

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Gabriel Pereira Penna Andrade

**MERCADO, FAMILISMO E GÊNERO NAS POLÍTICAS DE FAMÍLIA DO  
GOVERNO JAIR BOLSONARO**

Belo Horizonte

2023

Gabriel Pereira Penna Andrade

**Mercado, familismo e gênero nas políticas de família do governo Jair Bolsonaro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte

2023

320 Andrade, Gabriel Pereira Penna.  
A553m Mercado, familismo e gênero nas políticas de família do  
2023 governo Jair Bolsonaro [manuscrito] / Gabriel Pereira  
Penna Andrade.. - 2023.  
144 f. : il.  
Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.  
  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia  
  
1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.  
3. Relações de gênero - Teses. I. Sátyro, Natália .  
II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de  
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

### ATA 06ª/2023 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO GABRIEL PEREIRA PENNA ANDRADE

Realizou-se, no dia 19 de junho de 2023, às 14:30 horas, no Auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada “Mercado, familismo e gênero nas políticas de família do governo Jair Bolsonaro”, elaborada e apresentada por GABRIEL PEREIRA PENNA ANDRADE - número de registro 2021660499, graduado no curso de DIREITO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Analia Mara Minteguiaga (CONICET) (Videoconferência), Profa. Mariana Mazzini Marcondes (UFRN) (Videoconferência). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 19 de junho de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Anália Minteguiaga, Usuário Externo**, em 15/06/2023, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Mazzini Marcondes, Usuária Externa**, em 19/06/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 19/06/2023, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2341810** e o código CRC **8AF0964F**.

*A todas as pessoas que, apesar de tudo, não deixaram de sustentar a ciência brasileira.*

## AGRADECIMENTOS

Esse é um trabalho centrado na noção de que a família é uma instituição social importante para o sustento dos indivíduos; sendo assim, não posso iniciar esse texto sem agradecer a minha própria família. Foi ela a minha principal financiadora, e foi o seu apoio financeiro e afetivo que me permitiu concluir essa dissertação. Para não ser injusto e esquecer alguém entre as três ou quatro dezenas de tios, tias, primos, primas e avós, escolho agradecer três mulheres que foram especialmente importantes para minha caminhada: a minha avó, Maria da Glória Penna de Andrade; minha mãe, Rosângela Pereira; e minha irmã, Maria Elisa Pereira Penna Andrade. Essa conquista também é de vocês.

Mas o financiamento não foi somente da minha família. É importante reconhecer o apoio da Universidade pública e gratuita na minha formação como cientista. Tive a oportunidade de estudar em instituições públicas de ensino de excelência desde o ensino médio, e foi nessas instituições que recebi o treinamento que foi necessário para a confecção dessa pesquisa. Meu muito obrigado, portanto, ao Colégio de Aplicação e ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa e à Faculdade de Direito e Ciências do Estado e ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Algumas instituições de fomento também me auxiliaram financeiramente durante minha caminhada. Meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me forneceu minha primeira bolsa de pesquisa ainda no Ensino Médio, e à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), que me financiou durante a graduação e por um curto período de tempo durante o mestrado. Agradecimentos especiais à Fundação Konrad Adenauer no Brasil, que foi a minha principal financiadora durante o curso do mestrado.

Agradeço imensamente os bravos servidores públicos que foram meus professores durante essa trajetória. Novamente, para não ser injusto, escolho citar apenas três deles: Luciano Esteves Pelúzio, o LEP, meu primeiro orientador de iniciação científica; Luiz Ismael Pereira, meu orientador durante a escrita da minha monografia, que me permitiu atuar como colaborador em inúmeras pesquisas; e, principalmente, Natália Guimarães Duarte Sátyro, que me orienta nessa pesquisa.

Agradeço ainda a organização sem fins lucrativos Safernet Brasil, que atua pelos direitos humanos na *internet* há mais de quinze anos e que me permitiu gentilmente atuar em seus quadros como assistente de pesquisa por seis meses. Nesse ponto, gostaria de agradecer

especialmente a Manu Halfeld, amiga e chefe que foi uma grande inspiração durante todo esse processo.

Mais recentemente, iniciei um novo trabalho como advogado junto à Secretaria de Assistência Social do Município de Itabira. Embora breve, esse período foi de muito aprendizado e me permitiu *insights* que foram acrescidos a esse trabalho. Muito obrigado a toda a equipe que atua na Proteção Social Especial na cidade de Itabira.

Por fim, agradeço imensamente às amizades que construí todos esses anos, e que me deram suporte emocional e afetivo durante todos esses anos tão difíceis. Cito cinco delas, correndo o risco de ser injusto: Giulia Toledo Ferraz, Thalles Graciano, Yuri Almeida Sales, Anne Vanderlei e Marina Souto. Não direi que vocês são a família que eu escolhi, porque eu não acredito nisso, mas vocês continuam sendo muito especiais para mim.

Escrever uma seção de agradecimentos é sempre uma atividade de risco. Muitas outras pessoas contribuíram imensamente para a realização desse trabalho, e mereceriam figurar nessas duas páginas se houvesse justiça no mundo. Àqueles que permanecem incógnitos, meu muito obrigado.

## RESUMO

Essa dissertação propõe investigar como a ideologia de extrema-direita do presidente brasileiro Jair Bolsonaro afetou a condução das políticas de família no país no período entre 2019 e 2022. Partiu-se da hipótese de que a ideologia do incumbente é um fator relevante para a decisão de quais políticas públicas serão criadas, quais serão alteradas e quais sofrerão um processo de desmantelamento. Foi utilizada a abordagem dos regimes de bem-estar social, inaugurada por Esping-Andersen (1990) para avaliar as políticas públicas de família em três principais aspectos: a mercantilização, a familização e a generificação. O *corpus* de análise incluiu políticas públicas brasileiras relacionadas ao cuidado com pessoas vulneráveis, políticas de transferência de renda para as famílias e políticas de conciliação entre trabalho e família. O processo de mudança dessas políticas foi mapeado a partir de documentos oficiais, recortes de jornal e documentos internos dos órgãos decisórios envolvidos, que foram solicitados mediante requerimento baseado na Lei de Acesso à Informação. Procurou-se compreender como essas mudanças foram racionalmente justificadas e que estratégias foram usadas para a mudança, com base nas estratégias de desmantelamento de políticas públicas propostas por Bauer e Knill (2012). Os achados apontam para a importância da ideologia no desenho de políticas públicas e que os amplos poderes políticos do presidente na ordem constitucional brasileira foram ferramentas importantes para traduzir essas preferências em novas políticas. Foram encontradas estratégias de mudança de arena, desfinanciamento e desmantelamento ativo que guiaram as políticas de família para uma abordagem neoliberal e tradicionalista.

**Palavras-chave:** Políticas de família. Extrema-direita. Jair Bolsonaro. Políticas Públicas. Desmantelamento.

## ABSTRACT

This thesis examines the impact of Brazilian President Jair Bolsonaro's far-right ideology on family policies from 2019 to 2022. Our hypothesis is that the incumbent's ideology is a crucial factor in shaping which public policies are created, altered, or dismantled. Drawing on Esping-Andersen's (1990) welfare regime approach, the study evaluates Brazilian family policies based on three main aspects: commodification, familization, and genderization. The corpus of analysis includes care policies, income transfers for families, and work-family reconciliation policies. Official documents, newspaper clippings, and internal decision-making documents obtained through the Access to Information Act were used to map the policy changes and the rationale behind them. We aimed to identify the strategies used to implement these changes, based on the dismantling strategies proposed by Bauer and Knill (2012). The findings highlight the significance of ideology in shaping public policy and the president's broad political powers in translating these preferences into new policies. The study identified strategies such as arena change, defunding, and active dismantling, which guided family policies toward a traditionalist and neoliberal approach.

**Keywords:** Family policies. Far-right. Jair Bolsonaro. Public policies. Dismantling.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 REGIMES DE BEM-ESTAR E POLÍTICAS DE FAMÍLIA.....</b>	<b>16</b>
2.1 Estado, família e mercado nos regimes de bem-estar.....	18
2.2 A desmercantilização, a desfamíliação e a desgenerificação nas políticas.....	29
2.3 O que são políticas de família?.....	32
2.4 Políticas de família no Brasil.....	34
<b>3 EXTREMA-DIREITA, NEOCONSERVADORISMO, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>57</b>
3.1 Amálgama entre neoconservadorismo e neoliberalismo nas ideologias de extrema-direita .....	59
3.2 Políticas de família e agentes políticos de extrema-direita.....	64
<b>4 POLÍTICAS DE FAMÍLIA NO GOVERNO BOLSONARO.....</b>	<b>69</b>
4.1 Mudança de arena nas políticas de família.....	75
4.2 Trajetória das políticas de transferência de renda.....	84
4.3 Políticas de cuidado.....	92
4.4 Políticas de equilíbrio trabalho-família.....	105
4.5 Revisitando as hipóteses de trabalho.....	109
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República Federativa do Brasil, ocorrida na data de 28 de outubro de 2018, marca uma mudança considerável no cenário político brasileiro. Bolsonaro era um político profissional que compunha o chamado “baixo clero”, termo utilizado para descrever parlamentares de pouca relevância no jogo político do Congresso Nacional. Ele concorreu à presidência da República em 2018 por um partido pequeno, com poucos recursos, em um país que estava acostumado com a polarização entre dois partidos consolidados, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no que tangia à disputa pelo Executivo federal. Contudo, e contra todos os prognósticos, a campanha de Jair Bolsonaro saiu vitoriosa, e o país elegeu, no ano de 2018, um político de extrema-direita como Presidente da República (MOURA; CORBELLINI, 2019).

A agenda do candidato era pouco conhecida para além das declarações polêmicas contra mulheres e minorias raciais e sexuais que o fizeram conhecido e de um recente apreço pelo liberalismo econômico (REIS, 2020; DWECK, 2021; ROCHA; SOLANO, 2021). O plano de governo de Bolsonaro, requisito obrigatório segundo a lei eleitoral para postulantes ao cargo de presidente, era composto de oitenta e uma páginas no formato de apresentação de slides em que se liam propostas abstratas – como “enfrentar o crime e cortar a corrupção” para a temática da segurança pública – e inferências causais sem evidências empíricas – como a afirmação de que “[c]oincidentalmente, onde participantes do Foro de SP governam, sobe a criminalidade” (BOLSONARO, 2018, p. 22, 27).

A eleição para o Executivo federal de um político que se colocava abertamente como pertencente à direita política marca a consolidação na esfera pública de uma “nova direita” que difere da “direita envergonhada” (QUADROS; MADEIRA, 2018) que marca o pós-Ditadura Militar e que se caracteriza por não se afirmar explicitamente como tal. Tal movimento tem sido gestado desde o segundo governo Lula, em um primeiro momento a partir de redes sociais, depois em uma rede que reunia movimentos, intelectuais e políticos de maneira descentralizada e, por fim, na política institucional (ROCHA, 2021). Ideologicamente, esse movimento se pauta pela agregação de ideologias neoliberais e neoconservadoras, defendendo pautas como a privatização e o desmonte de serviços públicos, a menor atuação do Estado na economia, o fim de políticas relacionadas à igualdade de gênero e de combate à discriminação de pessoas LGBT e políticas de segurança pública

baseadas no recrudescimento da legislação penal e na inserção da militarização em políticas como a política educacional (LACERDA, 2019; BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020; ROCHA, 2021).

A família é um tema importante dentro da ideologia política de extrema-direita, que retrata essa instituição como uma construção natural que deve ser preservada de ataques advindos da esquerda política, que tentaria minar a estrutura patriarcal e tradicional essencial, na visão desses agentes, para garantir o bom funcionamento da sociedade (BIROLI; QUINTELA, 2021). Nesse sentido, esses agentes políticos de direita advogariam por uma atuação explícita do Estado na defesa do arranjo patriarcal, bem como no desmonte de políticas que ameaçariam a família tradicional, em especial aquelas ligadas às mulheres e à população LGBT, que ganharam espaço nas políticas públicas federais a partir dos governos da chamada “onda rosa” (2003-2016) (LACERDA, 2019; BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020).

A presente pesquisa tem por objetivo entender como a ideologia política do governo Jair Bolsonaro afeta as políticas de família no período que abrange 2019 a 2023. Parte-se da hipótese clássica de que as alterações em políticas públicas têm como uma das suas causas a ideologia política do incumbente ou dos partidos políticos que compõem a coalizão vencedora (BOBBIO, 1995; SCHMIDT, 1996; NORRIS, 2019). Essa relação pode ainda ser mais pronunciada no caso de políticas públicas redistributivas (LOWI, 1964) ou em que o chefe do Poder Executivo tem grande poder de agenda, como é o caso do Brasil (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001).

O termo “ideologia” assume uma série de significados na literatura, com sentidos nem sempre compatíveis entre si (EAGLETON, 1997). Em termos analíticos, uma distinção possível seria entre as correntes que entendem a ideologia como “falsa consciência” ou como forma falseada de apresentar o mundo realizada por aqueles que detêm o poder, e aquelas correntes que apresentam um sentido mais ligado à epistemologia, que entender ser a ideologia uma forma de produção de significados sobre o mundo que está presente em todos os indivíduos e que é influenciado pelas dinâmicas sociais às quais tal indivíduo se submete (EAGLETON, 1997). Esse último será o sentido adotado no presente trabalho, que parte da compreensão de que todas as correntes políticas possuem alguma forma de ideologia, consistente na forma de construção da realidade social e na definição axiológica dos valores importantes para a vida comum. A concepção de ideologia, nesse caso, não ignora as óbvias

correlações de poder entre os diversos setores sociais, mas permite compreender que a linguagem, enquanto forma de produção de sentido a partir de signos arbitrários, permite uma plasticidade na sua utilização que é inevitavelmente utilizada por todos os grupos sociais durante os embates que naturalmente ocorrem no âmbito da política (BRANDÃO, 2004).

As políticas de família foram o objeto escolhido para a análise por serem essas as políticas que modificam a dinâmica das famílias, dão incentivos financeiros às unidades familiares, promovem políticas de cuidado ou de equilíbrio entre trabalho e família ou devolvem responsabilidades ao núcleo familiar através do desmonte de políticas direcionadas a substituir o papel da família no cuidado com crianças, adolescentes, pessoas idosas ou com deficiência (SÁTYRO; MIDAGLIA, 2021). Do ponto de vista teórico, o estudo das políticas de família parte da noção de regimes de bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1990), que argumenta que a provisão de bens e serviços essenciais para a subsistência se dá em uma confluência entre poder público, família, mercado e sociedade. Assim, supõe-se que serão essas as políticas afetadas quando há a intenção de sancionar ou promover determinado arranjo social, uma vez que o desmantelamento ou alteração de determinadas políticas de família pode implicar em um retorno da responsabilidade de cuidado para a família ou na necessidade de aquisição de determinado bem e serviço no mercado.

