

## EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

**PLURALISMO DE BEM-ESTAR E FAMILISMO:** expressões no discurso oficial e nas estratégias de intervenção da Política de Assistência Social

**PLURALISM OF WELL-BEING AND FAMILISM:** expressions in the official discourse and in the intervention strategies of the Social Assistance Policy

**Maria Jacinta Carneiro Jovino da Silva<sup>1</sup>**  
**Rafaela Pereira Borges<sup>2</sup>**  
**Izabelly Silva Santana<sup>3</sup>**

### RESUMO

Aborda o significado de Pluralismo de Bem-Estar e de Familismo a partir das determinações e influências do neoliberalismo no âmbito do Estado neoliberal brasileiro. Busca desvendar as expressões do Pluralismo de Bem-Estar e do Familismo no âmbito da Política de Assistência Social, a partir de alguns documentos regulamentadores: a LOAS e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1988 e de 2004. Tem fundamento em referências bibliográficas sobre a temática, mas também em documentos oficiais da Política de Assistência Social. Toma como elemento de análise o discurso formal da política sobre algumas de suas estratégias de intervenção social, no âmbito da proteção social, com destaque para o Programa Criança Feliz. Discute a revalorização das famílias e algumas estratégias familistas desta política pública para potencializar e responsabilizar as famílias mais empobrecidas pela sua própria proteção social e dos seus integrantes mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** Pluralismo de Bem-Estar; Familismo; Famílias; Política de Assistência Social; Programa Criança Feliz.

<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/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.

**ABSTRACT**

It addresses the meaning of Welfare Pluralism and Familism based on the determinations and influences of neoliberalism within the Brazilian neoliberal State. It seeks to unveil the expressions of Welfare Pluralism and Familism within the scope of Social Assistance Policy, based on some regulatory documents: the LOAS and the National Social Assistance Policy (PNAS), from 1988 and 2004. It is based on bibliographical references on the topic, but also in official Social Assistance Policy documents. It takes as an element of analysis the formal policy discourse on some of its social intervention strategies, within the scope of social protection, with emphasis on the Happy Child Program. It discusses the revaluation of families and some familist strategies of this public policy to empower and make the most impoverished families responsible for their own social protection and that of their most vulnerable members.

**Keywords:** Welfare Pluralism; Familism; Families; Social Assistance Policy; Happy Child Program.

**1 INTRODUÇÃO**

A partir da década de 1970, no contexto das profundas mudanças ocorridas nas relações econômicas e da crise do modelo de Bem-Estar Social, o neoliberalismo se estabeleceu como nova base teórico-ideológica do capitalismo e passou a orientar suas ações, tanto nas relações econômicas 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. Os Estados nacionais passaram a reduzir a sua intervenção nas relações econômicas e a exacerbar o setor privado mercantil como instância reguladora da vida social.

O neoliberalismo provocou o aniquilamento do padrão de proteção social keynesiano na condução das políticas sociais. Ele 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 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.

No Brasil, as medidas de ajuste neoliberal têm consolidado um novo modelo de fazer política social, marcado pela ideia de partilha entre público/privado, gestão compartilhada e de solidariedade comunitária e familiar como estratégia de colaboração com o Estado, com um caráter ideológico 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.

A partir dos anos de 1990, o Estado brasileiro alterou a forma de gestão das políticas sociais e reduziu o compromisso com a proteção social, ao mesmo tempo em que fortaleceu a participação do mercado, da sociedade civil e da família. Assim, a tese da responsabilização da família com a sua proteção social foi reforçada, de modo que ela passou a ser revalorizada pelas políticas sociais. Para Mioto (2006, p.169), essas mudanças dizem respeito ao “familismo”, e têm base na ideia de que as famílias devem ser as principais responsáveis pelo bem-estar social de seus integrantes, apesar de que a maioria delas não tem condições de assegurar a provisão de suas necessidades mais essenciais, sem a proteção social do Estado.

