



## **PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIA:** o caráter familista da política social no Brasil

**MOSER**, Liliane<sup>1</sup>

**MULINARI**, Bruna Aparecida Pavoski Mulinari<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo busca discutir o caráter familista da política social no Brasil, acentuado a partir do processo de implementação do neoliberalismo que retirou ainda mais do Estado a responsabilidade de promover o bem-estar dos seus membros, transferindo suas funções para o mercado e especialmente para a família. Discute-se também, brevemente a concepção de proteção social e o seu processo de surgimento, além da necessidade de articulação das políticas sociais no Brasil, visto que as mesmas estão sendo desempenhadas na ótica do seguro social e de forma fragmentada. A metodologia utilizada constitui-se de natureza qualitativa, através de revisão bibliográfica em artigos, livros, trabalhos de conclusão de curso entre outros.

**PALAVRAS-CHAVE:** familismo; política social; (des)responsabilização estatal.

### **INTRODUÇÃO**

A proteção social se configura através de políticas sociais públicas que devem ser garantidas pelo Estado, quando, o cidadão imerso em um contexto de fragilidades econômicas e políticas encontra dificuldades para produção e reprodução da sua força de trabalho, ocasionando a impossibilidade de promover o seu bem-estar e de sua família.

Segundo Jaccoud (2009, p. 58), a proteção social pode ser compreendida como um conjunto integrado de políticas sociais públicas condicionadas para a provisão de serviços e benefícios sociais, que tendam a evitar e/ou romper situações de risco ou privações sociais, bem como permitir a “garantia do atendimento das necessidades básicas do cidadão”(SILVA, 1995, p.21).

A necessidade de proteção social pública nasceu no período de grandes industrializações, quando as relações de trabalho deixaram de ser de bases tradicionais de solidariedade e passaram a ser assalariadas. Essas mudanças no modo de produção acarretaram um risco às famílias dos trabalhadores, que estavam sujeitas a ‘caírem na

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Dra. em Serviço Social. Docente do curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Email: liliane.moser@ufsc.br

<sup>2</sup> Estudante de Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC.

Email: brunaapm11@hotmail.com



miséria' em decorrência da impossibilidade de inclusão de seus membros no mercado assalariado (JACCOUD, 2009). Ou seja, a proteção social, para alguns autores, surgiu na convergência do “boom” do capitalismo com a Revolução Industrial, produto das lutas de classe e, com isso, o início da intervenção do Estado frente às demandas dos trabalhadores.

De forma gradual, as sociedades foram desenvolvendo formas, às vezes mais e, outras vezes, menos institucionalizadas de proteger seus membros, variando de acordo com os movimentos e pressões da classe trabalhadora e das particularidades econômicas, políticas e sociais de cada região, Assim, Pereira (2010) ressalta que cada sociedade desenvolveu seu modelo de proteção social de acordo com suas particularidades, o que torna as políticas sociais heterogêneas, não lineares e complexas.

Ná década de 1940, nos países desenvolvidos houve uma crescente intervenção do Estado na garantia de proteção social, o que deu origem ao que é conhecido hoje como Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State, que para Yazbek (2008, p. 8), pode ser caracterizado “pela responsabilidade do Estado na promoção de bem-estar de seus membros. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado”.

Para alguns autores, o Welfare State não pode ser entendido como um modelo único e homogêneo que sirva de forma padrão para todas as sociedades, pois ele varia de um contexto nacional para outro. Assim, de acordo com Pereira (2006), a classificação mais considerada até a atualidade, é a apresentada por Esping-Andersen (1990), o qual se baseou e requalificou os modelos estabelecidos por Titmuss, em 1958. Esping-Andersen, aponta três modelos principais de Welfare State que podem ser encontrados ao mesmo tempo e na mesma sociedade: o modelo liberal, o conservador-corporativo e o modelo socialdemocrata.

O modelo liberal ou residual é dominado pela lógica do mercado, sendo os benefícios sociais modestos, seletivos, focalizados e pontuais (GIOVANNI, 1998).

Já o modelo conservador-corporativo ou meritocrático-particularista, é baseado no mérito do trabalhador, de acordo com seu desempenho e produtividade, como uma espécie de seguro social (PEREIRA, 2006).

