



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Eixo: GÊNERO, FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**PLURALISMO DE BEM-ESTAR E FAMILISMO: concepções e expressões nas políticas sociais brasileiras**

Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva <sup>1</sup>

Rafaela Pereira Borges <sup>2</sup>

Izabelly Silva Santana <sup>3</sup>

Ytallo da Fonseca Freire <sup>4</sup>

**Resumo.** Aborda o significado de Pluralismo de Bem-Estar a partir da crise do capitalismo, das determinações e influências do neoliberalismo político, econômico e social no âmbito do Estado e na sociedade. Com base em pesquisa bibliográfica apresenta elementos sobre as medidas de ajuste estrutural no Brasil e as alterações que provocam nas políticas sociais. Discorre sobre o pluralismo de bem-estar e sobre o familismo nas políticas sociais do Estado neoliberal brasileiro, e, por fim, demonstra o modo como estas concepções contribuem para a responsabilização das famílias mais empobrecidas pela sua própria proteção social.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Pluralismo de Bem-Estar; Familismo; Proteção Social. Famílias.

**Abstract:** It addresses the meaning of Welfare Pluralism based on the crisis of capitalism, the determinations and influences of political, economic and social neoliberalism within the State and society. Based on bibliographical research, it presents elements about structural adjustment measures in Brazil and the changes they cause in social policies. It discusses welfare pluralism and familism in the social policies of the Brazilian neoliberal State, and, finally, demonstrates how these concepts contribute to making the most impoverished families responsible for their own social protection.

**Keywords:** Neoliberalism; Welfare Pluralism; Familism; Social Protection; Families.

---

<sup>1</sup> Professora Associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Políticas Públicas pelo PPGPP/UFMA. Coordenadora do Projeto de Pesquisa de Iniciação Científica (PIBIC/UFMA: Trabalho Social com Famílias na proteção social básica do SUAS: conteúdos, estratégias e significados). E-mail: jovino.maria@ufma.br

<sup>2</sup> Aluna do sétimo período do Curso de Serviço Social da UFMA. Bolsista (PIBIC/CNPQ/UFMA) do Projeto de Pesquisa Trabalho Social com Famílias na proteção social básica do SUAS.

<sup>3</sup> Aluna do sexto período do Curso de Serviço Social da UFMA. Participante voluntária do Projeto de Pesquisa (PIBIC/UFMA) Trabalho Social com Famílias na proteção social básica do SUAS.

<sup>4</sup> Aluno do sétimo período do Curso de Serviço Social da UFMA. Participante voluntário do Projeto de Pesquisa (PIBIC/UFMA) Trabalho Social com Famílias na proteção social básica do SUAS.



## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, no contexto das profundas ocorridas nas relações econômicas e da crise do modelo de Bem-Estar Social, o neoliberalismo se estabeleceu como nova fundamentação teórica, política e ideológica do capitalismo, de modo que passou a orientar suas ações tanto na dinâmica econômica quanto nos aspectos sociais, políticos, culturais e ideológicos da sociedade. O neoliberalismo tem produzido alterações significativas no papel do Estado, particularmente nas formas de atender as demandas produzidas pelo agravamento da questão social, em suas diversas expressões, através das políticas sociais, embora que de forma diferenciada, em cada país.

Desse modo, o neoliberalismo provocou o aniquilamento do padrão de proteção social keynesiano na condução das políticas sociais, programas e serviços públicos. O Estado reduziu a sua intervenção nas relações econômicas e passou a exacerbar o setor privado mercantil como instância reguladora da vida social. O neoliberalismo alterou as relações do Estado com a sociedade, tanto na forma da sua atuação, com o setor público e o privado, quanto na redução de recursos para as políticas sociais, de modo que sua capacidade de garantir a proteção social foi cada vez mais reduzida. Nesta lógica, o Estado passou a incentivar a retomada da competitividade, da meritocracia e do esforço individual e familiar para superação das dificuldades econômicas e sociais.

Para os países em desenvolvimento, como o Brasil, as medidas de ajuste neoliberal têm consolidado um novo modelo de fazer política social, marcado pelo pela ideia de partilha entre público/privado, gestão compartilhada e de solidariedade comunitária como estratégia de colaboração com o Estado, mas com um forte discurso ideológico de redução do Estado, que faz parecer democracia e participação. Para Esping-Andersen (2000), este processo é denominado de Pluralismo de Bem-Estar, que significa uma menor provisão da proteção social por parte do Estado, associada a uma forte presença do mercado.