Em meio a essa dinâmica, 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. Através das políticas e programas sociais, o Estado tem chamado as famílias para, cada vez mais assumir a proteção social aos seus membros, sozinhas ou com reduzida proteção do Estado.

Neste trabalho apresentamos alguns elementos para compreensão do Pluralismo de Bem-Estar e do Familismo, como formas de expressão do neoliberalismo nas políticas sociais do Estado brasileiro. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental demonstramos o modo como estas formas de expressão do neoliberalismo permeiam a Política de Assistência Social, nos seus documentos oficiais, regulamentações, orientações, programas e serviços ao ponto de ser caracterizada como uma política de proteção social pluralista e familista.

## **2 PLURALISMO DE BEM-ESTAR E FAMILISMO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A partir do Estado neoliberal se consolidou no Brasil um novo modelo de fazer política social, denominado, por diversos estudiosos, de *Pluralismo de Bem-Estar*, defendido pelos neoliberais, que difundem a ideia de que a intervenção do Estado através das políticas sociais é prejudicial ao desenvolvimento da economia do país. *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” (Mioto; Dal Prá, p.148). Esse modelo de Estado se configura 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 às necessidades humanas básicas” (Pereira, 2009, p.199).

A influência do neoliberalismo promoveu a redescoberta da família como agente básico de proteção social aos indivíduos e grupos, embora privado e informal, contribuindo diretamente na partilha das atribuições do Estado. Desse modo, a família tem aparecido com papel central no desenho das 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, no geral desenvolvido por mulheres, a família é chamada a atender às suas próprias necessidades de proteção social. A responsabilidade delegada à família, no âmbito do *Pluralismo de Bem-Estar* denomina-se familismo.

Sendo assim, a família “ganhou relevância atual justamente pelo seu caráter informal, livre de constrangimentos burocráticos e de controles externos” (Pereira, 2006, p.36). A família passou a ser responsabilizada, quase que exclusivamente, por garantir a proteção social a todos os seus integrantes, apesar das suas contradições e limitações, no que se refere ao custeio da provisão das necessidades básicas e especiais. As políticas neoliberais desenvolvem suas intervenções, junto às famílias, somente em última instância, adquirindo caráter residual e focalizado em sua atuação. Isso tem fundamento no discurso moralizador, dos conservadores e teóricos neoliberais, que defendem a ideia de que numa sociedade saudável e plena as pessoas deveriam assumir suas responsabilidades, no que tange às suas próprias vidas.

Vale resgatar que na Constituição Federal de 1988 e no âmbito da seguridade social, a Política de Assistência Social foi definida como direito social e levada à categoria de política social e de dever do Estado. Embora a conquista do direito formal não garanta a efetividade da proteção social por parte do Estado, este representa a instituição de um acordo jurídico-político, a partir do qual as demandas da população poderão ser incorporadas pela política, no sentido da garantia dos direitos conquistados.

Nestas bases, a LOAS - Lei 8.742 /1993 - regulamenta a Política de Assistência Social brasileira, mas não a torna isenta da institucionalidade do Pluralismo de Bem-Estar, pois ela estabelece a participação direta das entidades privadas e organizações não-governamentais no seu aparato legal.

O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e *pelas entidades e organizações* de assistência social abrangidas por esta Lei (LOAS, Art. 6º, § 2º) [...].

As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de *forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social* vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação (LOAS, Art. 6º-B).

Em seu artigo 3º, a LOAS define como entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, realizam três tipos de ações: serviços atendimento ao público da assistência social de forma continuada; ações de assessoria para a formação e capacitação dos movimentos e organizações; e ações direcionadas para a defesa e garantia dos direitos socioassistenciais. Assim, as organizações privadas passaram a ser institucionalizadas como parceiras da Política de Assistência Social, para assumir parte da sua responsabilidade pela proteção social, através de mecanismos jurídicos, tais como:

[...] convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social (LOAS, art. 6º-b. § 3º) [...]. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar *convênios com entidades e organizações* de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos (LOAS, Art. 10).