E o último modelo, o socialdemocrata ou redistributivo é caracterizado pelo Estado por ser o principal agente provedor de proteção social. Voltado a um sistema de seguridade social, busca atender, de modo universal e igual, toda a população.

Ao contrário do modelo conservador-corporativo, o princípio do regime socialdemocrata, conforme Esping-Andersen (1991) apud Pereira (2006), é de não esperar



até que a capacidade de proteção da família se esgote, mas sim, de socializar antecipadamente os custos desta.

No entanto, Miotto (2008) ressalta que inúmeros autores já reconheceram que o Estado de Bem-Estar Social desenvolveu-se de diferentes formas e maneiras, em diferentes contextos e países, e mesmo que em cada sociedade tivesse sido adotado um modelo diferente de proteção social, a maioria desses modelos não assumiram o papel de principal agente provedor de bem-estar, e sim, transferiram para a família a função de proteger e promover o bem-estar dos seus membros.

Essa responsabilização da família acentuou-se ainda mais após as investidas neoliberais da década de 1980 nos países desenvolvidos e de forma tardia, a partir da década de 1990 nos países subdesenvolvidos, com a transferência gradual das funções de proteção social do Estado para outras instâncias privadas, como o mercado e a sociedade.

## **PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

No Brasil o surgimento da política social não acompanhou o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central, pois não houve uma ascensão das lutas operárias com partidos e organizações fortes. Assim, para Behring e Boschetti (2010), no Brasil, a questão social só se colocou como questão política a ser discutida pelo Estado, a partir da primeira década do século XX, como resultado das primeiras lutas de trabalhadores e das primeiras iniciativas de legislações voltadas ao mundo do trabalho.

Já na década de 1980, com fortes pressões populares e com as 'diretas já', a ditadura militar encerra no país um período de avanços e retrocessos na garantia de direitos. Com isso, em 1988 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil que inicia um redimensionamento das políticas públicas, voltadas para o atendimento das necessidades humanas e com a promoção de um bem-estar coletivo, com garantia de direitos sociais, políticos e econômicos. Um dos maiores marcos da Constituição Cidadã (CF 88), foi a instituição do tripé da Seguridade Social, o qual constitui-se de um conjunto integrado e composto pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social.

Para Silva (1995, p. 21), a seguridade social é compreendida pela proteção dispensada pela sociedade aos seus membros, pela via das políticas públicas contra as privações socioeconômicas.

No art. 196 da CF88, a saúde é definida como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença



e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, art.196). A política de saúde tem caráter não contributivo, de acesso universal e igualitário. A maior expressão em âmbito nacional da política de saúde, é o Sistema Único de Saúde (SUS).

Já a previdência social é compreendida como um recurso que oferece

cobertura aos cidadãos nas situações de doença, invalidez e reclusão, bem como nos eventos resultantes de acidente de trabalho ou doença profissional, proteção à maternidade e ao trabalhador nas situações de desemprego voluntário, ajuda e a manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda e em outros relacionados à vida laborativa (SILVA, 1995, p. 22).

A Previdência Social tem caráter contributivo e o benefício será repassado de acordo com a contribuição feita pelo trabalhador/a.

Por fim, a política de assistência social será

prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo [hoje no valor de 937,00] de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, art. 203).

A assistência social tem como maior expoente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, da mesma forma, como a política de saúde, tem caráter não contributivo, de acesso universal às famílias e indivíduos que dela necessitar. O entendimento ou a compreensão da assistência social para aqueles a quem dela necessitar envolve grandes proporções, pois não se trata apenas de assistir a população pauperizada. Já que, na atual conjuntura há um aumento de trabalhadores informais, que muitas vezes não contribuem para a previdência social e ficam ‘a mercê’ do mercado ou da filantropia.

Ademais, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) entende como família “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 28), e reconhecendo as pressões que o processo de exclusão sociocultural gera nas famílias empobrecidas estabelece como primordial por meio do SUAS, a centralidade de suas ações na família, pois reconhece a família como espaço privilegiado de proteção, promoção e socialização primária dos seus membros, mas que também necessita ser cuidada e protegida via políticas sociais pró-famílias.