A avaliação acerca de como determinada política pública afeta a relação entre a provisão social pela família, pelo mercado ou pelo Estado pode ser realizada a partir dos conceitos de mercantilização e familização (ESPING-ANDERSEN, 1990; 1999). A mercantilização se dá quando determinado bem ou serviço é adquirido através das relações mercantis. Quando esse bem ou serviço é fornecido pelo Estado enquanto direito – e, portanto, independente do poder financeiro ou de determinada característica do cidadão – ocorre o fenômeno oposto, de desmercantilização (ESPING-ANDERSEN, 1990). De maneira semelhante, quando há incentivos para que a provisão social seja fornecida prioritariamente pelo núcleo familiar em um contexto doméstico, há uma política familizante. Quando, pelo contrário, a responsabilidade da provisão social é colocada sob o mercado ou sob o Estado, há uma política desfamilizante (ESPING-ANDERSEN, 1999).

Há uma terceira dimensão que ganha relevo na análise da relação entre regimes de bem-estar e políticas públicas. Trata-se da dimensão da generificação, que pode ser definida como a proporção em que determinada política incentiva os papéis tradicionais de gênero (SAXONBERG, 2012). Tal dimensão importa no contexto da reflexão sobre a atuação

política de agentes de extrema-direita por ao menos duas razões. A primeira, de caráter mais geral, diz respeito ao fato de que grande parte do trabalho de cuidado doméstico ainda é realizado por mulheres (PINHEIRO, 2016). A segunda, de caráter mais específico para esses movimentos, diz respeito à ênfase dada pela extrema-direita ao papel da mulher como cuidadora (BIROLI; QUINTELA, 2021), o que leva à necessidade de se questionar como esses padrões são reforçados quando esses agentes detêm o poder de implementar políticas públicas<sup>1</sup>.

Metodologicamente, a pesquisa é um estudo de caso que propõe avaliar a hipótese de que o governo Bolsonaro tenta reformar as políticas públicas para a família em direção a um eixo mais mercantilizante (ou seja, tratando o mercado como a principal instância onde há a aquisição de bens e serviços de subsistência pelos cidadãos), generificante (ou seja, reproduzindo, por ação ou omissão, estereótipos de gênero) e familista (ou seja, ressaltando mais a função de cuidado entre membros da família). Para isso, será realizada uma análise em profundidade das alterações nas políticas de família ocorridas no período, buscando classificar tais alterações como mercantilizantes ou desmercantilizantes, generificantes ou desgenerificantes e familistas ou desfamilistas. Além disso, com o objetivo de avaliar qual o peso da ideologia política nessas mudanças, foram coletados elementos para avaliar como ocorreu o processo de formulação dessas alterações, quais os agentes envolvidos e quais as razões enunciadas por esses agentes para a ocorrência dessas mudanças.

Para a realização da análise em profundidade, foram colhidos recortes de jornal com declarações de agentes políticos relevantes no governo Bolsonaro, além de realizada a consulta ao Diário Oficial da União e aos sítios governamentais oficiais. Uma inovação metodológica dessa pesquisa é a solicitação, via Lei de Acesso à Informação, dos atos preparatórios para os atos normativos que instituem políticas públicas. Os documentos solicitados incluem estudos prévios, atas de reuniões, análises *ex ante*, ofícios e relatórios que revelam quais são as opções e as razões para adotar o desenho escolhido. Assim, é possível compreender não só as motivações expressas nos documentos oficiais e publicizados em

---

<sup>1</sup> Embora esse trabalho não mergulhe na dimensão da racialização, é importante salientar que a raça deve ser um fator a ser levado em consideração na análise da construção das políticas de família, uma vez que políticas supostamente neutras em matéria racial podem ocultar estereótipos de raça e representar a possibilidade de discriminação racial indireta. Como exemplo, remete-se a trabalho anterior desse autor (ANDRADE, CARVALHO, 2021), em que se demonstra como atores importantes da extrema-direita já se mobilizavam, mesmo antes da vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, para a aprovação de leis sobre a infância indígena que reproduziam estereótipos raciais sobre os povos originários.

meios de comunicação e no Diário Oficial, mas também quais foram os conflitos que foram eventualmente gerados.

O trabalho se compõe de três capítulos, além desta introdução e de um capítulo para as considerações finais. O primeiro capítulo será dedicado a mapear o debate acerca do regime de bem-estar social e como esse debate abre caminho para o estudo das políticas de família. Nele, será trabalhado como o conceito de regime é uma inovação substantiva em relação ao conceito anterior de Estado de Bem-Estar, na medida em que permite a avaliação da interação entre vários agentes sociais na provisão social e foge de uma noção baseada somente no gasto público como indicador do grau de desenvolvimento do Estado na provisão social. Ainda, o conceito de regime permite a comparação entre diferentes países, uma vez que gera a agregação de realidades em que a conformação entre provisão pelo Estado, pelo mercado ou pela família é semelhante. Será ainda trabalhado, neste capítulo, como a formulação original de Esping-Andersen (1990) recebeu críticas, por um lado, de autoras feministas que consideraram que sua abordagem era demasiadamente rasa no que dizia respeito ao tratamento das relações de gênero e, de outro, de autores de países em desenvolvimento, que tentaram aplicar o paradigma dos regimes para esses países. Em seguida, o capítulo descreverá o que se entende por mercantilização, familização e generificação, enunciando de maneira mais precisa quais os parâmetros para classificar as políticas frente a cada um desses conceitos. Por fim, haverá a conceituação do que se entende por política de família e far-se-á um breve apanhado das principais políticas desse tipo no Brasil, mostrando como o sistema brasileiro evoluiu de um familismo implícito, quando a família ficava responsável pelo cuidado pela inação do Estado, para um familismo explícito, quando o Estado passa a garantir suporte para a família exercer sua função protetiva.

O segundo capítulo trabalhará a relação entre ideologia da extrema-direita contemporânea e as políticas sociais em geral e de família, em específico. Para isso, retomará um debate sobre como o neoconservadorismo e o neoliberalismo se unem nessa corrente política para propor um Estado que desmantela serviços públicos e devolve responsabilidades às famílias. Além disso, serão descritas evidências empíricas de que partidos de extrema-direita no poder alteram políticas públicas para criar um Estado dual, que distribui serviços públicos desigualmente para aqueles que considera merecedores, enquanto desmantela serviços públicos universais que eram utilizados por migrantes, trabalhadores desempregados e minorias sexuais e de gênero.

Por fim, o terceiro capítulo será direcionado às evidências empíricas coletadas pela pesquisa. Nele, tentar-se-á entender a mudança de políticas públicas não somente através da criação de novas políticas, mas através da literatura sobre dismantelamento de políticas públicas. Argumentar-se-á que o governo Bolsonaro dismantelou instâncias participativas importantes para a formulação e avaliação de políticas de família, enquanto criou outras arenas para a discussão sobre o rumo dessas políticas, como o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ainda, descrever-se-á como as políticas de transferência de renda para as famílias passaram por uma redefinição meritocrática e generificante, que distorce as políticas anteriores para criar um sistema baseado em recompensas pelo “esforço pessoal” e pelo veto a ações específicas para famílias monoparentais com base em critérios moralizantes. Também se descreverá como as políticas de cuidado passaram a ressaltar o papel do mercado e como foram dismanteladas políticas importantes para o financiamento federativo dessas políticas. Por fim, será descrito como as políticas de conciliação entre trabalho e família foram expandidas mantendo clivagens já existentes entre trabalhadores formais e informais no sistema brasileiro. Essas evidências apontarão para o argumento de que a ideologia do governo Bolsonaro foi relevante para levar as políticas de família brasileira para uma trajetória que dismantela serviços públicos, transfere responsabilidades para a família e reforça valores tradicionais de gênero.

Nas considerações finais, será argumentado que há evidências de que o governo Bolsonaro altera a direção das políticas de família em um sentido mais generificante, mercantilizador e familizante. Nesse sentido, a condução das políticas aponta para um recrudescimento das clivagens já existentes na sociedade brasileira, em especial as divisões de gênero, classe e em relação a trabalhadores formais e informais. Os poderes de agenda do Presidente da República são importantes para essas mudanças, uma vez que as estratégias encontradas passam pelo controle do orçamento público, edição de atos infralegais e de medidas provisórias e pelo uso do poder de veto a projetos de lei.

## 2 REGIMES DE BEM-ESTAR E POLÍTICAS DE FAMÍLIA

A emergência do Estado de Bem-Estar após o fim da Segunda Guerra Mundial representou uma mudança qualitativa importante na forma de se enxergar os deveres fundamentais do Estado para com a população (FARIA, 1998). Rompendo uma lógica liberal do Estado como “vigia noturno”, responsável somente por garantir a vida, a segurança e a propriedade privada, o Estado de Bem-Estar surge como um ator central para garantir também serviços que permitam a subsistência aos cidadãos, substituindo, ainda que parcialmente e em grau variável a depender da realidade nacional, um papel que antes era reservado ao mercado ou às unidades familiares (FARIA, 1998).

Em termos teóricos, o Estado de Bem-Estar foi primeiro caracterizado como um modelo de Estado nacional cuja “essência (...) reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade” (WILENSKY, 1975 *apud* FARIA, 1998, p. 39). Essa definição clássica parte, portanto, de uma ampliação do escopo inicial de proteção estatal, indo para além dos direitos civis e políticos rumo aos direitos sociais (MARSHALL, 1992).

A definição baseada na mera ideia de ampliação do conjunto de direitos para incluir também direitos sociais foi considerada como insuficiente para dar conta do fenômeno analisado. A primeira razão da insuficiência é a grande variação entre Estados agrupados sob o rótulo comum de Estado de Bem-Estar, que possuem diferenças importantes na amplitude, na qualidade e no modo de financiamento dos direitos sociais (ALBER, 1988; TAYLOR-GOUBY, 1991). Além disso, ao aproximar os conceitos de política social e Estado de Bem-Estar, o conceito de Wilensky acaba por confundir uma família de políticas públicas que pode estar presentes em outras formas de Estado (a política social) com uma formação social historicamente específica (o Estado de Bem-Estar) (FARIA, 1998). Essa imprecisão pode gerar problemas metodológicos ao, por exemplo, se utilizar o gasto em política social como maneira de identificar a existência de um Estado de Bem-Estar, já que essa variável é melhor explicada por fatores demográficos do que propriamente pela estrutura ou formação histórica de determinado Estado (ESPING-ANDERSEN, 1990). Por fim, a definição de Wilensky não considera as interações entre a política social e outras formas de provisão social dos bens necessários à subsistência do indivíduo, como a família, a comunidade e o mercado (TAYLOR-GOUBY, 1991). Essa interação será um tema comum nos estudos sobre o Estado

de Bem-Estar, conforme se verá (ESPING-ANDERSEN, 1990; 1999; TAYLOR-GOOBY, 1991; LEWIS, 1992; DALY, 1994; SIAROFF, 1994),

O conceito de Esping-Andersen de “regime de bem-estar” propõe solucionar as imperfeições das conceituações anteriores para abarcar também as múltiplas relações que compõem a provisão de bens e serviços necessários à subsistência nos Estados contemporâneos (ESPING-ANDERSEN, 1990). Segundo Esping-Andersen, o uso do termo é regime é preferível

[p]rimeiro, [porque] da forma como é comumente usado, o conceito de Estado de Bem-Estar é muito estreitamente relacionado a políticas de melhoria social. Segundo, [porque] o que mostraremos é que **as nações avançadas contemporâneas se agrupam não só em termos de quão tradicional as políticas de bem-estar são construídas, mas também em termos de como essas influenciam o emprego e a estrutura social geral**. Falar de regime é denotar o fato de que, na relação entre Estado e economia, **um complexo de características jurídicas e organizacionais estão sistematicamente emaranhadas**<sup>2</sup> (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 2, grifos e tradução nossa).

A redefinição de Esping-Andersen (1990), realizada de forma a ressaltar a confluência de uma série de estruturas sociais, como família, comunidade, mercado e poder público, e a possibilitar a análise da variedade de regimes, permitiu inclusive uma compreensão mais aprofundada da relação entre a provisão de direitos sociais e a cidadania, influenciando novos estudos de política social comparada (SEELEIB-KAISER; SOWULA, 2020). Isso porque, se as definições anteriores partiam de uma noção linear do gasto público como escala para a avaliação da maturidade de um sistema de direitos sociais, Esping-Andersen considera que a noção linear considera que todo o gasto social tem a mesma finalidade e encobre que um alto gasto pode ser usado inclusive para fins opostos à noção igualitária de democracia, como para a manutenção de um sistema desigual de benefícios para uma certa classe profissional (ESPING-ANDERSEN, 1990). Assim, certamente há algumas constâncias nas mudanças sofridas pelos Estados após a Segunda Guerra Mundial – como reformulação burocrática e aumento do gasto público – e pela sociedade como um todo – como mudanças na estratificação social ocasionadas, por exemplo, pela entrada das mulheres no mercado de

<sup>2</sup> No original: “[f]irst, as it is commonly used, the concept of the welfare state is too narrowly associated with the conventional social-amelioration policies. Second, what we will show is that contemporary advanced nations cluster not only in terms of how their traditional social-welfare policies are constructed, but also in terms of how these influence employment and general social structure. To talk of 'a regime' is to denote the fact that in the relation between state and economy a complex of legal and organizational features are systematically interwoven”.

trabalho e pelo ganho de direitos trabalhistas e previdenciários (FARIA, 1998). Todavia, há consideráveis diferenças entre as diversas realidades nacionais, mesmo entre países com indicadores macroeconômicos semelhantes, e que podem ser apreendidas através da noção de regimes de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1990; BONOLI, 1997).

Esse capítulo tomará a noção de Esping-Andersen como central para descrever a interação entre poder público, mercado e família no que diz respeito à vida familiar. A primeira seção descreverá as conclusões de Esping-Andersen acerca dos regimes de bem-estar social, discorrendo também sobre as críticas formuladas à operacionalização conceitual e sobre a reformulação feita posteriormente pelo autor. Na segunda seção, dissertar-se-á sobre os conceitos de mercantilização, desmercantilização, familização, desfamilização, generificação e desgenerificação, enfatizando como esses conceitos foram transpostos da análise de regimes, presente no trabalho original de Esping-Andersen (1990), para o nível de políticas específicas em cada uma das unidades estatais de análise. A terceira seção será destinada a definir um tipo específico de política, que será o objeto de análise deste trabalho: as políticas de família. Por fim, a quarta seção será destinada a descrever a evolução das políticas de família no Brasil.