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS de 1998) está permeada por essa nova perspectiva no trato da questão social, pois o seu texto estabelece, logo em sua introdução, a ideia de “ingerência” do aparelho estatal, realizando um chamado para que a sociedade assuma um papel de parceria junto ao Estado na proteção social, sendo exigidas “respostas imediatas de corresponsabilidade entre o Estado e a Sociedade” (PNAS, 1998, p.8).

O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais, embora se reconheça como imprescindível e insubstituível, no que tange à responsabilidade do financiamento e da condução das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado amplia sua interlocução com a Sociedade em suas diferentes formas organizativas no enfrentamento *das questões sociais* (PNAS, 1998, p.7). Grifo dos autores.

Com a atualização da PNAS, pelo novo texto, de 2004, a ideia da partilha de parte das responsabilidades do Estado com sociedade civil foi reforçada. Ao tratar da relação Estado e Sociedade, como um dos eixos estruturantes do SUAS, a PNAS afirma que “a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social” (PNAS, 2004, p. 47). O documento também estabelece em uma

de suas diretrizes, referente a descentralização político-administrativa, que as entidades beneficentes podem ser responsáveis pela coordenação e execução dos programas, de modo que extrapola o nível da execução das ações dos serviços e de outras ações da política.

Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

A LOAS define como um dos objetivos da Política de Assistência Social a proteção social, especialmente direcionada “à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (LOAS, art. 2º, I, a), ou seja, a família, como grupo nuclear, e os seus integrantes, nas diferentes fases do ciclo vital, desde a infância à velhice. Em seus objetivos, a LOAS estabelece a vigilância socioassistencial, que visa analisar “territorialmente a *capacidade protetiva* das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (LOAS, art. 2º, II). A partir da vigilância consideramos ser possível o reconhecimento de que a família necessita de proteção social por parte do Estado, mas as estratégias da política indicam que ela será focalizada nas situações que tornam as famílias mais fragilizadas.

A família adquire centralidade na Política de Assistência Social a partir da PNAS de 1998, pois destaca em um dos seus princípios a “centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 1998, p.49). Essa ideia foi mantida na PNAS de 2004, não mais como um princípio, mas como uma diretriz para a condução de todas as ações da política.

Nessa nova dinâmica, as famílias passaram a ter maior destaque na política e a ser requisitadas para participar das suas ações. Entretanto, apesar do discurso formal da centralidade na família representar um avanço significativo na relação da política com a família, pois alterou as ações antes segmentadas, na realidade tem acarretado o chamado para que a família assuma as suas tracionais funções, o que significa o reforço da responsabilização da família pela proteção social dos seus membros.

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (PNAS, 2004, p.39).

Ainda na PNAS/2004, o texto da matricialidade sociofamiliar, definida como dos eixos estruturantes do SUAS, apresenta, pela primeira vez na história da Política de Assistência Social, uma compreensão de família. Nele, a família é considerada primordial e central para todas as ações da Política, visto que é compreendida como um “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros” (PNAS, 2004, p.41). Nestes termos, a família é colocada como público destinatário da política, ao mesmo tempo em que também é responsabilizada pela proteção social de seus integrantes. Isso tem base no pressuposto idealizado sobre as atribuições da família, de que:

[...] são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização de seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal. [...] é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a *reestruturação do grupo familiar* e a elaboração de novas referências morais e afetivas, *no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia* (PNAS, 2004, p. 35-37).

Assim, podemos observar que, apesar dos avanços da Política de Assistência Social, no “documento da PNAS/2004 estão contidos alguns enunciados que expressam o sentido do familismo, pois coloca a família como principal responsável pelas diversas formas de proteção social que seus integrantes precisam” (Silva et al, 2019, p. 8). Com base nesta concepção de matricialidade sociofamiliar, as ações a serem desenvolvidas pela política devem ter como objetivo que as famílias cumpram com o *seu papel e suas funções básicas*, apesar de a maioria vivenciar uma precarização na condição social de vida e da reduzida proteção do Estado.