Em meio a essa dinâmica de mudança no estado, a família tem sido redescoberta pelas políticas sociais, principalmente aquelas direcionadas aos segmentos mais empobrecidos e vulnerabilizados, como um agente fundamental para a garantia da proteção social aos indivíduos, seus integrantes, como crianças, adolescentes, pessoas idosas e com deficiência. Assim, as famílias têm sido chamadas para assumir suas responsabilidades pelo provimento da proteção social aos seus membros, para que elas não precisem recorrer à proteção do Estado. Trata-se da lógica do familismo, pois diz respeito à retomada da família como primeira e principal instituição responsável pela reprodução social e proteção das pessoas, através da solidariedade entre as gerações.

O objetivo deste trabalho é esclarecer as bases que deram origem, justificam e



permitem compreender o Pluralismo de Bem-Estar e o Familismo no âmbito das políticas sociais brasileiras. A partir destes elementos iniciais, buscamos destacar como o Estado neoliberal brasileiro toma estas referências como modelo para sua forma de gestão, faz adequações nas políticas sociais e cria programas direcionados às famílias mais pobres, com critérios restritivos e focalistas, caracterizados como os das políticas familistas.

## 2. NEOLIBERALISMO, PLURALISMO DE BEM-ESTAR E FAMILISMO

Em meio às suas crises cíclicas, o sistema capitalista tem recorrido historicamente a mecanismos de manutenção e reprodução do capital. Assim, o neoliberalismo pode ser compreendido como uma grande estratégia para a reestruturação e reorganização do sistema capitalista, a partir da nova crise do capital, iniciada na década de 1970 “quando se evidenciam os primeiros efeitos da profunda crise no modelo econômico do pós-guerra, tangenciada pela combinação das baixas taxas de crescimento com as altas taxas de inflação” (Teixeira; Passos, 2021, p. 03). Nesta lógica, o neoliberalismo é necessário e funcional ao capitalismo, porque através dele a hegemonia burguesa encontra base e estrutura ideológica para se restabelecer no novo contexto do capitalismo mundial.

O neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista (Frigotto, 1995, p. 230).

Para os teóricos do neoliberalismo, as causas da crise encontravam-se no poder exagerado dos sindicatos e do movimento operário, que devido às suas pressões e reivindicações por salários, e também, por aumento da proteção social, aumentava a intervenção do Estado e os gastos sociais, o que impedia o avanço das bases da acumulação capitalista. Na perspectiva dos defensores do neoliberalismo, o remédio para esse problema na economia seria um Estado forte com condições de impor o rompimento com o poder dos sindicatos e um maior controle do dinheiro, mas com pouco valor destinado aos gastos sociais e baixas intervenções econômicas (Anderson, 1995).

O liberalismo, como novo instrumento teórico-ideológico do capitalismo, foi fortalecido em 1989, pela reunião denominada “*Consenso de Washington*”, com a participação dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo era “fazer uma avaliação das políticas econômicas e implantar o neoliberalismo de uma maneira ordenada nos diversos países” (SILVA, p. 25). Nessa lógica, foram definidas como receitas algumas *medidas de ajuste estrutural*, “para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento,



tendo em vista obter o apoio político e econômico dos países centrais e de organismos financeiros internacionais” (Ibid. p. 25). As principais medidas de ajuste foram:

Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e direito à propriedade intelectual (Negrão, 1998, p.41-42).

As medidas requeridas para o ajuste estrutural neoliberal fazem parte de um movimento de ajuste global da economia mundial, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Essas reformas estruturais, - centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do poder público, na redução do Estado e na alteração da sua forma gestão -, são acompanhadas de uma forte defesa ideológica do setor privado.

“As atividades do setor público ou estatal são vistas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e como um desperdício social, enquanto o setor privado é visto como eficiente, efetivo, produtivo, podendo responder, por sua natureza menos burocrática, com maior rapidez e presteza às transformações que ocorrem no mundo moderno” (Torres, 1995, p.115).