## **2.1 Estado, família e mercado nos regimes de bem-estar**

Se a noção de regime passa por reconhecer a interação entre as diversas estruturas sociais para o fornecimento dos bens e serviços necessários à subsistência do indivíduo, é necessário reconhecer ao menos três consequências (ESPING-ANDERSEN, 1990). Em primeiro lugar, enquanto a noção de Estado de Bem-Estar, largamente baseada em uma ideia linear do gasto estatal como demonstrativo da inclusão social via cidadania e da ampliação dos direitos sociais, tende a ressaltar o poder público como responsável pela provisão social, a noção de regime considera que “[n]em o estado nem o mercado foram predestinados a ser um *locus* da provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 81, tradução livre)<sup>3</sup>. Portanto, para a análise das diferentes realidades estatais e para a identificação de padrões comuns, é relevante entender a relação entre provisão pública, provisão privada via mercado e provisão privada via família dentro de cada um dos regimes de Bem-Estar (ESPING-ANDERSEN, 1990).

---

<sup>3</sup> No original: “Neither state nor market was predestined as a locus of welfare provision.”

A segunda consequência de uma noção baseada no conceito de regime de bem-estar é o reconhecimento de que a interação entre Estado e sociedade pode gerar diferenciação entre os indivíduos a depender de sua posição social, processo denominado de estratificação das relações sociais. Esping-Andersen (1990) ressalta como a provisão de bens pelo Estado não é somente um sistema de correção de desigualdades de renda, mas também um sistema de hierarquização, que pode criar classes distintas dependendo do desenho adotado. Podem ser estabelecidos, por exemplo, políticas com corte puramente econômico ou regimes paralelos para certas classes sociais, como funcionários públicos (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Por fim, uma terceira consequência de considerar a interação entre público e privado dentro de um regime de bem-estar é que a relação entre quais serviços e bens serão considerados como um direito a ser fornecido pelo Estado e o que será considerado uma mercadoria a ser adquirido segundo as trocas comerciais passa a ser relevante para a compreensão da estrutura social como um todo. Esping-Andersen (1990) parte da constatação marxiana de que “[a] riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista parece uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual, por sua vez, aparece como sua forma elementar” (MARX, 2017, p. 113) para argumentar que o capitalismo seria uma forma de mercantilização progressiva da vida social, em que formas pré-capitalistas de reprodução da vida social que não seguem esse esquema passam a ser paulatinamente destruídas e substituídas pelo fornecimento de bens e serviços por meio do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 35). O Estado de Bem-Estar representaria, ainda que de forma distinta entre os diferentes regimes possíveis, um abalo na noção de que a mercantilização seria a forma por excelência de acesso aos meios de subsistência dentro do capitalismo. O que a lógica dos direitos faria seria retirar certos bens (saúde, educação, assistência social) da qualidade de bens de consumo ao torná-los direitos que seriam ofertados pela coletividade independente do grau de inserção do indivíduo nas relações mercantis (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 22).

Para o autor, a desmercantilização teria ainda um efeito de agregação dos trabalhadores enquanto classe, já que a mercantilização da força de trabalho faria com que os diferentes indivíduos competissem por vagas escassas de emprego, o que minaria a solidariedade. Ao desmercantilizar certos aspectos da vida social, assim, a ação coletiva seria possibilitada e as mobilizações de classe ganhariam força e unidade (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 6). O próprio autor afirma, contudo, que os graus de desmercantilização variam entre

diferentes Estados e, em alguns, a combinação de auxílios fortemente dependentes das condições sociais do recipiente (*means tested*) e estigma social poderia resultar em uma população pouco destacada das relações mercantis, e grande parte das provisões sociais ainda seria fornecida pelo mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A partir da operacionalização dos conceitos de estratificação social e grau de mercantilização em diferentes países desenvolvidos, Esping-Andersen (1990; 1999) realiza um agrupamento que revela três regimes distintos de Estados de Bem-Estar. O primeiro deles é o modelo liberal, típico de países como os Estados Unidos e o Reino Unido pós-neoliberalismo. Após, há o modelo corporativista, encontrado em grande parte da Europa Continental, como na Alemanha, França e Itália. Por fim, o autor descreve o modelo social-democrata, encontrado especialmente nos países nórdicos, como Dinamarca e Suécia.

O regime liberal tem como característica uma divisão marcada entre a provisão da classe média e alta e da população mais pobre. No primeiro caso, os insumos e serviços essenciais são adquiridos pelo mercado, ou seja, são mercantilizados, enquanto no segundo, o Estado fornece benefícios módicos e baseados no princípio da “mínima elegibilidade”. O regime liberal cria um sistema marcado de estratificação social entre aqueles que conseguem adquirir seus meios de suprimento no mercado e aqueles que recebem provisões estatais, que não raro são estigmatizados. Há, portanto, alta mercantilização, uma vez que parte considerável da subsistência dos indivíduos continua no âmbito do mercado e, portanto, não tem o *status* de direito para a maior parte da população (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O modelo corporativista evoluiu de formas pré-capitalistas como as guildas medievais, que foram adaptadas para a realidade pós-industrial. Sua principal característica é a tentativa de preservar o *status* de certos tipos de trabalhadores, através da multiplicação das regras aplicáveis a diferentes categorias profissionais. A mercantilização é fraca nesses sistemas, e a pressão capitalista pela eficiência de mercado não é tão elevada, gerando um sistema com alta desmercantilização (ESPING-ANDERSEN, 1990). O modelo corporativo também tem gênese em países em que a religiosidade cristã teve influência durante um longo período de tempo. Esse histórico gerou sistemas que tem por característica dar grande ênfase na maternidade e nos papéis tradicionais de gênero, gerando benefícios voltados aos trabalhadores e escassos para mulheres fora do mercado de trabalho. Assim, uma parte considerável dos benefícios são ligados, por exemplo, à condição de segurado do sistema de Previdência Social. Além disso,

nesses sistemas se percebe uma baixa densidade de serviços substitutos do trabalho doméstico, como creches (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 27).

O último dos regimes encontrados é o regime social-democrata. Esse regime é marcado pela desmercantilização de insumos e serviços e pelo universalismo dos benefícios. Outra característica é uma ênfase na igualdade como objetivo de Estado, o que leva a medidas para diminuir não só a desigualdade de renda (e, portanto, a força do mercado) quanto também a desigualdade de gênero (e, portanto, a influência da família). Em adição, o modelo social-democrata alia políticas de empregabilidade a políticas ligadas a outros direitos sociais, e busca utilizar os recursos estatais para o atingimento da meta de pleno emprego – algo que não está presente nem no modelo liberal, que é próximo do *laissez-faire*, nem no tradicionalismo dos regimes de bem-estar conservadores, que enfatizam o papel da mulher como cuidadora por excelência e não incentivam a sua entrada no mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990).

### **2.1.1 Regimes de bem-estar e gênero**

A operacionalização feita por Esping-Andersen gerou dois conjuntos importantes de críticas. O primeiro deles veio de autoras ligadas à tradição feminista, que argumentaram que, ainda que a teoria do autor tenha dado ênfase ao papel da família na provisão social, a análise empírica ignorava sistematicamente o papel diferenciado da mulher no cuidado doméstico (ARTS; GELISSEN, 2002). Nesse sentido, criticou-se a ideia de estratificação social por sua ênfase demasiada nas relações de classe, já que a operacionalização do conceito foi realizada através da análise das consequências dos diferentes regimes para a distribuição de renda (ESPING-ANDERSEN, 1990). Nesse sentido, ignorou-se a literatura feminista, que ressalta como as relações de gênero são também relações de poder com capacidade de gerar hierarquias entre os indivíduos (WALBY, 1990; ORLOFF, 1993). Também se criticou a ênfase na desmercantilização como necessariamente promotora da cidadania. Para essa linha de argumentação, ainda que homens brancos possam desejar que o Estado desmercantile aspectos de sua vida social, mulheres e pessoas não-brancas podem se beneficiar da mercantilização, que lhes permitiria ter acesso ao mercado de trabalho e diminuir sua dependência de outras pessoas, como os membros de suas famílias. Dessa maneira, a dicotomia entre mercadoria e direito acaba ignorando, no nível operacional, a natureza do trabalho familiar não pago, que é basicamente realizado por mulheres (DALY, 1994; LEWIS,

1992; ORLOFF, 1993; 2009; WILLIAMS, 1995). A adição do trabalho doméstico como um elemento para caracterização dos regimes de bem-estar poderia levar mesmo a uma redefinição das características dos três regimes apontados por Esping-Andersen (1990), já que a desmercantilização de certos bens e serviços pode estar aliada a incentivos à entrada da mulher no mercado de trabalho, o que foi apontado como um fenômeno de mercantilização (BORCHOST, 1994).

Há, assim, uma tentativa de realizar novas análises a partir do marco de regimes de bem-estar, mas dando uma maior ênfase à família, que teria sido uma instância negligenciada nas análises clássicas sobre regimes. Essa abordagem busca refletir sobre como as diferentes estruturas de Estado de Bem-Estar criam hierarquias dentro do ambiente doméstico e favorecem certos papéis sociais a serem desempenhados por homens e mulheres (DALY, 1994; LEWIS, 1992; ORLOFF, 2009). Ao não operacionalizar o papel da família na provisão social, instância que a crítica feminista tem tratado como central para entender a distinção entre o que é considerado público e o que é considerado privado (BIROLI, 2014), desconsidera-se largamente o seu papel. Nesse sentido, as autoras vão demonstrar como as relações familiares podem ser afetadas pela estrutura adotada pela proteção social, e como as políticas que operacionalizam os direitos sociais muitas vezes possuem vieses que distribuem recursos desigualmente entre homens e mulheres (LEWIS, 1992; ORLOFF, 1993; DALY, 1994).

A estrutura de incentivos para determinados papéis de gênero, como o homem provedor ou a dona de casa, passa a ser um ponto importante para a categorização dos regimes. Lewis (1992) parte do pressuposto de que todos os regimes de bem-estar de sua época se conformariam, em menor ou maior grau, ao modelo do provedor masculino (*male bread-winner*), ou seja, tinham por substrato o pressuposto de que mulheres seriam primariamente mães e esposas e que o responsável pela subsistência da família seria exclusivamente o homem. Além disso, a dicotomia entre previdência e assistência seria eminentemente generificada, com os benefícios mais robustos da previdência indo majoritariamente para homens, que estão mais inseridos no mercado formal de trabalho, enquanto os benefícios da assistência atingiriam mulheres, que seriam, em geral, mais pobres e estariam fora do mercado formal de trabalho (LEWIS, 1992). A proposta teórica de Lewis (1992) categoriza Estados de Bem-Estar em um *continuum* que vai de estados que possuem aderência forte ao modelo do provedor masculino, como o Reino Unido e a Irlanda, até países

em que esse modelo é enfraquecido, como a Suécia. Haveria ainda estados em que essa adesão é parcial, como é o caso da França. A autora ressalta como em todos os Estados analisados a questão da divisão doméstica do trabalho não havia adentrado a agenda pública, e como o enfraquecimento do modelo do provedor masculino em países como a França e a Suécia surgiu de preocupações com as taxas de natalidade e com a escassez da força de trabalho (LEWIS, 1992).

A operacionalização da variável de gênero nos regimes de bem-estar a partir da noção de um provedor masculino e uma contraparte doméstica feminina recebeu críticas por supor que o trabalho de cuidado é necessariamente gratuito quando realizado pela família, ignorando que há regimes com políticas sociais que permitem que essa modalidade de trabalho seja remunerada por recursos estatais, através de políticas de conciliação de trabalho e família (JENSON, 1997). Somente a noção de homem provedor não seria o suficiente para categorizar diferentes arranjos tão diversos de políticas de transferência de renda para famílias, políticas de conciliação trabalho e família e empregabilidade feminina (SAINSBURY, 1999). Assim, em países como a Suécia daquela época, classificada como um regime em que modelo de homem provedor é fraco, a maior parte do cuidado de crianças na primeira infância era realizado no ambiente doméstico pelas mães – somente 3% das crianças de 3-12 meses recebiam cuidados fora do ambiente doméstico -, e viabilizado por políticas públicas que permitem que a mulher se ausente do trabalho sem comprometer a renda familiar e a reinserção profissional futura, com um sistema robusto de licenças parentais (JENSON, 1997). Ainda hoje, as transferências sociais são capazes de compensar grande parte das perdas financeiras sofridas pelas mães suecas que tiram licenças após o nascimento dos filhos (EVERTSSON, 2016)

Uma alternativa à noção dual de provedor masculino/cuidadora feminina é operacionalizar a dimensão de gênero a partir da ideia de escolha entre políticas de bem-estar e trabalho (*work-welfare choice*). Essa abordagem objetiva analisar “se se integrar ao Estado de Bem-Estar pode ser visto como uma alternativa ao mercado de trabalho”<sup>4</sup> (SIAROFF, 1994, p. 84, tradução nossa). Siaroff (1994) propõe operacionalizar o conceito a partir de dois indicadores, um índice de desejabilidade da presença da mulher no mercado de trabalho, medido a partir da proporção de mulheres em cargos melhor remunerados e da proporção entre os desempregos masculino e feminino, e uma escala de cinco pontos para medir o quão

---

<sup>4</sup> No original: “whether partaking of the welfare state can be seen as an alternative to employment”

“pró-família” são as políticas de bem-estar, englobando fatores como a presença de substitutos ao cuidado materno e a robustez dos sistemas de licença parental. Sua conclusão é a de que, em termos da escolha entre políticas de bem-estar e trabalho, os países se dividiriam em uma clivagem entre países protestante e não protestantes. Dessa clivagem inicial, surgiriam quatro regimes, não coincidentes com os regimes propostos por Esping-Andersen (1990): (i) o regime liberal protestante, que é marcado pela provisão social largamente realizada pelo mercado e pela escassez de programas sociais, aliado a um mercado de trabalho relativamente igualitário do ponto de vista do gênero; (ii) o regime social democrata protestante, que distribui uma quantidade de benefícios sociais para que a mulher exerça o trabalho de cuidado, se assim desejar; (iii) o regime democrata-cristão avançado, que possui poucos incentivos para o ingresso da mulher no mercado do trabalho, porém possui incentivos para sua manutenção no ambiente doméstico; e (iv) o regime de mobilização feminina tardia, que possui benefícios largamente pagos aos homens e não constitui incentivos para o ingresso da mulher no mercado de trabalho (SIAROFF, 1994).

A operacionalização da dimensão da provisão familiar pelas críticas feministas reforça a centralidade do trabalho feminino não pago no bem-estar dos indivíduos mesmo nas sociedades industriais (ESPING-ANDERSEN, 1999; WARING, 1999 [1988]; FEDERICI, 2019). Esping-Andersen (1999) passa então a operacionalizar o papel da família nos regimes de bem-estar a partir dos conceitos de “familismo” e “desfamiliarização”, que já eram utilizados na literatura científica (MATHIEU, 2016). Para o autor,

[u]m regime de bem-estar familista é, portanto, um que determina o máximo de obrigações de provisão social para o núcleo familiar. E eu utilizarei desfamiliarização, outra palavra que eu admito ser estranha, para descrever políticas que diminuam a dependência do indivíduo da família; que maximiza o controle dos indivíduos dos recursos econômicos independente das relações familiares ou conjugais<sup>5</sup> (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 45, tradução nossa).