A partir da PNAS/2004, a Política de Assistência Social foi dividida em duas modalidades de proteção social: a básica e a especial. A primeira, a proteção social básica, tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, ao mesmo tempo em que busca fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Ela é direcionada as famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, privação e/ ou de fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social. Esse modo de proteção social é realizado por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), compreendido como a porta de entrada para os serviços e benefícios socioassistenciais.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam *a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade*, através do protagonismo de seus membros e da

oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p.36).

Na proteção social básica, o trabalho com famílias parte do pressuposto de que a família deve ser potencializada para assumir suas funções de proteção e cuidado com os seus familiares mais vulnerabilizados. Conforme o sucesso no seu desempenho podem ser interpretadas como *capazes* ou *não capazes* de realizar suas funções e atribuições básicas de proteção social. De acordo com Mioto (2006), a focalização da Política de Assistência Social é muito mais direcionada para as famílias que fracassam na sua atribuição de proteção social. Nessa lógica, a centralidade na família nos programas 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 segunda modalidade de proteção social da Política de Assistência Social é a especial, que, por sua vez, está dividida em dois níveis de intervenção: a média e a alta complexidade. É destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos e/ou de risco pessoal e social. Na proteção social especial, os vínculos familiares estão fragilizados e /ou rompidos, de tal modo que a *família deixou de ser referência para os indivíduos*, pois não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias de origem. Nestas situações, para garantir a proteção social aos indivíduos, o Estado precisa criar instituições e desenvolver ações efetivas junto às famílias e pessoas para assegurar o atendimento às suas diversas demandas.

O processo de responsabilização da família no âmbito da Política de Assistência Social também ocorre na forma administrativa, por meio de exigências burocráticas para o acesso dos serviços e/ou direitos, como expresso no *Programa Brasil Carinhoso*, implantado durante o governo de Dilma Rousseff. Tal programa tinha como finalidade a retirada todas as famílias com crianças de zero a seis anos da situação de extrema pobreza, por meio de ações integradas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). Entretanto, como analisa Mioto e Dal Pra (2015), durante o desenvolvimento deste Programa ocorreu uma alta focalização na pobreza, excesso de burocratização e critérios socioeconômicos, a partir de cada Ministério, o que dificultou a adesão dos municípios e a aquisição de recursos. Para as famílias, era exigido comprovação de pobreza como condição para acessar o acréscimo do benefício do PBF.

O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído em 5 de novembro de 2016, por meio do

Decreto Nº 8.869, durante o governo de Michel Temer. Tem fundamento no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016), de modo que seus destinatários diretos são crianças de 0 a 6 anos e suas famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. O programa tem a finalidade de “promover o desenvolvimento integral das crianças da primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” (BRASIL, 2017, p.6). A principal metodologia adotada para alcançar seus objetivos é a visita domiciliar, que deve ser realizada por profissionais de nível médio com a supervisão de técnicos da equipe do PCF.

O PCF tem como estratégia metodológica a articulação entre as diversas políticas setoriais, pois a intersectorialidade é central para a operacionalização e efetivação dos objetivos do programa. Deve possibilitar aos profissionais inseridos no programa o desenvolvimento de “estratégias de integração que qualifiquem a atenção às famílias, permitindo a convergência de esforços das diferentes políticas no apoio à família” (Brasil, 2017, p.38). Desse modo, a rede de políticas sociais, com seus serviços, deve estar pronta para atender as demandas identificadas a partir das visitas domiciliares, realizadas pelos profissionais do PCF, que chegam através das famílias que apresentam situações diversas de vulnerabilidades sociais.

No âmbito da Assistência Social, o Programa Criança Feliz articula-se diretamente com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que prestam serviços, programas e projetos socioassistenciais referentes à proteção social básica às famílias. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado no CRAS, tem proximidade com os objetivos e finalidade do PCF, pois ambos trabalham na perspectiva do fortalecimento da capacidade protetiva das famílias. O PAIF também desempenha atribuições junto ao público do Programa Criança Feliz, pois deve desenvolver “o trabalho social com famílias, inclusive contemplando famílias com gestantes e com criança na primeira infância” (BRASIL, 2017, p.30). O PAIF também trabalha com este público quando efetiva o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades de educação e saúde do PBF.