Vale destacar que, durante as décadas de 1970 a 1980, os países de capitalismo central presenciaram o esgotamento do keynesianismo e a reformulação das bases de produção e reprodução do capitalismo, a partir do avanço e consolidação dos postulados neoliberais. Na América Latina, o Chile foi o primeiro país a implementar as medidas de ajuste neoliberal, a partir de 1970, no âmbito do Estado e das políticas sociais, no restabelecimento da economia e do controle das altas taxas de inflação.

Nesse mesmo período, o Brasil passava por uma conjuntura específica que dificultava a aceitação dos postulados neoliberais. O processo histórico vivenciado no país, até o final de 1980, representou uma conjuntura mais favorável à conquista de direitos sociais do que à implementação das medidas de ajuste neoliberal no âmbito do Estado e das políticas públicas. A partir da distensão política do regime da ditadura militar, ocorreu o ressurgimento dos movimentos sociais e o início do processo de redemocratização do país, com o movimento pelas diretas já, que representou um entrave momentâneo à entrada do neoliberalismo. Em seguida, apesar das eleições pelo Congresso Nacional, o Presidente sarney, primeiro governo civil da Nova República firmou dois compromissos: a realização das eleições diretas para o próximo governo; e a elaboração da nova Constituição Federal,



que garantiu nova definição às políticas sociais, fruto da mobilização da sociedade.

Apesar da promulgação da nova Constituição Federal brasileira, em 1988, as tendências neoliberais, que vinham ganhando espaço e expostas mais abertamente ao longo da década de 1990, passaram a ter maior ênfase e efetividade no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Desde o governo anterior, a campanha eleitoral de FHC foi marcada pelo discurso da privatização, da manutenção da estabilidade econômica - alcançada com o Plano Real no governo de Itamar Franco - e do corte de gastos do Estado com as políticas públicas. Durante os dois mandatos de FHC, a conjuntura econômica e política foi um terreno fértil e escancarado para a entrada e implementação das medidas de ajustes neoliberais no Brasil, que foram iniciadas com as emendas constitucionais e reforçadas através de projetos que estruturaram a Reforma do Estado.

Consoante com os interesses neoliberais da burguesia, foi iniciado desde o governo Collor, um forte discurso ideológico com objetivo de implantar na sociedade a ideia de que o problema brasileiro, de crise no desenvolvimento econômico e de pobreza de grande parcela da população, estava no Estado, que oferecia serviços de péssima qualidade, apesar do inchaço da máquina pública. No governo FHC, o plano de reformas era apresentado como o grande “bote salva-vidas do Estado” que iria corrigir essas falhas e reduzir os custos do com o setor público, que na visão dos teóricos neoliberais eram demasiados. O Plano Diretor da Reforma do Estado tinha o objetivo de orientar o processo de reformulação do aparelho estatal, de limitar e reduzir a sua área de atuação, por meio de privatizações e terceirizações de instituições e serviços públicos (BRASIL, 1995).

Nesse processo, a implantação do neoliberalismo no Brasil representou a adesão às novas formas de interferir nos processos de produção e de regulamentação do mercado, no sentido de que o Estado deveria servir e/ou facilitar o desenvolvimento do setor privado. O ideário neoliberal também provocou alterações no modo de pensar e enfrentar as expressões da questão social, pois passou a adequar o aparelho estatal, direcionando e moldando as políticas sociais às medidas neoliberais. O ajuste neoliberal também provocou um retrocesso econômico e social, com o agravamento da desigualdade na distribuição de renda, a ampliação da extrema pobreza e a criação de novas formas de exclusão social.

Para Soares (2002, p. 74-77), as medidas neoliberais provocaram impactos negativos nas políticas sociais, a saber: o regressivo 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; e o caráter emergencial e/ou temporário dos programas sociais.

Nesse novo desenho das políticas públicas brasileiras, sobretudo as de cunho social, orientadas pelo conjunto de medidas neoliberais, tem se materializado num processo de desmonte caracterizado pela: redução orçamentária e cortes de gastos com os serviços



públicos; diminuição do quadro de funcionários capacitados; precarização do trabalho e desregulamentação dos direitos trabalhistas; e a terceirização de serviços públicos antes desenvolvidos pelo Estado. Dessa forma, o Estado demonstra para a população o seu posicionamento pela “legitimidade” dos postulados neoliberais, pois reforça o discurso da inoperância dos serviços públicos e da incapacidade da máquina estatal de arcar sozinha com os custos de manutenção das instituições estatais, das políticas e serviços públicos, o que “justificaria” a partilha da responsabilidade do Estado com o setor privado.