A inclusão do conceito de familismo e desfamiliarização para tornar mais nítido o papel da família na teorização dos regimes de bem-estar comprova a robustez da divisão tripartite dos regimes de bem-estar, que permanece inalterada mesmo após a inclusão de variáveis dependentes relacionadas ao papel da família, como a cobertura de centros para cuidado

<sup>5</sup> No original: “A familialistic welfare regime is therefore one that assigns a maximum of welfare obligations to the household. And I shall use ‘de-familialization’, yet another admittedly awkward word, to capture policies that lessen individuals’ reliance on the family; that maximize individuals’ command of economic resources independently of familial or conjugal reciprocities”.

diurno (*daycare coverage*) e o gasto público em serviços para a família (ESPING-ANDERSEN, 1990). Analisando países desenvolvidos da Europa, o Japão e os Estados Unidos, o autor chega à conclusão de que os regimes liberais, em geral, promovem a centralidade do mercado, e os serviços alternativos à família são largamente privados; os regimes sociais-democratas prezam pela desfamiliarização e desmercantilização via Estado; e os regimes conservadores colocam grande ênfase no papel da família como principal responsável pela provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 85-86).

Em suma, os debates sobre a posição da família nos regimes de bem-estar social levaram à necessidade de criação de um arcabouço conceitual que permitisse dar conta de compreender como a provisão social se divide entre a família, o Estado e o mercado. Nesse sentido, surge o conceito de “desfamiliarização” que, combinado com o conceito de “desmercantilização”, permite apreender como a provisão social se dá em cada um dos regimes de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 2000). A inclusão da desfamiliarização como conceito será importante para pesquisas posteriores que procurarão entender não só os regimes de bem-estar, mas também as políticas individualmente consideradas, como se verá posteriormente.

### **2.1.2 Os regimes de bem-estar na América Latina**

Um segundo tipo de crítica à noção de regimes de bem-estar diz respeito à sua aplicabilidade nas diversas realidades nacionais. Tanto o estudo original de Esping-Andersen (1990) quanto às críticas feministas posteriores (LEWIS, 1992; ORLOFF, 1993; DALY, 1994, SIAROFF, 1994) utilizam largamente países desenvolvidos e pertencentes à OCDE na análise dos diferentes tipos de regime. A partir da popularização do paradigma teórico do “regime de bem-estar” como uma expansão do conceito de Estado de Bem-Estar, uma série de autores começa a analisar sua aplicabilidade para países do que convencionou chamar “Sul Global”, como os países africanos, do leste asiático ou da América Latina (GOUGH; WOOD, 2008). Passou a se discutir, portanto, se haveria a possibilidade de caracterizar esses países em algum dos três tipos de regime ou mesmo se esses seriam realidades “excepcionais”, que obrigariam a uma reformulação da tipologia ou mesmo do conceito de regime de bem-estar (DRAIBE, 2006).

Ian Gough (2008) aponta que há uma distinção entre o conceito de “regime de bem-estar estatal” (*welfare state regime*), utilizado por Esping-Andersen em 1990 (ESPING-

ANDERSEN, 1990), e a ideia de “regime de bem-estar” (*welfare regime*), que passa a ser usada pelo autor em 1999 (ESPING-ANDERSEN, 1999). O primeiro proporia a centralidade do Estado na provisão do bem-estar, ainda que presentes outras instâncias, como a família e o mercado. Já o segundo conceito permitiria conformações mais livres, com a possibilidade de centralidade de distintos autores (GOUGH, 2008). Baseado nessa distinção, Gough e Wood (2008) propõem um modelo em que não só o Estado, o mercado e família são responsáveis pela provisão social, mas também a comunidade – por meio, por exemplo, da sociedade civil e do Terceiro Setor – e os organismos internacionais.

As análises que operacionalizam essa reflexão teórica distinguem três grandes grupos de regimes de bem-estar. O primeiro deles seria o regime de bem-estar estatal, em que há estruturas institucionais bem definidas e autônomas da dominação econômica ou tradicional, há acesso ao mercado de trabalho formal e a mobilização política se dá principalmente pelo agrupamento de classes. Esse seria o grupo analisado por Esping-Andersen (1990) (GOUGH, 2008). Já o segundo grande grupo, o regime de seguridade informal, está presente em países em desenvolvimento, onde ainda há relações clientelistas e a provisão social é prestada principalmente pela comunidade e pela família através de arranjos informais. Por fim, no regime de insegurança é caracterizado pela presença em áreas de conflito, em que uma autoridade estatal fraca interage com atores externos. Nesse modelo, a provisão é realizada também segundo arranjos informais, mas esses arranjos são caracterizados pela volatilidade e por um alto grau de permeabilidade às vontades de atores externos (GOUGH, 2008).

Os regimes de bem-estar do Sul Global se dividiriam, nesse contexto, em quatro espécies: os regimes estatais factuais ou potenciais, que possuiriam grande dispêndio estatal e resultados consideráveis na provisão social; os regimes de seguridade social informal efetivos, que conseguiriam bons resultados de provisão social mesmo com dispêndio estatal baixo; os regimes de seguridade social informal pouco efetivos, que teriam resultados pequenos de provisão social com dispêndio estatal baixo; e os regimes de insegurança dependentes de ajuda externa, que teriam baixo nível de provisão social e seriam dependentes de ajuda externa. No contexto da América Latina, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia seriam regimes estatais, enquanto República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e Uruguai seriam regimes de seguridade social informal efetivos (GOUGH, 2008).

A informalidade também é ressaltada no argumento de Barrientos (2008) de que o Estado de Bem-Estar na América Latina passa por um processo de transformação após os anos 1980. Segundo o autor, os regimes latino-americanos são caracterizados, inicialmente, por um regime conservador-informal, em que a provisão social estatal é ligada principalmente à seguridade social – e, portanto, alcança somente aqueles que possuíam vínculo formal de trabalho -, enquanto o restante da população tem acesso à provisão social por meio de redes informal de trabalho, auxílio da família e da comunidade ou de organismos internacionais. Com os anos 80, as reformas empreendidas em grande parte da América Latina desmantelaram parte das políticas de seguridade social no subcontinente, transformando os regimes de bem-estar em regimes liberais-informais, caracterizados pela desproteção ao trabalhador e flexibilização dos direitos trabalhistas aliado a incentivos para fornecimento de serviços como saúde e educação por agentes do mercado (BARRIENTOS, 2008).

A proposta de Barrientos tem como vantagem o reconhecimento da ocorrência de mudanças nos regimes de bem-estar latino-americanos. Contudo, essa teoria também homogeneiza países muito diversos, o que pode representar uma simplificação excessiva (FRANZONI, 2008). Isso não ocorre com o modelo de Filgueira (2005), que divide os países latino americanos em três grupos: os regimes de universalismo estratificado, os regimes duais e os regimes excludentes. Os regimes de universalismo estratificado incluem países como Uruguai, Chile, Argentina e Costa Rica, e é caracterizado por uma alta cobertura de políticas sociais, ainda que com um sistema de estratificação social importante. Os regimes excludentes, como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Bolívia, possuiriam baixa cobertura de proteção social estatal, e grande parte da população não teria acesso a políticas sociais. Por fim, os regimes duais, como Brasil e México, se caracterizariam por aliar uma cobertura semelhante aos regimes universais no âmbito urbano com regimes excludentes no âmbito rural (FILGUEIRA, 2005). Filgueira e Franzoni (2002) apontam, ainda, que as reformas dos anos 1980 e 1990 da América Latina modificaram os regimes de bem-estar universais de formas diferentes. Argentina e Chile seguiram um caminho liberal, com desmonte de serviços estatais e aproximação dos regimes duais. Já Uruguai e Costa Rica seguiram um caminho estatista, com reformas administrativas graduais e negociadas que mantiveram os arranjos políticos-institucionais previamente existentes (FILGUEIRA; FRANZONI, 2002).

Franzoni (2007) utiliza quatro dimensões para agrupar regimes de bem-estar na América Latina. Em primeiro lugar, a autora analisa a mercantilização do trabalho, entendida como a capacidade de prover trabalho formal remunerado e a extensão dos direitos trabalhistas. A segunda dimensão é a desmercantilização do bem-estar, que mensura a cobertura e a intensidade da provisão social estatal. Outra dimensão é a familiarização do bem-estar, definida como a medida da provisão social que é fornecida pelo núcleo familiar, em especial por mulheres através do trabalho doméstico não-remunerado. Por fim, Franzoni (2007) analisa também o desempenho dos países, entendido como a capacidade do Estado de proteger seus cidadãos de riscos sociais.

A aglutinação de Franzoni revela três regimes não inteiramente coincidentes com a proposta de Filgueira (2005). No primeiro grupo, dos regimes estatais produtivistas, como Chile e Argentina, a proteção social ao trabalhador e à velhice é vinculado à categoria de trabalhador formal, com intensa mercantilização da força de trabalho. Nesses regimes, a provisão social estatal ocorre através de políticas de formação de capital humano, como saúde e educação. No segundo grupo, dos países com regime estatal-protetivista, como Brasil e México, a mercantilização da força de trabalho é menor e há maior provisão social independente do *status* laboral. Há ainda maior prestação pública de serviços públicos, quando comparado ao primeiro grupo. Continua, porém, um alto grau de estratificação que caracteriza os regimes latino-americanos. Por fim, o último grupo é o dos países com regimes familistas, em que há pouca capacidade de inserção no mercado formal de trabalho e baixa intensidade de políticas sociais estatais. A provisão social, assim, é fornecida principalmente por postos de trabalho informais e pelo núcleo familiar (FRANZONI, 2007).

Franzoni e Voorend (2009) utilizam os conceitos de patriarcado público e privado de Walby (1990) para propor que os diferentes países da América Latina também diferem em termos de como se dão as relações entre os gêneros. Utilizando técnicas de clusterização a partir de dados sociais de dezoito países latinoamericanos, as autoras chegam a três grupos distintos. No primeiro deles, o grupo de países com patriarcado público-estatal, como México, Equador, Costa Rica e Venezuela, há a presença de políticas sociais que fazem com que as mulheres tenham menor taxa de analfabetismo e uma inserção considerável no mercado formal de trabalho. Esse grupo, contudo, é marcadamente heterogêneo, com países pertencentes a regimes de bem-estar muito distintos. O segundo grupo, formado por países como Bolívia, Brasil e Colômbia, é notável pela existência de um regime público-mercantil,

caracterizado pelas maiores taxas de inserção da mulher no mercado formal de trabalho no subcontinente, menor presença de famílias com arranjos tradicionais e uma taxa mediana de analfabetismo feminino. Por fim, os países com patriarcado privado são formados somente por países com regime de bem-estar informal (Nicarágua, Guatemala, Honduras e El Salvador) e se caracteriza por uma menor inserção da mulher no mercado formal de trabalho e por uma alta taxa de analfabetismo feminino. A pesquisa demonstra que há uma coincidência parcial entre o regime de bem-estar e a forma de patriarcado, com países que possuem regimes estatais tendo menor desigualdade de gênero (FRANZONI; VOOREND, 2009)

As análises acerca dos regimes de bem-estar latino-americanos demonstram que é possível adaptar o marco teórico de Esping-Andersen (1990), criado a partir da análise de países desenvolvidos pertencentes a OCDE, para avaliar também a provisão social na América Latina. A literatura aponta para a necessidade de considerar algumas particularidades do subcontinente, como a baixa capacidade estatal de prover políticas sociais, a prevalência do trabalho informal e a importância da família, da comunidade e de organismos internacionais para a provisão social, bem como a influência desses fatores para as relações de gênero. É possível perceber um corte importante entre países em que prevalece o bem-estar social fornecido pelo poder público (Brasil, Uruguai, Argentina, México) e países cuja provisão social ocorre ainda majoritariamente pela família e pela comunidade, com baixa intensidade e cobertura de políticas sociais (Nicarágua, El Salvador, Bolívia). Essa é uma diferença considerável em relação aos regimes estatais europeus onde, mesmo em regimes liberais, há políticas sociais estruturadas, ainda que focalizadas. Esse vazio estatal faz com que a família seja um ator importante para o bem-estar, o que pode agravar a desigualdade de gênero, ao ressaltar o papel do trabalho doméstico não mercantilizado. Por fim, um outro ponto importante apontado pela literatura diz respeito às mudanças sofridas pelos países da América Latina a partir dos anos 80, que impactaram de forma sensível seus regimes de bem-estar, gerando inclusive um distanciamento de países como Argentina e Chile, de um lado, e Costa Rica e Uruguai, de outro.

## **2.2 A desmercantilização, a desfamiliarização e a desgenerificação nas políticas**

A abordagem dos regimes de Esping-Andersen (1990) tem por objetivo encontrar padrões que permitam agrupar várias realidades comuns sob um pequeno número de tipos de regime (ESPING-ANDERSEN, 1990; SEELEIB-KAISER; SOWULA, 2020). O próprio

Esping-Andersen adverte que sua proposta teórica não deve ser entendida como forma de analisar programas específicos ou mesmo Estados específicos, e que exemplos concretos vão se amoldar mais ou menos à caracterização realizada por ele (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 2; 1999, p. 73-74). Contudo, a literatura passou a apontar que os conceitos de desmercantilização e desfamíliação poderiam ser utilizados não só para analisar o regime como um todo, mas também políticas específicas de cada um desses regimes (SAXONBERG, 2012; LOHMANN; ZAGEL, 2016). Essa análise permitiria a avaliação de dois aspectos que permaneceriam despercebidos no nível estatal: (i) a possibilidade de que, no mesmo regime, haja políticas familistas e desfamilistas concorrendo entre si; e (ii) a avaliação no nível das políticas permitiria dar conta também da dimensão das mudanças nas políticas públicas, e mensurar o efeito que fenômenos como a dependência da trajetória têm na definição dos rumos futuros de certas políticas públicas (LOHMANN; ZAGEL, 2016).