Também na proteção social básica, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ofertado pelo CRAS ou por uma organização não governamental do seu território de referência, complementa o trabalho social com as famílias realizado pelo PAIF, visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Desse modo, o PCF e o SCFV têm em comum o público da primeira infância, criança de zero a seis anos e suas famílias, mas também os mesmos objetivos, na direção da potencialização da capacidade protetiva das famílias com suas crianças. O que diferencia o SCFV do PCF é a metodologia: o primeiro,

trabalha com grupos etários e conteúdos formativos num percurso pedagógico; o segundo, trabalha através de visitas domiciliares e orientações sobre o desenvolvimento infantil.

Estas observações indicam uma sobreposição de programas e serviços no âmbito da proteção social básica, do Programa Criança Feliz com as atribuições do PAIF e do SCFV, direcionados para o mesmo público. Entendemos que a primeira infância e o desenvolvimento infantil poderiam ser compreendidos como objetivos dos serviços do PAIF e do SCFV, visto que se complementam no trabalho social com famílias. Sendo assim, a equipe técnica do PAIF poderia ser ampliada com profissionais de nível superior, com competência técnica para realizar as visitas domiciliares, identificar as demandas e desenvolver orientações sociais mais urgentes e necessárias, demandando as mais complexas para o acompanhamento do PAIF.

Ao analisar o Decreto que institui o PCF, observamos que o seu artigo 9<sup>a</sup> estabelece que, para fins de execução do programa “poderão ser firmadas parcerias com órgãos e entidades públicas ou privadas”, bem como “mobilizar os recursos da rede e da comunidade para apoiar o trabalho dos visitantes, o desenvolvimento das crianças e a atenção às demandas das famílias” (Brasil, 2017, p.29). Nestes termos, o PCF define a participação das organizações privadas como um dos agentes de execução do programa, na perspectiva do Pluralismo de Bem-Estar, pois destaca a mobilização da sociedade para que ela seja “parceira” do Estado. Faz referência ao Marco Legal da Primeira Infância, no qual o *PCF é fundamentado*.

Art. 12. A *sociedade participa solidariamente* com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do caput e do § 7<sup>o</sup> do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas: [...] III - *executando ações diretamente ou em parceria com o poder público*; IV - *desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidos no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado*; V - *criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades*; VI - *promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da primeira infância no desenvolvimento do ser humano* (Lei nº 13.257, art.12).

Importa ressaltar a participação do SUAS no PCF, visto que suas ações dialogam com as ações da Política de Assistência Social, principalmente quando se trata da matricialidade sociofamiliar. A exemplo, um dos objetivos do programa é “colaborar no exercício de parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de zero até seis anos de idade” (BRASIL, 2017, p.11). As ações do PCF podem ser realizadas por diversas organizações de

assistência social, públicas ou privadas, mas devem ser referenciadas ao CRAS. Significa que o CRAS é a unidade pública do SUAS responsável pela gestão das ações do PCF, que deve articular o programa aos serviços socioassistenciais e as demais políticas setoriais. O referido programa recomenda a inclusão de gestantes e famílias com crianças na primeira infância em ações do PAIF, para possibilitar o alcance dos direitos sociais (Brasil, 2017b).

Nesta mesma lógica, o documento do PCF destaca a participação do SUAS, do qual ressaltamos dois princípios: o reconhecimento de que as crianças na fase da primeira infância necessitam de cuidados apropriados e de que as gestantes e as famílias precisam de suportes e apoios para desempenhar a função protetiva durante a maternidade; e a “valorização do protagonismo e das competências das famílias no exercício do cuidado e proteção das crianças na primeira infância” (Brasil, 2017a, p.12-13). Assim, o PCF expressa um discurso de centralidade na família, pois considera que a promoção do desenvolvimento infantil deve, necessariamente, “estar voltado à família e à potencialização de suas competências para o cuidado, proteção e promoção do desenvolvimento infantil” (Brasil, 2017b, p. 37).