Esse modo de o Estado desenvolver as políticas sociais se expressa através do repasse da reprodução social dos trabalhadores para a esfera privada, sob a máscara do discurso da solidariedade direta, da cooperação e da ampliação da participação ‘cidadã’. Nesta lógica, o Estado repassa para a sociedade civil a responsabilidade pelo trato das refrações da questão social. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, agora sob a rubrica de pluralismo de bem-estar e do familismo, que mantém os sistemas públicos de intervenção social, mais restritivos, focalizados e seletivos, restringindo o Estado ao papel de normatizador, fiscalizador e, em alguns casos, financiador (Teixeira, 2007).

## 2.1 Pluralismo de Bem-Estar e Familismo nas Políticas Sociais brasileiras

O Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* foi desenvolvido principalmente nos países europeus, a partir da relação de trabalho e compromisso do Estado com a conquista dos direitos sociais, fruto da luta da classe trabalhadora por direitos. Assim, em 1929, em um contexto de tensão social, crescimento da desigualdade e crise econômica, surge o Estado de Bem-Estar Social em resposta à crise do capital que se instaurou no mundo com a quebra da bolsa de valores de Nova York. As políticas keynesianas, que passaram a orientar essa nova fase do capital, criaram mecanismos estatais para a garantia do pleno emprego, a fim de evitar retração econômica, e deu origem ao Estado Social, com políticas sociais garantidoras de proteção social.

Entretanto, no Brasil, o processo de construção das políticas sociais ocorreu de forma diferenciada. Deve ser entendido a partir da particularidade sócio-histórica e política do país, das condições de seu desenvolvimento econômico e das possibilidades organizativas e políticas, no âmbito de uma formação capitalista subdesenvolvida, periférica e dependente. Apartir de 1930, com base nas ideias liberais, foram criadas as condições concretas para a construção da proteção social brasileira, baseada nas relações de trabalho e na regulamentação dos direitos trabalhistas. Naquele contexto, a proteção social não contributiva, como a assistência social, a educação e a saúde pública ficavam sob a responsabilidade de organizações privadas, filantrópicas, de caridade ou da própria família,



pois o Estado não assumia diretamente.

O modelo brasileiro de proteção social não deve ser equiparado a um Welfare State, visto que desde o seu processo inicial até aos dias atuais não atingiu a forma equivalente a um Estado Social. Para Pereira (2000, p. 125), a experiência brasileira de proteção social sempre expressou as limitações decorrentes de um capitalismo periférico: não experimentou o pleno emprego, não implementou serviços sociais universais e não conseguiu proteger as amplas camadas sociais empobrecidas. No Brasil, o que existe é um padrão de proteção social, que ganha forma concreta através de um conjunto de políticas de caráter social, estruturado num sistema de proteção social.

As políticas de proteção social brasileiras e dentre estas, a Política de Assistência Social, não estão inseridas num pluralismo de bem-estar, visto que no Brasil não experimentamos um Welfare State. Elas constituem um sistema de proteção social pluralista, com características marcadamente familistas (Silva; Jesus; Silva, 2021, p.232).

Os defensores do neoliberalismo, discordaram deste modelo de proteção social e elaboraram argumentos para a sua desqualificação. Johnson (1990) aponta duas críticas centrais dos teóricos neoliberais ao Estado de Bem-Estar: a qualidade / alcance dos serviços prestados e o perfil centralizador do Estado (apud Vieira, 2007). Assim, “os neoliberais pregavam, como alternativa a ingerência primaz do Estado, maior privatização (mercantil e não mercantil) da prestação de bens e serviços sociais” (Pereira, 2010, p.31). Desse modo, o papel dos apoios informais na proteção social, por parte das organizações da sociedade civil e da família, é reconhecido e incentivado cada vez mais no âmbito das políticas públicas, onde ocorre a transferência das responsabilidades e dos custos.

A disseminação do pensamento neoliberal no Brasil, como estratégia ideológica, se concretizou mais intensamente, a partir de 1990 e gerou uma nova mentalidade sobre a vida social e a forma de viver no capitalismo. Estava posto o liberalismo em um estágio mais avançado, com inovações em seus postulados que foram aplicados principalmente no âmbito econômico e social. O Estado foi minimizado quando transferiu parte de sua responsabilidade pela proteção social para os setores da sociedade civil, justificada como parceria, a partir da colaboração e da solidariedade entre o âmbito estatal e privado. Dessa forma, “o compromisso estatal com o pleno emprego [...], com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia geral de um patamar mínimo de bem-estar, vem se desfazendo a passos largos” (Pereira, 2010, p.30).