Assim, compreende-se que o SUAS inova ao apresentar a matricialidade sociofamiliar por considerar a família como foco da política de assistência social e não mais apenas o indivíduo, a qual busca adotar medidas que estimulem a emancipação da família e



o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos (MATOS, 2012). Porém, sozinha a PNAS apresenta-se como insuficiente às demandas das famílias, uma vez que as situações de vulnerabilidade social vão além do trabalho que pode ser realizado com as famílias. Por isso, ressalta-se a necessidade de articulação e integração das demais políticas sociais.

Apesar disso, mesmo com os avanços conquistados pela Constituição Federal de 1988 e com a perspectiva inovadora instituída pelo SUAS a partir de 2005 e, mesmo diante do projeto de social-liberalismo dos governos Lula e Dilma (2003 a 2016) que diminuíram os índices de pobreza extrema no Brasil, na prática, os direitos sociais não foram efetivados e continuam sendo alvos de contrarreformas que desregulam a CF88 e retiram o caráter universal dos direitos para torná-los seletivos e focalizados.

Essas contrarreformas resultam da gradual implementação, a partir de 1990 do projeto neoliberal no Brasil e, estão sendo acentuadas na atual conjuntura política e econômica do país, no momento em que o projeto neoliberal continua buscando minimizar a participação do Estado no intermédio das relações de trabalho e na execução de políticas públicas, bem como desresponsabilizá-lo de suas funções. Ou seja, observa-se a “[...]transferência de uma considerável parcela de serviços sociais para a sociedade civil” (TORRES, 2009, p.7).

Nesse sentido, concorda-se com Pereira (2006) de que o Estado brasileiro até a atualidade desenvolveu e vem desenvolvendo suas políticas pela via do seguro social, e não por meio da seguridade social. Dado que, na lógica do seguro social é mais fácil garantir mínimos sociais a pequenas parcelas da sociedade, ao invés de assumir um caráter universal. Em relação a isso, Draibe (1990), aponta que o caráter de proteção social no Brasil está regulado em um modelo meritocrático-pluralista ou conservador-corporativo, de modo que o indivíduo e a família são tidos como responsáveis de prover e responder as suas necessidades.

Deste modo, em relação a discussão sobre política social e família no Brasil, Campos (2015), sinaliza que já ocorreram dois casamentos. O primeiro casamento constituiu-se entre o fim do século XIX e início do século XX como uma resposta coletiva ao enfrentamento das desigualdades sociais colocadas pela expansão do desenvolvimento capitalista. Este casamento se institucionalizou pela via do seguro social, quando apenas os trabalhadores formais tinham acesso aos benefícios, além do mais, essa forma de casamento estava voltada ao modelo nuclear de família, onde o titular de direitos era o homem provedor. Já o segundo casamento da política social com a família teve início no fim do século XX como uma estratégia de combate à pobreza através dos Programas de



Transferência de Renda, os quais tinham e ainda tem prevalência de transferir os benefícios para as mulheres, já que a partir da década de 1990 houve a expansão de famílias monoparentais chefiadas pelas mesmas.

Embora, mesmo com avanços constitucionais, a família no Brasil continua sendo considerada como fonte privada e natural de proteção social, o que pode acabar responsabilizando-a ainda mais pelo sucesso ou fracasso de seus membros (MIOTO, 2008).

### **CARÁTER FAMILISTA DA POLÍTICA SOCIAL**

A partir do final da década de 70, a família foi redescoberta como o principal agente de proteção social e, com isso, passou a ser tema de discussão nas agendas governamentais, com a finalidade de formulação e criação de políticas sociais. No entanto, mesmo com o incremento de políticas sociais voltadas ao atendimento das famílias vulneráveis, as mesmas continuaram sendo, sem dúvida, as que mais sofrem com a responsabilidade de ter que promover o bem-estar de seus membros, já que a carga de responsabilização das famílias continuou a mesma e se não até, acrescida (PEREIRA, 2010).

