. No Caminho de uma reflexão sobre Serviço Social e Gênero. In: **Revista Praia Vermelha**.: estudo de política e teoria social. V. 2, n. 4. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.