Desse modo, se consolidou no país um novo modelo de fazer política social, denominado, por diversos estudiosos, com base no *Welfare State*, de *Pluralismo de Bem-Estar*, que foi defendido pelos neoliberais, pois defendem e difundem a ideia de que a intervenção do Estado através das políticas sociais é prejudicial ao desenvolvimento da economia do país. Portanto, para Pereira (2004) o *Pluralismo de Bem-Estar* “consiste na



quebra da centralidade do Estado na provisão de bem-estar [...] em favor do mercado e dos setores não governamentais e não mercantis, como atores fundamentais nas decisões e na prática da política social” (apud Miotto; Dal Prá, 2015, p.148). Desse modo, este modelo de Estado está organizado e configurado na “[...] ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas” (Pereira, 2009, p.199).

No Brasil, o processo de formação política e social iniciou de forma tardia se comparada aos países de capitalismo avançado. Mediante a isso, a construção do sistema de proteção social brasileiro teve início em 1930, baseado nas relações de trabalho. Segundo Teixeira (2010, p. 537), este sistema “emerge e se desenvolve da necessidade da regulação do processo de acumulação, da relação capital/trabalho, dirigindo-se a indivíduos e segmentos sociais, [...] trabalhadores organizados por categorias, ou indivíduos carentes e incapacitados para o trabalho” (Teixeira, 2010, p. 537). Ainda que, os trabalhadores tenham obtido conquistas no âmbito do trabalho, como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entre outros, não foi o suficiente para que o Estado voltasse sua atenção para os direitos de todos. Portanto, aos indivíduos e famílias que não estavam vinculadas ao mercado de trabalho, na formalidade da carteira assinada, recolhimento para a seguridade social e demais exigências correlatas do período, restavam apenas as ações da assistência social.

Embora as políticas sociais estivessem dirigidas aos segmentos da família, “também, em várias conjunturas se dirigiam à família como um grupo, uma vez que a unidade familiar favorecia a harmonia social e política e a adaptação do trabalhador ao mundo do trabalho, sendo, portanto, alvo de interesse do Estado e capital” (Teixeira 2010, p. 537). Posteriormente, na década de 1970, a assistência social desenvolvia apenas algumas “ações travestidas de ajuda, sempre relacionadas ao ‘mérito da necessidade’, além de serem realizadas em parceria com as entidades filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos e responsáveis pelo atendimento à população pobre que estava fora da esfera da produção” (Teixeira, 2010, p. 539). Desse modo, no Brasil, o modelo de proteção social que se desenvolveu foi desenhado como um sistema pluralista ou misto.

A partir da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram por um processo de descentralização, de modo que os municípios assumiram a execução direta dos serviços das políticas públicas. Entretanto, a redução do poder central brasileiro não impediu a expansão e o avanço do sistema pluralista de proteção social, que implica, necessariamente em “um maior comprometimento do mercado e da sociedade com a provisão social, oportunizando a consequente privatização (mercantil e não mercantil) do bem-estar público” (Pereira, 2010, p.35). Assim, foi institucionalizada a transferência de



parte das responsabilidades e de funções do Estado para a sociedade, ou seja, para as organizações privadas do mercado, para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, mas também para as famílias usuárias das políticas sociais.

O persistente discurso neoliberal contra a ingerência do Estado no setor privado e a falaciosa sobrecarga do aparelho estatal, criou e continua criando as condições ideológicas para que o Estado, na sua atribuição pública, valorize cada vez mais os serviços privados em detrimento do público, o que leva ao “esvaziamento da política social como direito de cidadania” (Pereira, 2010, p.33), com a privatização dos serviços públicos. Com a valorização do setor privado, o acesso da maior parte da população aos bens e serviços públicos ficou mais limitado ao atendimento das necessidades sociais básicas, como condição mínima para reprodução da vida humana. De acordo com Saraceno (apud Miotto; Dal Prá, 2015, p.149), “o modo como os recursos públicos são distribuídos é elemento crucial nos processos de produção e reprodução das desigualdades”.