Pois, o Estado brasileiro ao colocar a família como primordial no desenvolvimento e promoção do bem-estar dos seus membros e como “lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente” (BRASIL, 2006, 15), deveria, ao mesmo tempo, garantir por meio de políticas públicas condições para que a mesma pudesse exercer sua função protetiva, mas não as garante. Visto que para Fávero, Vitale e Baptista (2008, p. 76), a família pobre é ‘premiada’ pela desigualdade social e a sua “inserção em programas sociais, em especial os de assistência social, é reduzida e, quando existente, não é acompanhada de trabalho social”. Em conformidade a isso, as autoras destacam também que, a política social para a população pobre está voltada para a concessão de benefícios assistenciais focalizados, ‘os quais têm se transformado em benesses’, proporcionando mudanças incipientes na vida dos usuários, uma vez que ainda não propõem em grande escala a promoção da autonomia familiar (2008, p.140).

Neste sentido, alguns autores salientam que a falta de políticas sociais amplas que possam substituir parcialmente funções exercidas pelas famílias acaba por sobrecarregá-las e responsabilizá-las ainda mais pela proteção social dos seus membros, de modo que para Teixeira (2013, p.25), as famílias sempre desempenharam papel significativo na proteção social, constituindo-se como parceira do Estado. Além do mais, para a mesma autora, a



intervenção do Estado sobre a família é entendida como uma 'sobrecarga' de atribuição de novos deveres, logo, não de redução de suas funções.

Teixeira (2013, p.76), afirma que nos países latino-americanos não existe uma política familiar explícita, mas existe um conjunto de medidas, programas e projetos que as afetam, de forma direta ou indireta. Ao tratar do Brasil, ressalta que a política dirigida à família, mesmo que ofereça proteção, "o faz para que ela possa proteger seus membros, o que reforça as suas funções protetivas e a dependência do indivíduo das relações familiares, fortalecendo o 'familismo', ao invés de ser 'desfamiliarizante'" (TEIXEIRA, 2013, p.112).

Corroborando com Teixeira (2013), Mito (2008) reafirma que as políticas sociais brasileiras apresentam características voltadas à ótica do familismo, que nada mais é, do que a prestação mínima por parte do Estado de bem-estar, responsabilizando e sobrecarregando a família, a comunidade e a vizinhança. Ou seja, de acordo com o viés neoliberal, o familismo pressupõe que a promoção de bem-estar deve ser viabilizada pelas famílias e demais redes privadas de proteção sem a participação do Estado. Já, ao contrário do familismo, há a perspectiva da desfamiliarização que se refere "ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social, seja através do Estado ou do mercado" (ESPING-ANDERSER, 1991 apud MIOTO, 2008, p. 135). Logo, o processo de desfamiliarização implica na diminuição de responsabilidades familiares e no aumento da independência da família.

A ótica do desfamilismo corrobora com o que Teixeira (2013, p.76) caracteriza como uma política pró-família ou familiar, a qual é entendida

como um conjunto de serviços, benefícios monetários e ações de apoio as famílias que secundarize as suas funções de reprodução social, o que implica maior responsabilidade estatal, em subsídios, benefícios individuais e serviços universalizantes de suporte a elas.

Diante da apresentação do que seria uma política pró-família, pode-se pensar que o Brasil, ao buscar combater a desigualdade social com ações e benefícios paliativos e focais, não consegue ainda investir e potencializar serviços e programas que busquem de forma parcial substituir funções familiares, seja por meio de serviços de creches, de cuidados domiciliares, de socialização e convivência, de serviços profissionalizantes que geram remuneração e renda fixa, de ocupação de tempo livre de idosos, crianças, adolescentes, jovens e deficientes, e entre outros.

No entanto, para Teixeira (2013, p.116), há uma luz no fim do túnel, pois não resta dúvida que o eixo estruturante do SUAS, a matricialidade sociofamiliar, desde que assumida fortemente pelo Estado, "pode construir uma estratégia eficiente na superação da



fragmentação e segmentação”. Mas para isso, faz-se necessário superar a dificuldade que alguns profissionais, especialmente assistentes sociais encontram em problematizar a questão da responsabilidade da família na provisão de bem-estar, uma vez que ‘observa-se uma maior tendência de naturalização’ dessa responsabilidade da família, sem se questionar sobre as reais possibilidades da família em exercê-la (MIOTO, 2014, p. 09).