A análise em nível de política permite complexificar a visão global dos regimes de bem-estar social ao considerar a possibilidade de a desfamíliação e famíliação serem não um continuum unidimensional, mas duas dimensões distintas que permitem a coexistência de diferentes graus de famíliação e desfamíliação simultaneamente em um mesmo regime (LOHMANN; ZAGEL, 2016). Dessa maneira, os diferentes regimes podem seguir quatro conformações distintas. Na primeira, o familismo por *default* (LOHMANN; ZAGEL, 2016), familismo implícito (LEITNER, 2003) ou familismo sem suporte (SARACENO; KECK, 2010), não há políticas robustas de suporte à família na sua função protetiva ou de alívio dessa função pela transferência parcial deste trabalho ao Estado ou ao mercado. Assim, esse modelo acaba por determinar implicitamente a família como estrutura responsável por realizar o cuidado, dado que é a família o primeiro *locus* de cuidado nas sociedades contemporâneas (LEITNER, 2003). O segundo tipo, o familismo explícito (LEITNER, 2003) ou familismo com suporte (SARACENO, KECK, 2010; LOHMANN, ZAGEL, 2016), é caracterizado pelo incentivo ao cuidado no âmbito doméstico a partir de políticas como as de conciliação entre trabalho e família. Além disso, nesse modelo, é comum que o cuidado com idosos e pessoas com deficiência seja também um dever jurídico (LEITNER, 2003). O terceiro tipo, o desfamilismo, é caracterizado por poucas políticas familistas e uma prevalência de políticas desfamilistas (LEITNER, 2003). Por fim, o familismo opcional, embora raro (SARACENO; KECK, 2010), seria caracterizado pela coexistência do familismo e do desfamilismo fortes,

que garantiriam às famílias o direito – e não o dever – de realizar o trabalho de cuidado se assim desejarem (LEITNER, 2003).

Mas a avaliação sobre a natureza familista ou desfamilista de cada um dos Estados passa por definir o que é familismo e desfamilismo, o que nem sempre é feito de maneira consistente. Saraceno (2022), ao mapear diferentes noções de familismo, ressalta como as definições de familização e desfamilização variam na literatura científica. Se o conceito original de Esping-Andersen (1999) envolvia dois aspectos distintos - a responsabilidade das famílias na provisão social e a independência dos membros do seu núcleo familiar (SARACENO, 2022) – muitas análises tenderiam a focar somente nas mulheres enquanto mães para mensurar o grau de desfamilização. Dessa maneira, acabaria se restringindo em demasia o conceito, ignorando as formas como os regimes de bem-estar afetam os que necessitam de cuidados (e não somente as cuidadoras) (SARACENO, 2022). Além disso, a operacionalização do conceito por vezes utiliza poucas variáveis e ignora variáveis-chave, como a cobertura de creches (SARACENO, 2022). Por fim, um terceiro problema da literatura científica sobre desfamilização é a discordância entre autores sobre a classificação de políticas públicas em desfamilistas ou familistas. Dessa maneira, políticas como os benefícios voltados às crianças seriam considerados por alguns autores como familistas, na medida em que permitem que a família cumpra seu papel protetivo sem a necessidade de ingressar no mercado de trabalho para garantir sua subsistência, e por outros como desfamilistas, na medida em que fornecem benefícios financeiros que permitiriam às crianças não depender da renda parental (SARACENO, 2022).

Saxonberg (2012) propõe que, frente às ambiguidades conceituais do conceito de familização, seja utilizado o conceito substituto de “desgenerificação” nas análises sobre os regimes de bem-estar social. Políticas generificantes seriam “políticas que promovem diferentes papéis de gênero para homens e mulheres<sup>6</sup>”, enquanto políticas desgenerificantes “denotariam políticas que promovem a eliminação de papéis de gênero<sup>7</sup>” (SAXONBERG, 2012, p. 8, tradução nossa). O conceito de desgenerificação seria, segundo o autor, mais adequado para capturar tanto a crítica feminista de que os estudos acerca dos regimes de bem-estar deveriam se atentar para como as políticas sociais podem reforçar papéis tradicionais de gênero quanto o compromisso de alcançar a igualdade de gênero que passou a guiar grande parte dos Estados ocidentais a partir dos anos 90 (SAXONBERG, 2012).

<sup>6</sup> No original: “policies that promote different gender roles for men and women”

<sup>7</sup> No original: “‘Degenderizing’ policies then would denote policies that promote the elimination of gender roles”

Contudo, a substituição do conceito de desfamiliarização pelo conceito de desgenerificação ignoraria que a desfamiliarização envolve não só papéis de gênero, mas também dizem respeito à interdependência dos membros das famílias (KUROWSKA, 2016). Assim, se perderia a diferenciação entre regimes familistas generificados e regimes familistas desgenerificados, que permite diferenciar, por exemplo, aqueles sistemas com políticas de licença maternidade robustas daqueles em que é possível o compartilhamento da responsabilidade pelo cuidado com os filhos entre mães e pais, a partir, por exemplo, de licenças paternidades ou de licenças parentais (LEITNER, 2003). A generificação seria, assim, uma outra dimensão dos regimes de bem-estar, havendo a possibilidade de múltiplas intersecções entre as consequências dos regimes de bem-estar para as relações familiares e para as relações de gênero (KUROWSKA, 2016).

Tendo em vista a possibilidade de combinar a análise da dinâmica familiar e das relações de gênero, esse trabalho considerará, na esteira da proposta de Kurowska (2016), que a familiarização e a generificação são dimensões não intercambiáveis, mas complementares. Para avaliar se uma política é familizante ou desfamilizante, assim, pergunta-se: a política em questão busca substituir o trabalho de cuidado realizado pela família pela provisão estatal ou privada de serviços? Os indivíduos que pertencem ao público-alvo da medida se tornam menos ou mais dependentes do auxílio da rede de proteção familiar após o tratamento dado pela política? Já a avaliação da dimensão da generificação parte das perguntas: as relações tradicionais de gênero são reforçadas ou enfraquecidas como resultado da política? Há algum tipo de emancipação feminina como resultado da ação estatal? A política reforça, implícita ou explicitamente, o papel masculino como provedor do lar e da mulher como principal responsável pelo trabalho de cuidado? Por fim, a dimensão da mercantilização será tratada nos termos originais de Esping-Andersen. A prioridade, assim, será responder às perguntas: a política retira direitos (transformando-os, portanto, em serviços que devem ser providos por particulares)? A política fortalece o setor privado para realizar algum serviço?

### **2.3 O que são políticas de família?**

Definir políticas de família é uma tarefa complexa por diversas razões. O termo não determina a prestação ou o direito que é objeto da política, como o fazem, por exemplo, as políticas socioassistenciais, de saúde ou educacionais. Antes, quando se fala em políticas de família, se fala do público-alvo da política, as famílias. Mas esse público também não é tão

direto quanto se parece à primeira vista. Como ressalta Daly (2020), “família” é tanto uma estrutura social quanto uma coletividade de indivíduos. Assim, a política de família seria direcionada a qual modelo de famílias: aquele modelo tradicional, formado pelo núcleo familiar e sua prole, ou incluiriam também aqueles arranjos possibilitados pelas mudanças societárias como as famílias formados por casais do mesmo sexo ou as famílias reconstituídas (DALY, 2020)?

Mesmo dentro da estrutura tradicional, a demarcação do que são “as famílias” para fins de delimitação de políticas de família é complexa. Daly (2020), por exemplo, argumenta que, embora o cuidado com os idosos estejam historicamente a cargo da unidade familiar, as mudanças sociais e a consequente diminuição da importância que é dada ao cuidado dos pais idosos pelos filhos adultos – levando, inclusive, a revogação de dispositivos que determinavam que esse cuidado era um dever legal em países desenvolvidos - faz com que as políticas de família não abranjam as políticas de cuidado com idosos. Esse fator leva a autora a definir políticas de família como aquelas dirigidas às famílias com filhos e que auxiliam e regulamentam a instituição familiar. Exemplos de políticas de família incluiriam, assim, medidas estatais como o estabelecimento de benefícios monetários para famílias com filhos, de políticas para auxílio com o cuidado de crianças, de medidas de conciliação entre o tempo de trabalho e de cuidado com a prole e, ainda, de políticas públicas de licença maternidade, paternidade ou parental (DALY, 2020; EYDAL; ROOSTGARD, 2018). Ressalta-se, contudo, que a definição restritiva dada por Daly não é consensual, e uma série de autores vem trabalhando políticas de cuidado com idosos e pessoas com deficiência como parte do conceito de políticas de família (DYKSTRA; DJUNDEVA, 2020).

Robilla (2014, p. 3, tradução nossa) traz uma definição mais ampla, considerando como política de família como as “atividades do governo que são desenhadas intencionalmente para apoiar famílias, aumentar o bem-estar de seus membros e fortalecer as relações familiares<sup>8</sup>”. Contudo, a própria definição da autora da política de família como “intencionalmente desenhadas” se enfraquece frente à sua afirmação de que políticas de família podem ser implícitas, ou seja, afetar famílias só lateralmente (ROBILLA, 2014).

Para o presente trabalho, utilizar-se-á o mapeamento realizado por Sátyro e Midaglia (2021) para políticas de família na América Latina. A proposta caracteriza as políticas de família latino-americanas em cinco grupos: (i) licença maternidade, paternidade e parental,

---

<sup>8</sup> No original: “government activities that are designed intentionally to support families, enhance family members’ well-being, and strengthen family relationships”

além de medidas de flexibilidade de tempo de trabalho que permitam conciliar trabalho de cuidado e emprego; (ii) serviços de cuidado que retirem da família o dever de prover diretamente o trabalho de cuidado; (iii) incentivos fiscais que reduzam o custo da maternidade ou paternidade; (iv) regulação que interfere nas dinâmicas e formação de famílias, abrangendo desde políticas de planejamento familiar até normativas civis relativas a casamento e divórcio, além de políticas contra a violência doméstica; e, por último, (v) a inação do Estado, que acaba por reforçar padrões tradicionais de sociabilidade e criar o que as autoras batizaram de familismo de fato ou por *default* (SATYRO; MIDAGLIA, 2021). A tipologia tem três vantagens práticas: (i) não restringir o conceito àquelas políticas de família explícitas, o que permite compreender o fenômeno da relação entre Estado e família com mais profundidade e amplitude; (ii) ser proposta a partir da análise dos regimes de bem-estar latino-americanos, o que coaduna com o recorte geográfico da pesquisa; (iii) não restringir o público-alvo das políticas, permitindo a análise das interações entre as políticas públicas e uma série de sujeitos vulneráveis – como idosos, mulheres, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência; e (iv) trazer a inação como um tipo de política pública, o que coaduna com o marco teórico dos regimes de bem-estar, que pressupõem a distribuição da provisão social por diversos atores, e não somente pelo Estado, o que é especialmente importante no contexto latino-americano, como demonstrado anteriormente. A seção seguinte trará um panorama do estado de cada um dos tipos de políticas de família no Brasil.

## **2.4 Políticas de família no Brasil**

O Brasil passou por uma série de mudanças a partir do último quarto do século XX. A transição demográfica do país, caracterizada pela queda da taxa de fertilidade e pelo aumento da expectativa de vida, foi mais rápida do que nos países europeus, o que ocasionou um volume crescente de pessoas idosas e, no futuro, pode gerar um desbalanço entre o número de pessoas em idade economicamente ativa e o número de pessoas fora dela (BELTRÃO; CAMARANO; KANSO, 2004; TRAVASSOS; COELHO; ARENDS-KUENNING, 2020). Além disso, houve um êxodo rural considerável no Brasil durante todo o século XX, e a população brasileira saiu de um perfil majoritariamente rural – com somente 31,2% da população habitando a zona urbana em 1940 – para alcançar um perfil urbano – com 84,36% da população vivendo em áreas urbanizadas em 2010 (BELTRÃO; CAMARANO; KANSO, 2004; CASTIGLIONI, 2020). Essas mudanças geraram mudanças profundas nas dinâmicas

familiares, que tendem a se agravar nos próximos anos, quando o aumento da taxa de pessoas idosas com diminuição da população economicamente ativa pode ocasionar dificuldade das famílias em exercer o cuidado de pessoas idosas com algum grau de dependência (PASSOS; MACHADO, 2021).

Do ponto de vista normativo, a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 gerou uma reconfiguração do papel do Estado e também uma redefinição do tratamento legal dispensado às dinâmicas familiares. A Constituição elimina as diferenciações legais entre homens e mulheres e entre filhos legítimos e ilegítimos (BRASIL, 1988). Além disso, há a criação de um Sistema Único de Saúde (SUS), que fornece atenção à saúde integral, universal e gratuita para todos os brasileiros (BRASIL, 1990a). O SUS substituiu as políticas de saúde anteriores, que estavam ligadas às caixas de assistência das categorias profissionais, o que acabava por diferenciar os indivíduos segundo o *status* de trabalhador formal e segundo a categoria profissional (SANTOS; GABRIEL; MELLO, 2020). Ao lado da política de saúde e da previdência social, a política de assistência social foi inscrita na Constituição no âmbito da seguridade social e, após 1993, passou a ser normatizada na Lei Orgânica de Assistência Social, que transformou a assistência social em uma política de Estado e dever do poder público, rompendo com a lógica clientelista que existia até então (BRASIL, 1993; BAZZA; CARVALHO, 2013).

A ampliação da proteção social no Brasil acabou por gerar um “sistema dual” (SORJ; GAMA, 2014; FLEURY, 2017), ou seja, “as políticas sociais são direcionadas aos pobres, enquanto os trabalhadores formais e os estratos de classe média são estimulados a obter proteção social no mercado<sup>9</sup>” (SORJ; GAMA, 2014, p. 463, tradução nossa). Essa conformação acaba por gerar desigualdade entre as famílias, gerando maior cobertura de serviços como a educação infantil entre pessoas com maior renda do que entre indivíduos com menor renda (SORJ; GAMA, 2014).

#### **2.4.1 Políticas de conciliação trabalho-família**

As principais políticas de conciliação entre trabalho e família no Brasil são uma licença maternidade robusta e uma licença paternidade rudimentar. Recentemente, foi

---

<sup>9</sup> No original: “social policies are directed to the poor, whereas the formal salary earners and middle-class strata are stimulated to obtain social security in the market”

aprovado também o Programa Emprega + Mulheres, que cria uma licença parental e outras formas de conciliação entre trabalho e família e, por fazer parte do recorte temporal de análise do trabalho, será tratado no capítulo 4.

A licença maternidade no Brasil está prevista constitucionalmente como um direito social da trabalhadora, com a duração de cento e vinte dias (BRASIL, 1988). Em 2008, foi permitido que o governo federal, estados e municípios e que empresas que aderissem ao programa Empresa Cidadã ampliassem o gozo do benefício para cento e oitenta dias (BRASIL, 2008). Assim, o Brasil está, mesmo no regime de cento e vinte dias, acima da faixa de 14 semanas recomendada pela Organização Internacional do Trabalho para as licenças maternidades e a duração do benefício está acima da mediana dos países da América Latina e Caribe (IPC-IG; UNICEF, 2020). O benefício tem natureza previdenciária e paga integralmente o salário da mulher afastada, característica que é compartilhada com a maior parte dos países da América Latina e Caribe (GÁLVAN *et al.*, 2022). Por ser benefício previdenciário, engloba aquelas mulheres que possuem a condição de seguradas, tais quais trabalhadoras com vínculo formal de emprego, servidoras públicas civis e militares, agentes políticas e autônomas, estudantes ou desempregadas que contribuem para os regimes geral ou próprios de Previdência Social (IPC-IG; UNICEF, 2020). O Supremo Tribunal Federal, em controle de constitucionalidade, decidiu ainda que o período integral de licença-maternidade deveria ser concedido também a servidores mães adotantes e *oupais solo* (STF, 2016a; STF, 2022a). O salário-maternidade, benefício pago pela Previdência Social às mães em licença maternidade, foi, em fevereiro de 2022, o terceiro benefício mais concedido pelo Regime Geral de Previdência Social e o quinto maior dispêndio desse regime (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). A tabela I mostra um crescimento tanto no número de concessões quanto do valor médio dos benefícios ao longo dos anos.