Portanto, muitas famílias e indivíduos não conseguem acessar os direitos básicos de proteção social, para garantir uma vida com dignidade, mesmo assim são considerados responsáveis pela situação de pobreza que vivenciam. Segundo o ideário neoliberal conservador “as crises sociais e as expressões da questão social são consequências de uma desagregação moral” (Barroco, 2015, p.625), ou seja, são compreendidos como problemas individuais e não coletivos, portanto, devem ser resolvidos no âmbito da família. A partir destas bases, o Estado incentiva a promoção de diversas ações de solidariedade junto às famílias, vizinhanças e a comunidade, através da “criação de redes informais e comunitárias para a prestação de uma assistência social não institucionalizada” (Pereira, 2010, p.35) que tem a família como principal agente privado de proteção social.

Assim, no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), destacamos o discurso sobre a uma *rede de apoio e vínculos* onde as pessoas “possuem obrigações mútuas, mas não de caráter legal e sim de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade, vizinhança e outras correlatas” (BRASIL, 2006, p. 27). Os vínculos comunitários são importantes apoios às famílias para promover a proteção social de crianças e adolescentes, pois corrobora com a família na sua responsabilização com esta proteção. Ressaltamos, ainda, que o PNCFC argumenta que: “as redes sociais de apoio e vínculos comunitários podem favorecer a preservação e o fortalecimento dos vínculos familiares, bem como a proteção e o cuidado à criança e ao adolescente” (BRASIL, 2006, p. 34).

A forte influência do neoliberalismo na política social brasileira promoveu a redescoberta da família como executor fundamental de proteção social aos indivíduos e aos grupos, embora privado e informal, contribuindo diretamente na partilha das atribuições do Estado. Desse modo, a família tem assumido um papel central nas políticas sociais, o que



“significa que a ação pública para a proteção dos indivíduos tem como eixo nuclear a expectativa de diversas funcionalidades familiares mediadas pelas famílias entre seus membros e a coletividade” (Zola, 2015, p.56), através do trabalho doméstico e voluntário para atender às próprias necessidades de proteção social. A responsabilidade delegada à família, no âmbito do *Pluralismo de Bem-Estar* denomina-se familismo.

Sendo assim, no âmbito da sociedade, uma contribuição significativa para as atividades de proteção social está apoiada na família, pois ela “ganhou relevância atual justamente pelo seu caráter informal, livre de constrangimentos burocráticos e de controles externos” (Pereira, 2010, p.36). Nessa lógica, a família passa a ser responsabilizada, quase que exclusivamente, por garantir a proteção social aos seus integrantes, apesar das suas contradições e limitações, na maioria delas, no que se refere ao custeio da provisão das necessidades básicas. O Estado neoliberal implantou as medidas de ajuste estrutural nas políticas sociais, mas carregada de sua ideologia legitimadora, de modo que passou a desenvolver sua intervenção junto às famílias, somente em última instância, adquirindo caráter residual e focalizado em sua atuação. Isso tem base no discurso moralizador, dos conservadores e teóricos neoliberais, que defendem a ideia de que numa sociedade saudável e plena as pessoas deveriam assumir a sua reprodução social, ou seja, garantir a responsabilidades com a suas próprias vidas, a partir do trabalho e do mercado.

As políticas sociais setoriais, com suas regulamentações direcionadas para os segmentos específicos da família - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto do Idoso e as leis de proteção à Pessoa com Deficiência (PCD) -, destacam a família como a primeira responsável pela proteção de seus membros. Como exemplo, o artigo quarto ECA define: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação [...]” (BRASIL, 1990). De modo geral, estas políticas específicas levam a sociedade a esperar que a família, em primeira instância, cumpra seu dever de proteção social, visto que ela é o ponto de confluência das necessidades essenciais dos seus membros, em quaisquer idades e gênero. São raras as análises sobre as deficiências da proteção do Estado e sobre as condições que as famílias dispõem para garantir a proteção social que seus integrantes necessitam.

O PNCFC visa o rompimento com a ideia de institucionalização de crianças e adolescentes e o fortalecimento de sua proteção integral, por meio da preservação dos vínculos familiares e comunitários reforçando o que está posto no ECA. Dessa forma, pontua a centralidade familiar na proteção social quando afirma que

[...] o fortalecimento e o empoderamento da família devem ser apoiados e potencializados por políticas de apoio sociofamiliar, em diferentes dimensões que visem à reorganização do complexo sistema de relações familiares, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos de crianças e adolescentes (PNCFC, 2006, p. 32).