Ou seja, trabalhar com famílias requer não responsabilizá-las pelos seus problemas, dificuldades e condições de vulnerabilidade social, pois se torna indispensável levar em conta a realidade vivida e não a idealizada. Assim, Mito (2014, p.12) enfatiza que os profissionais que desenvolvem trabalho social com famílias precisam reconhecer a família como lugar importante de convivência e de afetos, mas que também é transpassada pela questão social.

E por fim, devem reconhecer também que as famílias empobrecidas são negligenciadas social, política e economicamente pelo Estado, o qual deveria ser a instância máxima de proteção social, acaba transferindo sua responsabilidade para outras instâncias privadas, como a vizinhança, a família, a comunidade, os grupos de amigos, ONGs e o mercado (TEIXEIRA, 2013).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Inicialmente, diante do exposto, pode-se compreender que é por meio das políticas sociais que os sistemas de bem-estar social ganham efetividade e concretude, seja com benefícios em abrangência ou pela garantia de mínimos sociais.

No Brasil, o maior expoente de proteção social esta materializado na Constituição Federal de 1988 que inovou em vários aspectos, principalmente ao apresentar a seguridade social. Porém, através da massiva investida neoliberal, a partir da década de 1990, o Estado, que até então desempenhava algumas funções de provedor de bem-estar social, distanciou-se ainda mais de suas funções, transferindo-as para o mercado, a sociedade e para a família.

Diante disso, o sistema de bem-estar social até então tentado no Brasil, caracterizado por alguns autores de meritocrático-particularista, cedeu lugar ao que é denominado de Pluralismo de Bem-Estar Social, o qual desresponsabiliza o Estado de suas funções e estabelece uma relação flexível com outras instâncias de proteção social, entre elas a família – que acaba sendo a mais sobrecarregada e responsabilizada.





E mesmo o SUAS inovando em suas concepções, ele ainda apresenta-se limitado em respostas, já que as situações de vulnerabilidade social das famílias vão além do benefício ou do trabalho social que pode ser realizado com as mesmas. Sozinha, a política de Assistência Social não é capaz de mudar e transformar a realidade social dessas famílias, por isso considera-se essencial a articulação e a integração das políticas sociais e a superação de suas fragmentações.

No mais, mesmo diante da atual retirada de direitos tão arduamente conquistados pela classe trabalhadora, faz-se necessário repensar o papel desempenhado pelas políticas sociais, visto que até a atualidade as mesmas apresentam caráter familista, que responsabilizam e sobrecarregam as famílias. Assim, considera-se necessário o real investimento em políticas sociais pró-famílias que busquem o fortalecimento e a autonomia das mesmas, bem como, serviços que secundarizem de forma eficaz suas funções de reprodução social.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R., BOSCHETTI, Ivanete. Capitalismo, liberalismo e origens da política social. In: **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2004.

CAMPOS, Marta Silva. O Casamento da Política Social com a Família: feliz ou infeliz? In: MIOTO, Regina Célia; CAMPOS, M. CARLOTO, C. (orgs.) **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

DRAIBE, Sonia Miriam. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

FÁVERO, Eunice Teresinha; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras. **Famílias de Crianças e Adolescentes Abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas - SP: UNICAMP, 1998.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

MATTOS, Carla Lúcia. **A Articulação das entidades privadas da rede socioassistencial com o Sistema Único de Assistência Social: a particularidade do Centro Social Marista Irmão Celso Conte**. Florianópolis: UFSC, 2012.



MIOTO, Regina Célia. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre o trabalho social com famílias: proposta para discussão. Seminário Nacional: Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social. MDS/SNAS, Brasília, DF, 2014.

PEREIRA, Potyara. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. et al (orgs.) **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Política Social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social & Saúde**. Campinas (SP): UNICAMP, v.IX, n.10, Dez. 2010.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. A Origem e Evolução Histórica no Brasil. In: **Previdência Social: um direito a ser conquistado**. Brasília, Editora Gráfica Agnus, 1995.

TEIXEIRA, Solange Maria. A trajetória da Família no Sistema de Proteção Social Brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **A Família na Política de Assistência Social: concepções e tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina – PI**. Teresina: EDUFPI, 2013.

TORRES, Mônica Maria. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: ABEPSS. **O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio ocupacionais**. Brasília: CFESS, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais**. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008.