Já as discussões sobre licença paternidade se iniciam mais tarde, com a Assembleia Nacional Constituinte. O anteprojeto de Constituição previa que a licença seria um benefício de natureza previdenciária com a duração de oito dias, mas a resistência da ala conservadora da Assembleia Nacional Constituinte retirou seu financiamento pela Seguridade Social e conservou somente a previsão de que a duração da licença seria definida em lei complementar, que nunca chegou a ser aprovada (VIEIRA, 2018). Atualmente, portanto, o tempo de licença paternidade está previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com duração de cinco dias, embora no serviço federal, em parte do serviço

público estadual e municipal e para as empresas que aderiram à política Empresa Cidadã, esse período chegue a vinte dias (BRASIL, 1988; 2008). Não se trata de um benefício previdenciário, mas de uma razão para não comparecimento ao trabalho sem prejuízo do salário (BRASIL, 1943). Dessa maneira, é custeada pelo empregador e só está disponível aos trabalhadores com vínculo formal de emprego (BRASIL, 1943).

Tabela I – Dados estatísticos do salário-maternidade no Brasil (2010-2021)

Ano	Número de concessões de salário-maternidade	Dispêndio total com o benefício (em mil reais)	Valor médio dos benefícios (em reais)
2010	1.151.363	1.014.805	881,39
2011	1.198.033	1.165.412	972,77
2012	1.272.323	1.364.284	1072,28
2013	1.351.741	1.706.948	1262,78
2014	1.474.717	2.110.337	1431,01
2015	1.400.948	1.943.431	1387,23
2016	1.422.449	2.318.453	1629,9
2017	1.444.829	2.476.925	1714,34
2018	1.395.245	2.417.716	1732,83
2019	1.391.477	2.431.220	1747,22
2020	1.300.659	2.362.296	1816,23
2021	1.406.514	2.559.184	1819,52

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de base de dados disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>. Acesso em 25 mar. 2023. O dispêndio total e o valor médio dos benefícios não foram corrigidos por nenhum índice de inflação.

As licenças parentais são, portanto, dependentes, no caso das mães, da condição de seguradas da Previdência Social e, no caso dos pais, da condição de trabalhadores com vínculo formal de emprego. Há ainda uma diferença entre a duração da licença para os pais (5-20 dias) e para as mães (120-180), o que cria um sistema generificado e dependente da situação trabalhista do recipiente. Sorj e Fraga (2022), após analisarem dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), demonstram que o acesso desigual a políticas de conciliação entre trabalho e família gera uma “cidadania regulada”, ou seja, ainda determinada pelo *status* profissional do indivíduo. Nesse contexto, famílias mais ricas, com empregos formais e compostas por integrantes mais velhos conseguem ter acesso ao período completo de licença, enquanto indivíduos dos extratos mais pobres da população tem menor

probabilidade de possuírem a condição de segurados do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), não sendo beneficiários de quaisquer benefícios na ocasião de nascimento ou adoção de filhos (SORJ; FRAGA, 2022).

#### **2.4.2 Benefícios financeiros às famílias**

Assim como as políticas de conciliação entre trabalho e família, os benefícios financeiros às famílias também seguem uma lógica dual. Caracterizam-se por um sistema contributivo de natureza securitária, que protege indivíduos e seus dependentes que contribuíram para o sistema de previdência social – e, portanto, ou possuem vínculo formal de emprego ou contribuem na qualidade de contribuinte individual -, aliado a um sistema não-contributivo ligado à assistência social, que provê o mínimo existencial àqueles que não têm condição de subsistência (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Destaca-se, aqui, a presença de três principais programas: (i) o salário-família, direcionado a segurados da previdência social que possuem baixa renda – portanto, inacessível aos trabalhadores informais; (ii) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício direcionado à pessoa com deficiência e ao idoso com idade superior aos sessenta e cinco anos que não possuam meios de subsistência e não possam adquirir esses meios de suas famílias; e (iii) os programas de transferência condicionada de renda, notadamente o Programa Bolsa Família (2003-2021; 2023) e o programa Auxílio Brasil (2021-2023) (SORJ; GAMA, 2014; BRASIL, 2021a).

O salário-família surge em 1963 como uma estratégia natalista, garantindo aos trabalhadores parcelas previdenciárias caso a família possuísse filhos (DELGADO, 2020). Essa provisão foi repetida no texto da CF88, que garantiu aos trabalhadores “salário-família para seus dependentes” sem, portanto, vinculação à renda do empregado (BRASIL, 1988). Contudo, seu texto foi alterado durante a reforma previdenciária de 1998, mantendo a previsão desse direito somente para trabalhadores de baixa renda (BRASIL, 1998). Atualmente, podem receber o salário-família aqueles trabalhadores segurados pela Previdência Social com filhos até quatorze anos de idade ou com deficiência que recebam mensalmente um valor de até R\$ 1.754,18 (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023). O valor do benefício é de R\$ 59,82 por dependente (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023). O recebimento do benefício é ainda condicionado à apresentação de documentos que

comprovem a frequência escolar e a regularidade do calendário vacinal dos dependentes do beneficiário (PATERNOSTRO, 2021), mas não há rotina de acompanhamento da condicionalidade (SOARES; BARTHOLO; OSÓRIO, 2019). O salário-família distribuiu uma média de 3.683.647 cotas do benefício em 2019, a um custo de 1,37 bilhão (PATERNOSTRO, 2021). Do ponto de vista da focalização na população mais pobre, em 2017, 37% das famílias beneficiárias pertenciam ao tercil inferior da distribuição de renda, 53% pertenciam ao tercil intermediário e 10% pertenciam ao tercil superior (SOARES; BARTHOLO; OSÓRIO, 2019).

Já o BPC é um benefício que surge como reivindicação durante a Constituição de 1988. Antes da promulgação da Constituição, havia a Renda Mensal Vitalícia, benefício contributivo com o valor de apenas 60% do salário-mínimo que era devido aos idosos de idade acima de setenta anos que haviam sido filiadas ao sistema previdenciário por pelo menos um ano ou que tivessem realizado atividade remunerada por um período total mínimo de cinco anos ou, ainda, que houvesse ingressado no sistema previdenciário após os sessenta anos. Era, portanto, dependente de algum vínculo com a Previdência Social ou, ao menos, com o mundo do trabalho de maneira mais ampla (STOPA, 2019).

A previsão da “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988), previsto na seção constitucional dedicado à Assistência Social (art. 203, V, da Constituição Federal) representa uma guinada ao propor um benefício com um valor significativo e desvinculado do histórico contributivo do indivíduo. Contudo, o texto constitucional traz uma grande abertura para a regulação infraconstitucional. Há diversos aspectos que foram deixados para definição legal, como idade a partir da qual se considera idoso (no início da política, essa idade era de setenta anos e posteriormente foi diminuída para sessenta e cinco), como se afere a deficiência e como se computa a família e a renda do sujeito (PAIVA; PINHEIRO, 2016). Para o BPC, por exemplo, a definição de família é sensivelmente mais rígida do que em outros benefícios assistenciais, e exige um vínculo consanguíneo próximo<sup>10</sup>, o que gera distorções tanto ao incluir pessoas que tem renda maior do que  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo *per capita* em sua residência quanto ao excluir pessoas com baixa renda do benefício (MEDEIROS *et al.*, 2009).

---

<sup>10</sup> Segundo o art. 20, §1º, da lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta o benefício, “a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto” (BRASIL, 1993, s.p.).

A tabela II mostra que houve um crescimento anual considerável do número de benefícios de prestação continuada ativos na primeira metade dos anos 2010, que diminuiu na segunda metade dessa década e chegou a quase estacionar no ano de 2019. Embora esteja fora do escopo deste trabalho investigar a causa dessa queda abrupta, é possível que essa queda esteja relacionada à ineficiência na análise de novos requerimentos do benefício. A tabela III, retirada da Auditoria de Natureza Operacional TC-037.996/2020-7, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), revelou um aumento considerável no tempo médio de concessão do BPC que, no caso de pessoa com deficiência, quase dobrou (TCU, 20210). Esse aspecto demonstra como o BPC, mesmo em se tratando de direito constitucional, pode ser uma política bastante afetada pela eficiência e pelas rotinas burocráticas.

Por fim, o Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda criado em 2003 e que durou até 2021, quando foi substituído pelo Auxílio Brasil, retornando no ano de 2023 (BRASIL, 2003a; 2021a; 2023). As políticas de transferência de renda permitem aliar o socorro às famílias empobrecidas no curto prazo e estratégias de desenvolvimento de capital humano que possibilitem a superação da situação de pobreza no médio e longo prazo. Para isso, os programas desse tipo possuem três características comuns: (i) distribuem valores pecuniários e não benefícios em espécie, como alimentos e roupas; (ii) são familistas, no sentido de que sua focalização não se dá no nível do indivíduo, mas se direciona à unidade familiar como um todo; e (iii) por fim, criam condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários como requisito para a manutenção dos pagamentos realizados no âmbito da política pública (PAIVA; COTTA; BARRIENTOS, 2019).

O Bolsa Família se destacou por ter cobertura nacional, atingindo famílias em situação de pobreza e extrema-pobreza independente de histórico de contribuição prévia para o sistema de seguridade social. Os benefícios foram desenhados para variar segundo alguns critérios, como número de filhos e severidade da pobreza. Era necessário cumprir um pequeno conjunto de condicionalidades para manutenção no programa, incluindo frequência dos filhos à escola, realização de pré-natal, vacinação e acompanhamento de saúde junto às Unidades Básicas de Saúde (PAIVA; COTTA; BARRIENTOS, 2019). A literatura mostra que esse programa de transferência condicionada de renda foi responsável por uma série de resultados positivos, tais como redução da desigualdade, do hiato e da severidade da pobreza, da evasão escolar e da mortalidade infantil (SOARES; SÁTYRO, 2009; PAIVA; COTTA; BARRIENTOS, 2019).

Tabela II – Total de Benefícios de Prestação Continuada ativos, por grupo de beneficiários (idosos e pessoa com deficiência)

Ano	Grupos de Beneficiários		Total	Variação do total de benefícios ativos em relação ao ano anterior (em %)
	Pessoa com Deficiência	Idoso		
2010	1.627.899	1.785.185	3.413.084	-
2011	1.689.339	1.911.134	3.600.473	5,49
2012	1.753.112	2.024.666	3.777.778	4,92
2013	2.148.091	1.827.322	3.975.413	5,23
2014	2.257.967	1.880.028	4.137.995	4,09
2015	2.326.506	1.925.220	4.251.726	2,75
2016	2.437.674	1.976.649	4.414.323	3,82
2017	2.525.924	2.020.204	4.546.128	2,99
2018	2.601.376	2.045.024	4.646.400	2,21
2019	2.589.347	2.060.822	4.650.169	0,08
2020	2.559.017	2.107.554	4.666.571	0,35
2021	2.580.833	2.170.223	4.751.056	1,81

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de base de dados disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>. Acesso em 26 mar. 2023.

Tabela III – Tempo de análise médio, em dias, de novas requisições do Benefício de Prestação Continuada, por grupo de beneficiários

Ano	Grupo de beneficiários	
	Pessoas com Deficiência	Idosos
2015	78	41
2016	113	61
2017	123	75
2018	144	103
2019	246	186
2020 (até outubro)	311	86

Fonte: TCU (2021)

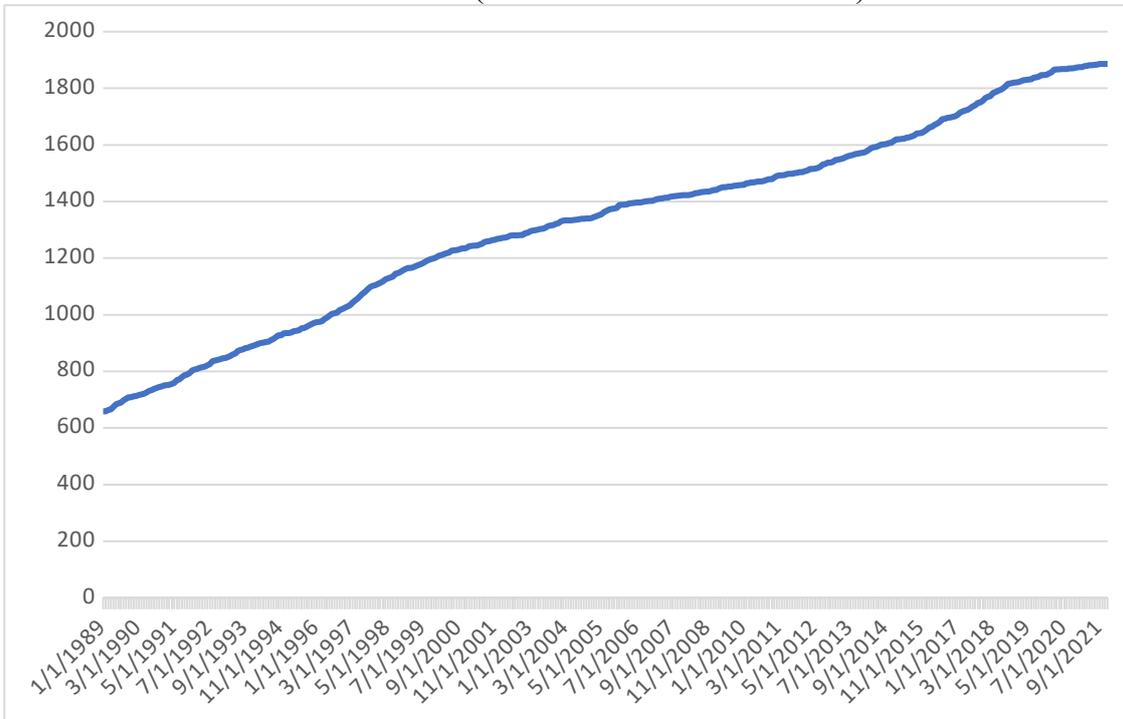
O Programa Auxílio Brasil foi criado no ano de 2021 para substituir o Bolsa Família, mantendo uma boa parte da estrutura de pagamentos e cumprimento de condicionalidades do Bolsa Família (IPEA, 2022) e acrescentou uma cesta de benefícios ligados “ao esforço individual e à emancipação produtiva”, que serão trabalhados no capítulo 4. Do ponto de vista financeiro, o Auxílio Brasil aumentou o ticket médio recebido pelas famílias, o que representou um aumento considerável no orçamento das políticas de transferência

condicionada de renda, que passou de 0,4% do Produto Interno Bruto em 2018 para cerca de 1% em 2022 (IPEA, 2022).