Na mesma lógica, a Política de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado, destaca que a centralidade da família é primordial no desenvolvimento de suas ações, pois a família é compreendida “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros [...]” (PNAS, 2004, p.41). Nas diretrizes da PNAS/2004 está definido “a centralidade na família para a concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos” (Ibid, p.33). Entretanto, esta denominada centralidade familiar nos programas e serviços sociais, “implica inevitavelmente um aumento do grau de exploração do trabalho familiar e, conseqüentemente, das tarefas e dos serviços desempenhados pelas mulheres no seio familiar” (Sgritta, 1983, apud Martin, 1995, p.62).

A Política de Assistência Social brasileira é uma das principais formas de proteção social às famílias, porém, deve ser “prestada a quem dela necessitar”, pois tem caráter focalizado quando impõe critérios para o acesso à política (BRASIL, 2005, p. 122). Destina-se às famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Sob a lógica do familismo, a Política de Assistência Social brasileira, apesar dos avanços conquistados desde a Constituição Federal, de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, das novas regulamentações e orientações,

[...] manteve a contradição básica entre proteger a família e /ou tratá-la como fonte de proteção social dos seus membros. De um lado, ela é recolocada como base da sociedade, portanto, deve ser protegida pelo Estado, como alvo de políticas públicas, como portadora de direitos, logo, sujeito de direitos. De outro lado, também é portadora de responsabilidades, é responsabilizada ao lado da sociedade e do Estado pela proteção à infância e à adolescência e ao idoso (Teixeira, 2010, p. 543).

Nesse processo de responsabilização da família nas políticas e serviços públicos tem ocorrido, segundo Maldini e Saraceno (2007, apud Mioto e Dal Prá, 2015, p.151) de duas formas: administrativa e participativa. A primeira, ocorre por meio da burocratização dos serviços e das exigências necessárias para o acesso dos serviços e/ou direitos, como expresso no *Programa Brasil Carinhoso* implantado no governo Dilma. Tal programa tinha como foco da sua intervenção retirar da extrema pobreza todas as famílias com crianças entre 0-6 anos, por meio de ações integradas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde. Mioto e Dal Pra (2015) destacam a alta focalização na pobreza deste Programa, devido aos inúmeros critérios socioeconômicos para os municípios conseguir adesão e recursos, a partir de cada Ministério. Para as famílias, era exigido comprovação de pobreza como condição para o acesso aos recursos, na forma de acréscimo do benefício do PBF.

A outra forma de responsabilização da família, a participativa, ainda segundo as autoras, ocorre através de práticas formais e/ou informais, relacionadas às deficiências do serviço, como o *Programa Melhor em Casa* que simbolizou a mais importante expressão da



incorporação da família na política de saúde. Construído por meio de normativas e orientações, o Programa surge num contexto de redefinição da atenção domiciliar do SUS, voltado para o atendimento de pessoas com necessidades de reabilitação que terão assistência multiprofissional em casa visando a “humanização” do atendimento.

É necessário destacar que, o referido Programa ao transferir o tratamento de pacientes para os domicílios está incluído no pacote a transferência dos custos, das responsabilidades pelo cuidado 24h e pela garantia da alimentação adequada. Portanto, o tratamento requisita das famílias tanto a organização de seu tempo, quanto de seus recursos, que no geral tem se traduzido em deixar as famílias à sua própria sorte, pois “independentemente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros” (Mioto, 2010, p.51). Assim, resta às famílias buscar, nas suas redes de apoio familiar e comunitária, formas de suprir suas necessidades, embora sabendo que as famílias destas redes de apoio também precisam de colaboração e proteção social por parte do Estado.

Vale ressaltar que esse caráter de responsabilização traz sobrecarga para a família no que tange a obrigação de prover a proteção social de seus membros sem recorrer ao auxílio do Estado, sob pena de serem consideradas incapazes. Para Mioto (2010, p.51), essa sobrecarga permite classificar as famílias capazes e incapazes de garantir a proteção social aos seus integrantes. Para a autora, as famílias capazes são “aquelas que via mercado, trabalho e organização interna conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade” (Ibid). As famílias consideradas incapazes são “aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros” (Ibid). Tal classificação das famílias tem fundamento na perspectiva neoliberal, que, por sua vez fornece as bases para a formulação das políticas e serviços sociais, porém, caracterizadas como seletivas e focalizadas.