Sendo assim, o caráter de responsabilização da família com a proteção e o cuidado de crianças, indicado no PCF, no geral provoca um excesso de afazeres domésticos, além da obrigação de prover as necessidades materiais essenciais para a sobrevivência, de modo que as famílias podem não conseguir os resultados desejados e ser consideradas incapazes. Para Miotto (2006, p.51), essa sobrecarga permite classificar as famílias capazes e incapazes de garantir a proteção social aos seus integrantes. 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). Dentre as incapazes, estão “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). Logo, tal classificação das famílias influencia o Estado neoliberal e fornece as bases para a formulação das políticas e serviços sociais, porém, caracterizadas como seletivas e focalizadas.

Neste processo, fica claro que os neoliberais 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, 2006, p.36). Não dão importância ao fato de que 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. É preciso destacar: para que as famílias tenham condições de proteger as pessoas do seu núcleo prioritário, elas precisam antes ser protegidas pelo Estado.

### **3 CONCLUSÃO**

A LOAS estabelece a proteção social à família como um dos objetivos da assistência social, ao mesmo tempo em que a define como primeiro grupo social responsável pela proteção social de seus integrantes. O discurso da centralidade na família foi iniciado com a PNAS de 1998, atualizado e intensificado com a PNAS de 2004, que colocou a família como central para concepção e implementação de todas as estratégias e ações da Política Assistência Social. Nos mesmos documentos oficiais, e na Nova LOAS, a política, revela seu caráter familista e pluralista, ao estabelecer parcerias com organizações privadas para efetivar a proteção social por meio de convênios, contratos, planos e acordos com o poder público.

No discurso do PCF, a partir de seus documentos oficiais, observamos a compreensão de que as famílias nele incluídas são consideradas potencialmente capazes de se reinventar, de buscar novas estratégias e formas de superar suas “adversidades”, visto que seriam dotadas de união, colaboração e de uma vasta rede de apoio. Em síntese, o programa espera que as famílias sejam funcionais na execução do cuidado e da proteção social de suas crianças, reforçando assim suas atribuições protetivas, ao mesmo tempo em que nega as contradições existentes nas famílias, a dupla jornada de trabalho e a possibilidade de não existirem redes de apoio.

Nesse sentido, sob a retórica de fortalecer vínculos, potencializar a família fortalecendo sua capacidade de proteção e cuidado, o PCF tem sobrecarregado as famílias, e mais precisamente a mulher, com a responsabilidade por alcançar o desenvolvimento infantil, sob a supervisão dos visitantes sociais. Ao analisar o programa, observamos que o desenho de suas estratégias de ação e de sua proposta metodológica são insuficientes diante das mudanças que pretendem construir na primeira infância, na vida das crianças e de suas famílias. Consideramos necessário redefinir o PCF no âmbito da proteção social básica, com o PAIF e o SCFV, e com o Sistema de Garantia de Direitos, com fluxos e protocolos bem definidos, de modo que as estratégias para a efetivação da intersetorialidade sejam desenhadas com clareza, no âmbito da própria Política de Assistência Social e das outras políticas e serviços sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.869/2016: **Programa Criança Feliz**

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília. (Lei 12.435/2011).

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.257/2016: **Marco Legal da Primeira Infância**, 2016

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS. **Participação do SUAS no Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017b.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. **Programa Criança Feliz e a intersectorialidade na Visita Domiciliar**. Brasília, 2017.

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

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**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

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. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-42.

SILVA, M. J. C 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.

SILVA, M. J. C Jovino da (ett all). **A Política de Assistência Social e o discurso da centralidade na família**: expressões do Pluralismo de Bem-Estar e do Familismo. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Anais do 16º CBAS. Brasília: DF, 2019.

ZOLA, M. Bueno. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO, Regina C. T; CAMPOS, Marta Silva;