Contudo, o Auxílio Brasil possuía uma distorção no desenho dos benefícios financeiros, uma vez que, na prática, quase todas as famílias beneficiárias recebiam o mesmo benefício de R\$ 400,00, em um primeiro momento, e R\$ 600,00, posteriormente. Havia, portanto, um problema de equidade, uma vez que o programa desconsiderava o número de indivíduos da unidade familiar, criando famílias que recebiam valores *per capita* muito distintos, ainda que estivessem em situação semelhante do ponto de vista da renda (IPEA, 2022). Além disso, essa característica criava incentivos para que as famílias se registrassem como famílias unipessoais, mesmo que habitassem o mesmo teto, distorcendo o Cadastro Único (IPEA, 2022). O aumento das famílias unipessoais, que se deveu provavelmente a essa nova conformação, pode ser notado no gráfico I.

Por fim, o Auxílio Brasil não solucionou o problema já existente no Bolsa Família consistente nessa política não ser considerado enquanto um direito das famílias em situação de pobreza (IPEA, 2022). Por não se tratar propriamente de direito, os pagamentos do Bolsa Família e do Auxílio Brasil devem se adequar às dotações orçamentárias para o programa e pode ser criada uma lista de espera para a inserção das famílias (IPEA, 2022). Em fevereiro de 2020, essa fila era estimada em 1,6 milhão de famílias (SOUZA; BRUCE, 2022). Em 2021, o projeto de lei de conversão chegou a determinar que as dotações orçamentárias deveriam ser suficientes para atender todas as famílias elegíveis ao programa, mas o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República a pedido do Ministério da Economia, que argumentou que a disposição comprometeria as contas públicas e contraria as normas de direito financeiro (PODER EXECUTIVO, 2021). Em 2023, o Auxílio Brasil foi substituído pelo retorno do Programa Bolsa Família, que passou a trazer uma estrutura de benefício básico aliado a valores adicionais pagos a filhos e gestantes. A determinação de que o número de beneficiários deveria se compatibilizar com as dotações orçamentárias disponíveis permaneceu (BRASIL, 2023).

Gráfico I – Evolução das famílias unipessoais nos programas de transferência condicionada de renda (Bolsa Família/Auxílio Brasil)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de tabela disponível em [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOclsLerpibuKep3bV%2BgG1e05Kv2rmg2a19ZW51ZmymaX6JaV2JIGCab2CNrMmlsKyamembs61ojMfGpt2slLysiJqdtKiftJ%2BuuqqSkpyZy6mmwraIp7G1sYDaphD7o5a41FPNrKB93L2ZqqmoWqpZtrykr7TINixmH3dsqKhrp6d4vzuwKCOyoGX2V2Dz%2Bq0pp21llq7qLnBmE2dwqAt6p%2FG3HyErrecrNqmrm54os8k4Namon29v5WvsaG26XQ%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bV%2BgG1e05Kv2rmg2a19ZW51ZmymaX6JaV2JIGCab2CNrMmlsKyamembs61ojMfGpt2slLysiJqdtKiftJ%2BuuqqSkpyZy6mmwraIp7G1sYDaphD7o5a41FPNrKB93L2ZqqmoWqpZtrykr7TINixmH3dsqKhrp6d4vzuwKCOyoGX2V2Dz%2Bq0pp21llq7qLnBmE2dwqAt6p%2FG3HyErrecrNqmrm54os8k4Namon29v5WvsaG26XQ%3D). Acesso em 26 mar. 2023.

Uma quarta política que pode ser considerada como uma transferência monetária para as famílias é a dedução por dependente no Imposto de Renda. Segundo as normas aplicáveis a esse imposto, os contribuintes podem abater um valor fixo mensal da renda tributável quando possuírem cônjuges, companheiros com quem convivam a mais de cinco anos ou com os quais possuam filhos, filhos até vinte e um anos, netos, bisnetos e irmãos que não vivam com os respectivos pais, tutelados ou pais e avós que não auferam renda além do limite tributável (BRASIL, 2018a). Esse tipo de benefício tributário, diferente dos anteriores, não possui focalização em famílias pobres e, pelo contrário, beneficiam, em 99% dos casos, famílias que se encontram no tercil superior da distribuição de renda (SOARES; BARTHOLO; OSÓRIO, 2019).

### 2.4.3 Políticas de cuidado

Outra forma de política de cuidado está na implementação de políticas de cuidados com pessoas vulneráveis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Essas políticas são bastante relevantes por permitirem que o tempo gasto por membros da família e da rede de apoio para o trabalho de cuidado seja utilizado para outros afazeres, como o trabalho remunerado. Em um contexto em que a atividade de cuidado é eminentemente feminina, políticas como a creche e os centros-dia são essenciais para garantir a distribuição equitativa do trabalho doméstico e a igualdade de gênero (ORLOFF, 2009).

A política de creches foi marcada, até a Constituição de 1988, por uma regulamentação que se dava, sobretudo, no âmbito da política de assistência à mãe trabalhadora. A Consolidação das Leis do Trabalho passou a trazer a previsão de necessidade de os serviços de Previdência construírem creches em vilas operárias com mais de cem habitantes e que empresas com mais de trinta mulheres com idade superior a dezesseis anos possuíssem lugar para guarda dos filhos em período de amamentação (BRASIL, 1943). Do ponto de vista do fornecimento pelo poder público, as creches seguiam um viés assistencialista, caracterizada, por um lado, pelo fornecimento somente de cuidados básicos relacionados à higiene, saúde e segurança física das crianças e, de outro, pela prevalência de um discurso higienista que acreditava ser possível conter a criminalidade e a marginalidade a partir do atendimento de crianças nessas instituições (MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019; MELO; SALES, 2019). Havia ainda um sistema dual, com a camada mais rica da população usufruindo, via mercado, de um sistema de creches e pré-escolas que forneciam atendimento educacional nos moldes das descobertas sobre o desenvolvimento infantil, enquanto as crianças mais pobres frequentavam instituições assistenciais (MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019).

A Constituição de 1988 mudou a regulamentação legal ao trazer a previsão da creche tanto como direito do trabalhador (art. 7º, XXV) quando como uma modalidade educacional, ao definir, em sua redação original, que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988, s.p.). A redação original da Constituição também trouxe a responsabilidade de fornecimento de creche pelos municípios, contando com colaboração técnica e financeira dos estados e da União (art. 30, VI e art. 211, §2º) (BRASIL, 1988). Em

1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, embora reproduzindo o comando constitucional de dever do Estado em prover o atendimento em creches através dos entes municipais, definiu que a prioridade dos municípios seria o Ensino Fundamental (art. 10, VI) (BRASIL, 1996). A falta de instrumentos de coordenação entre os entes da federação e a determinação de priorização do ensino fundamental fizeram com que a creche permanecesse largamente como política executada pelo orçamento da assistência social até o início dos anos 2000, com cerca de 97,5% dos recursos vindos dessa pasta no ano de 2002 (CASTRO; DUARTE, 2009).

O mecanismo de indução para que os municípios ampliassem as vagas em creche por meio do orçamento da educação só ocorreu em 2006, com a reformulação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua transformação em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014). Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, seu sucessor, são mecanismos recentralizadores da União que tem por função ao mesmo tempo financiar o ensino e garantir sua homogeneização nos diversos municípios que compõem o Brasil (GRIN; SANTOS; ABRUCIO, 2020; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014). O FUNDEF tinha foco no Ensino Fundamental e, com a sua transformação em FUNDEB por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), passou a poder também financiar os Ensinos Infantil e Médio, permitindo um aumento no número e na qualidade dos serviços prestados nessas duas esferas, além de uma equalização na provisão de serviços (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014). A previsão de cobertura de creches pelo FUNDEB não constava da proposta original, e só foi acrescentada após pressão da sociedade civil (BRASIL, 2007; PINTO, 2007; SENA, 2008; OLIVEIRA, 2009).

Outra política importante para o financiamento das creches no Brasil veio com o programa Brasil Carinhoso, instituído pela Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012 e convertida na Lei Federal nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012a; 2012b). O Brasil Carinhoso é uma política multissetorial que tem por objetivo integrar ações socioassistenciais no âmbito do antigo Programa Bolsa Família com ações de saúde e oferta de creches para as crianças assistidas (CRUZ, 2017). Para isso, foi estipulada a transferência de recursos para municípios segundo a população de crianças de 0 a 48 meses beneficiadas pelo Bolsa Família e, posteriormente, também pelo Benefício de Prestação Continuada ou com deficiência (BRASIL, 2012b). Os recursos, embora provenientes da área de assistência

social, seriam administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2012a; 2021b).

O Brasil Carinhoso foi uma política importante para ampliar o acesso à creche nos diversos municípios brasileiros. Houve uma grande adesão dos municípios ao programa, fazendo com que o número de municípios contemplados saltasse de 2.246 no ano de 2012 (equivalente a 40% do número de municípios) para 5.419 (equivalente a 97% do número de municípios). No mesmo período, as vagas em creches públicas que recebiam os recursos do Brasil Carinhoso aumentaram 130%, e as vagas em creches privadas conveniadas aumentaram 212%, enquanto o número de crianças beneficiárias do Bolsa Família que foram atendidas pelo Brasil Carinhoso na rede pública ou privada conveniada cresceu de 261.890 no ano de 2012 para 636.711 no ano de 2015 (CRUZ, 2017).

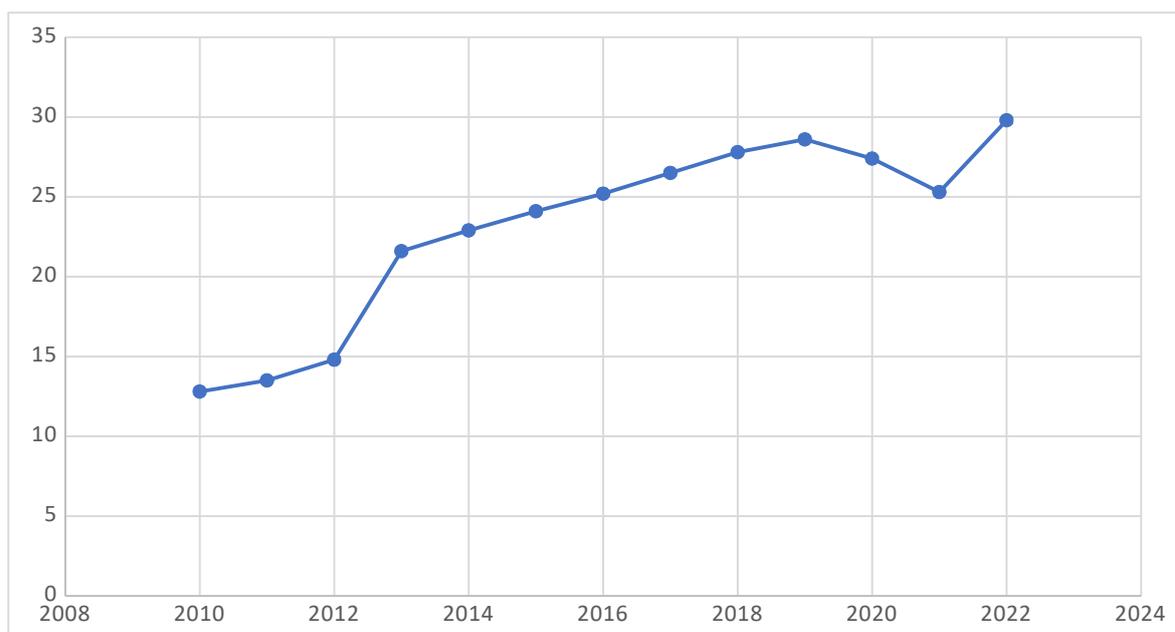
O montante de recursos também foi expressivo, chegando ao pico de 764,5 milhões em 2014. Em 2015, durante o período Dilma, e 2016, já sob o governo Temer, contudo, mudanças na normatização, que incluíram a criação de novas condicionalidades para que o município recebesse a complementação e alteração na forma de cálculo dos valores, fizeram com que o número de municípios que passaram a receber recursos diminuiu, com uma queda de 35% nos entes beneficiados só no primeiro ano das novas regras (CRUZ, 2017). Também houve uma redução no dispêndio total com o programa, que chegou a somente 7,6 milhões em 2019 (SECRETARIA NACIONAL DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA, 2020). Essa diminuição será tratada no capítulo 4, que discutirá o desfinanciamento do programa sob a lógica da literatura sobre desmantelamento de políticas públicas

A importância da complementação federal dada pelo Brasil Carinhoso para a ampliação da cobertura das creches mostra a centralidade do financiamento da União nesta política. A política de creches exige recursos que nem sempre estão disponíveis dentro do orçamento municipal. Para custear o aumento de vagas necessário para cumprir a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche até 2024, contida no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), os municípios do estado de São Paulo, por exemplo, teriam que aumentar os investimentos em creche em um patamar médio de 47% (CRUZ *et al.*, 2019). Em 164 deles, o investimento teria que subir acima da metade do valor dispendido atualmente, e em 43 deles, teriam que aumentar mais de 90% (CRUZ *et al.*, 2019).

Apesar do crescimento da cobertura da creche a partir da inserção dessa política no orçamento da educação e dos investimentos realizados pelo governo federal na segunda

metade dos anos 2000 e na primeira metade dos anos 2010, ainda se trata de uma política que atende poucas crianças. O gráfico II permite demonstrar que, ainda que a cobertura líquida de crianças de 0 a 3 anos que estão matriculadas em creches tenha subido de 12,8% em 2010 para 29,8% em 2022, a cobertura continua distante dos 50% previstos no PNE. Há ainda desigualdade no acesso à creche, com as crianças pertencentes aos 25% mais ricos frequentando a creche a uma taxa quase duas vezes superior ao quartil inferior na distribuição de renda (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). Além disso, a creche parece ser ineficiente na função de garantir a possibilidade de empregabilidade da mãe, já que o crescimento da creche pós-Brasil Carinhoso se deu, majoritariamente, para as creches em tempo parcial (CRUZ, 2017).

Gráfico II – Taxa líquida de matrículas de crianças de 0 a 3 em creches



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados calculados pela Fundação ABRINQ e disponíveis em <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/educacao-infantil/1222-taxa-liquida-de-matricula-em-creches?filters=1,2018>. Acesso em 26 mar. 2023. A taxa líquida de matrículas é calculada a partir da proporção entre as crianças de 0 a 3 anos matriculadas e a projeção da população total dessa faixa etária.