Verifica-se, portanto, que os defensores do neoliberalismo não compreendem que as famílias são heterogêneas e vivenciam a desigualdade social em suas diversas formas. Também não levam em consideração o caráter contraditório da família, visto que “o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões” (Pereira, 2010, p.36). Sendo contraditórias, nem sempre os membros da família se mobilizam coletivamente para assumir as responsabilidades que os seus integrantes, em situação de agravamento das vulnerabilidades, precisam. De modo geral, as pessoas do grupo familiar (nuclear ou extenso) também estão influenciadas pelo modo capitalista de pensar e de viver, além de ter obrigações e limitações particulares. Sendo assim, é preciso destacar que para que as famílias tenham condições de proteger as pessoas do seu grupo, ela precisa antes ser protegida pelo Estado.



### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço das medidas neoliberais, a partir da década de 1990, impactou diretamente na reformulação das políticas sociais brasileiras, de forma negativa e regressivamente. Apesar de o Brasil não ter experimentado um Estado de Bem-Estar social, como nos países de capitalismo avançado, as políticas sociais brasileiras sofreram, e continuam sofrendo, forte influência e ingerência do neoliberalismo adquirindo um caráter plural/misto, com drástica redução de recursos, apesar da ampliação das desigualdades sociais, principalmente nas condições de renda. Seguindo a lógica neoliberal, as políticas sociais passaram a divulgar um discurso de revalorização da família e a desenvolver estratégias visando o fortalecimento de suas potencialidades protetivas.

A análise realizada ao longo deste trabalho revela que a família tem sido responsabilizada cada vez mais, apesar da condição de pobreza e limitações de ordens diversas, pela provisão das necessidades de proteção social dos seus membros, o que tem se traduzido em uma precarização das condições de vida e sobrecarga de trabalho, na luta pela sobrevivência, principalmente das mulheres. A intervenção do Estado nas demandas provocadas pelas necessidades das famílias, através das políticas públicas, principalmente na Política de Assistência Social, de Saúde, Educação e Habitação, é primordial para garantir um patamar mínimo de proteção social às famílias, para que estas possam desenvolver suas atribuições sem o peso de serem consideradas incapazes.

#### REFERÊNCIAS:

ANDERSON, P. **Balanco do Neoliberalismo**. In: SADER, E; GENTILI, P. (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. **Brasília: Câmara da Reforma do Estado**, 1995.

BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília-DF: Conanda, 2006.

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

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os delírios da razão**: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In GENTILI, Pablo (Org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo na educação. Petrópolis – Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995. (Coleção estudos culturais em educação).

MARTIN, Claude. Os limites da proteção da família. *Revista Crítica de Ciências Sociais*,



Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n.42, p.53-72, maio 1995.

MIOTO, Regina C. T.; PRÁ, Keli R. D. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, Regina C. T.; CAMPOS, Marta S.; CARLOTO, Cássia M. (org.). **Familismo, Direitos e Cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

MIOTO, Regina C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1988.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas & questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A (ett all). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25-42.

Política Nacional De Assistência Social – PNAS/2004 E Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS – Brasília, DF: MDS, 2004.

SILVA, M. J. Carneiro Jovino da. **Liberalismo e Neoliberalismo**: ideias fundantes, revitalização e funcionalidade ao capitalismo. Em prelo.

SILVA, M. J. Carneiro Jovino da (ett all). A proteção social brasileira: expressões do pluralismo de bem-estar e do familismo na política de assistência social. In: LIMA, C (ett all). (org.). **Políticas Públicas em Debate**. São Luís: EDUFMA, 2021.

TEIXEIRA, Solange Maria. A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na Política de Assistência Social. Revista Emancipação, v. 10, n. 2. 2010.

TORRES, Carlos Alberto. **Estado, privatização e política educacional**: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In GENTILI, Pablo (Org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis – Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995. (Coleção estudos culturais em educação).

ZOLA, M. Bueno. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO, Regina C. T (ell all) (org.). **Familismo, Direitos e Cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.