Se a creche é uma política pública que passa por um processo de ampliação da rede pública de cuidado com as crianças através da inserção no rol de políticas de educação, o cuidado com a pessoa com deficiência e com o idoso permanece, no Brasil, como uma atividade eminentemente familiar ou, quando feita pelo poder público, restrito à assistência social (MORAES, 2020). Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, duas políticas específicas para pessoas com deficiência e idosos podem aliviar o trabalho dos

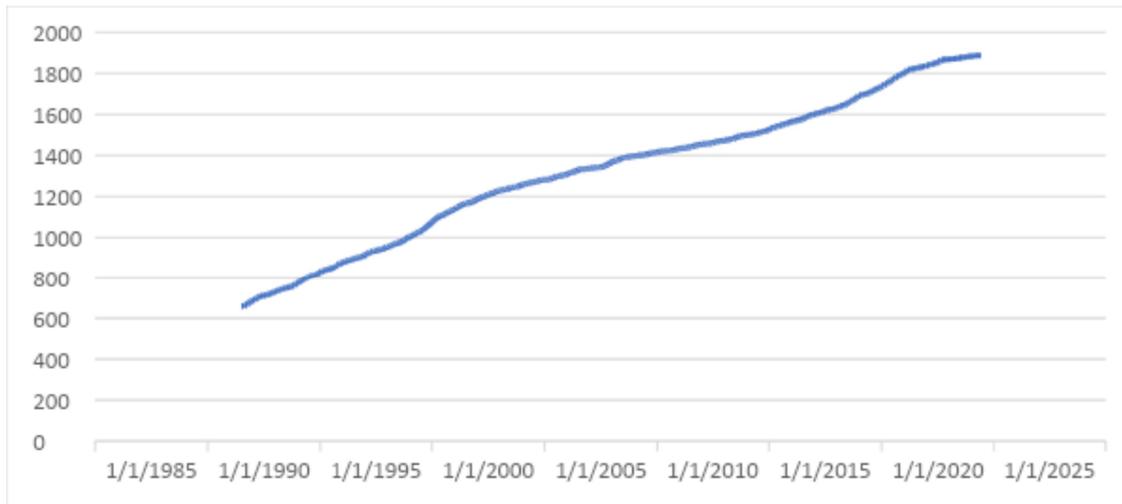
cuidadores. A primeira, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, é um serviço de média complexidade ofertado em um Centro-Dia, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou outra unidade referenciada ao CREAS. Já o Serviço de Acolhimento Institucional é direcionado àqueles indivíduos que, por alguma razão, não podem permanecer no núcleo familiar, sendo cuidados em uma Instituição de Longa Permanência, no caso de idosos, ou em uma Residência Inclusiva, no caso de pessoas com deficiência (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O Centro-Dia é uma unidade socioassistencial de abrangência municipal que tem por função garantir os direitos das pessoas com deficiência ou idosas a partir do acompanhamento de sua unidade familiar. Para isso, o Centro-Dia

[r]ealiza um conjunto variado de atividades de convivência grupal, social e comunitária; cuidados pessoais; fortalecimento de vínculos e ampliação das relações sociais; apoio e orientação aos cuidadores familiares; acesso a outros serviços no território e às tecnologias assistivas de autonomia e convivência, **contribuindo para aumentar a autonomia e evitar o isolamento social da pessoa com deficiência e do cuidador familiar** (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, s.d., p. 33, grifos nossos).

Em termos demográficos, é possível perceber que os Centros-Dia ainda não estão presentes na maior parte dos municípios. Segundo o Censo SUAS de 2021, havia 1886 Centros-Dia presentes em 1239 municípios, o que corresponde a 22,3% do total de municípios brasileiros. O gráfico III mostra uma expansão aproximadamente linear desde a promulgação da Constituição, saindo de 664 Centros-Dia no início dos anos 1989 para os 1886 no final dos anos 2021. Essa expansão se deu principalmente pelas instituições beneficentes, já que 92,8% dos Centro-Dia são administrados por Organizações Não-Governamentais. Somente 18,7% dos Centro-Dias não recebem financiamento do poder público e, entre os que recebem, o principal financiador são os municípios (85,3% dos Centros-Dia recebem dessa fonte), seguidos do governo federal (43,2%) e dos estados (34,0%). O público mais atendido é o de pessoas com deficiência: 79,2% dos Centros-Dia atendem crianças e adolescentes com deficiência, 83,7% atendem adultos com deficiência e 53,7% atendem idosos com deficiência. No caso de idosos sem deficiência, os Centros-Dia são mais escassos, e somente 19,7% atendem esse público.

Gráfico III – Evolução do número de Centros-Dia no território nacional



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Censo SUAS 2021.

Do ponto de vista da capacidade, as unidades relataram comportarem, por turno, uma média de 50,6 pessoas por turno de trabalho, com mediana de 38. Em agosto de 2021, essas unidades atenderam o total médio de 107,2 pessoas, com mediana de 65. Em relação aos dias de permanência, 26% dos usuários permaneceram quatro dias na semana e 65% permaneceram cinco dias na semana. 77% dos usuários passaram ainda mais de quatro horas no Centro-Dia. Esse retrato permite concluir que esse serviço é um substituto adequado para o trabalho de cuidado, já que, em geral, permite o atendimento ao usuário em um grande número de dias na semana (4 ou 5) e por um número grande de horas (habitualmente mais de quatro). Contudo, a provisão desses serviços só está disponível em pouco mais de um quinto dos municípios brasileiros.

Em relação ao acolhimento institucional, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê o acolhimento de pessoas com deficiência em unidades conhecidas como Residências Inclusivas, enquanto idosos podem ser acolhidos em Casas-Lares e em Instituições de Longa Permanência (CNAS, 2009). A política de acolhimento institucional tem o objetivo de serem excepcionais, e a equipe técnica do acolhimento é orientada a realizar ações para reintegração ao núcleo familiar de origem ou a outro núcleo pertencente à família extensa ou afetiva (CNAS, 2009; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

Diferente dos Centros-Dia, o Censo SUAS 2022 demonstra que a maior parte das unidades de acolhimento é direcionado não para as pessoas com deficiência, mas para idosos.

Em termos quantitativos, 2.059 das 6.536 (31,5%) unidades de acolhimento institucional são direcionadas para o público idoso, enquanto só 362 (5,5%) são direcionados a adultos com deficiência. 88,6% das unidades destinadas a idosos e 75,1% das unidades destinadas a adultos com deficiência são administradas por entidades não-governamentais. 86% das entidades não governamentais que administram unidades de acolhimento institucional de idosos recebem financiamento de algum dos entes estatais, sendo a maior parte delas financiadas pelos municípios (69%). A conformação no caso das pessoas com deficiência é a mesma, e 94,2% das entidades são financiadas, também em sua maioria pelos municípios (59,9%). Em termos de cobertura, há 83.750 vagas para acolhimento institucional de idosos, com uma média de 40,68 idosos por unidade. As vagas para pessoa com deficiência são bem inferiores, com apenas 5.938 vagas e média de 16,40 vagas por unidade. A diretriz de acolhimento excepcional e temporário parece possuir pouca eficácia prática, já que 59,5% das pessoas idosas e 77,3% das pessoas com deficiência se encontram acolhidas há mais de 24 meses (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2022).

Contudo, em se tratando de Instituições de Longa Permanência para Idosos, o Censo SUAS não dá uma dimensão global do fenômeno, já que essa política é caracterizada por uma grande mercantilização. Embora formalmente façam parte da Assistência Social, a atividade é aberta à iniciativa privada, inclusive com fins lucrativos. Um censo realizado entre 2007 e 2009 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) mostra que somente 6% das ILPIs tinham natureza pública, pouco mais de um quarto (28%) tinha natureza privada lucrativa e quase dois terços (65%) era filantrópica. Porém, é necessário ressaltar que a principal fonte de financiamento mesmo entre as instituições filantrópicas é a contribuição dos próprios abrigados ou de seus parentes (CAMARANO; BARBOSA, 2016). Em termos globais, o cuidado no núcleo familiar ainda é predominante, já que menos de 1% da população idosa se encontram acolhidas em ILPIs, taxa que parece ter diminuído entre 2000 e 2010 (CAMARANO; BARBOSA, 2016).

O cuidado familiar dos vulneráveis é ainda promovido pelo Estado a partir de uma série de serviços socioassistenciais, notadamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), direcionado às famílias em vulnerabilidade social e prestado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), direcionado às famílias em situação de violência ou violação de direitos e prestado nos Centros de Referência Especializado de

Assistência Social (CREAS). O PAIF é definido pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais como o “trabalho social com famílias, de caráter continuado, **com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias**, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (CNAS, 2009, p. 12, grifos nossos). Já o PAEFI é definido como o

[s]erviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e **para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social** (CNAS, 2009, p. 29, grifos nossos).

Dessa forma, os serviços socioassistenciais se constituem em apoio estatal para que as famílias compreendam e exerçam sua função protetiva. Esse serviço é prestado por uma equipe técnica mínima, composta por profissionais de nível superior em uma perspectiva multidisciplinar. A equipe mínima dos CRAS e dos CREAS está descrita nas tabelas 3 e 4.

Quando se analisa a cobertura dos serviços socioassistenciais, é possível perceber que há a sua provisão em todo o território nacional. Segundo o Censo SUAS, havia em 2021 um total de 8.471 unidades de CRAS espalhados em 5520 municípios (99,1% do total de municípios brasileiros). 51,6% dos CRAS tinham capacidade de referência de até 2.500 famílias, 16,9% referenciavam entre 2.500 e 3.500 famílias e 31,4% referenciavam entre 3.500 e 5.000 famílias. A grande maioria dos CRAS funciona cinco dias na semana (98,7% do total de unidades) durante oito ou nove horas por dia (73,6% e 14,4% das unidades, respectivamente). Os imóveis em que se encontram o CRAS são utilizados, em sua maioria, somente para as atividades da proteção social básica, e somente 14% dos CRAS compartilham imóveis com outros serviços públicos. No que tange ao serviço do PAIF, há uma grande variação entre o número de pessoas atendidas regularmente em atendimentos coletivos, que são a forma por excelência de fornecimento dessa modalidade de serviço (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 41-42). Ainda segundo os dados do Censo SUAS 2021, a média de pessoas que compareceram regularmente aos atendimentos coletivos durante agosto de 2021 foi de 66,2, com 21 pessoas na mediana e desvio-padrão de 127 pessoas.

Tabela IV – Recursos humanos nos CRAS

Equipe mínima do CRAS			
Porte do município	Pequeno porte I (até 20 mil habitantes)	Pequeno porte II (mais de 20 e menos de 50 mil habitantes)	Médio, grande porte e DF
Capacidade de acompanhamento	Até 2.500 famílias	Até 3.500 famílias	Até 5.000 famílias
Total de profissionais de nível superior	2	3	4
Descrição dos profissionais	Um assistente social e outro preferencialmente psicólogo	Dois assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo	Dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que integre o SUAS (assistente social, psicólogo, advogado, pedagogo, antropólogo, economista doméstico, sociólogo, terapeuta ocupacional ou musicoterapeuta)
Número de profissionais de nível médio	2	3	4

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Secretaria Nacional de Assistência Social (2011).

Já em relação ao CREAS, os dados do Censo SUAS 2021 apontam que há 2.782 unidades desse tipo espalhadas em 2.504 municípios (45% do número de municípios brasileiros). A maior parte dos CREAS tem abrangência municipal (98,8%) e não regional (1,2%). Essa conformação sugere que a cobertura do PAEFI é bastante inferior à cobertura do PAIF. Assim como os CRAS, os CREAS funcionam majoritariamente cinco dias na semana (99%) e oito ou mais horas por dia (93,9%) em imóveis exclusivos para as atividades da unidade (85,8%). Ainda segundo o Censo SUAS 2021, o PAEFI acompanhava, em 2021, uma média de 106 famílias por CREAS, com mediana de 62 famílias e 151 famílias de desvio-padrão.

Tabela V – Recursos humanos nos CREAS

Equipe mínima do CREAS	
Município com gestão inicial e básica	Municípios com gestão plena
Equipe formada por um coordenador, um assistente social, um psicólogo, um advogado, dois profissionais de nível médio ou superior para abordagem ao usuário e um auxiliar administrativo	Equipe formada por um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, quatro profissionais de nível médio ou superior para abordagem ao usuário e dois auxiliares administrativos
Capacidade de atendimento de 50 indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 indivíduos

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Secretaria Nacional de Assistência Social (2011).

Os serviços socioassistenciais são guiados pelo princípio da matricialidade sociofamiliar (MEDALHA PEREZ *et al.*, 2018), definido pela Política Nacional de Assistência Social (2004) como a ideia de que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e que “deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu **papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência**” (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 90, grifos nossos). Trata-se, segundo Miotto (2015) não de uma noção da família como instância principal de acolhimento das demandas, devendo o Estado participar somente subsidiariamente da proteção social em relação às famílias incapazes de realizar o cuidado, mas de uma ideia de que

a capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção que lhe são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas. Nessa perspectiva a família na sociedade brasileira hoje, mais que ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, deve ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, **ênfatizando a responsabilidade pública** (MIOTTO, 2015, p.3, grifos nossos)

As políticas de cuidado se caracterizam, dessa forma, como providas essencialmente pela política de assistência social a partir de uma visão familista com suporte, que procura dar subsídios para a função protetiva da família. Os serviços mais disponíveis para as famílias são o PAIF (disponível na quase totalidade dos municípios) e o PAEFI (disponível em pouco

menos da metade dos municípios), que tem por pressuposto a manutenção da pessoa no núcleo familiar. A cobertura de Centros-Dia é baixa, e direcionada majoritariamente para o cuidado com pessoas com deficiência. A atuação estatal na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, caracterizada pela necessidade de retirada da pessoa vulnerável do núcleo familiar, é fornecida com baixa cobertura e somente de maneira subsidiária, e administrada principalmente por meio de convênios com Organizações não-Governamentais. Serviços como as Instituições de Longa Permanência acabam sendo mercantilizados mesmo em um contexto em que o provedor é uma instituição filantrópica. Assim, aponta-se para a realização do cuidado especialmente pela família (ainda que com apoio das políticas públicas socioassistenciais) seguida de seu provimento pelo mercado ou pelo Terceiro Setor, para só então haver atuação estatal direta na temática.

#### **2.4.4 Políticas que visam afetar tanto o tamanho quanto a dinâmica das famílias**

As políticas relacionadas à dinâmica familiar brasileiras se alteraram profundamente a partir da segunda metade do século XX. O Código Civil de 1916, que permaneceu vigente até 2002, criava um sistema legal de direito de família que privilegiava a figura masculina em detrimento da mulher. Assim, em seu texto original, a mulher casada era relativamente incapaz para os atos da vida civil, sendo assistida pelo marido, o poder sobre os filhos era o pátrio poder, exercido pelo homem com a mulher somente como auxiliar, o matrimônio era indissolúvel e os filhos eram divididos entre legítimos, aqueles advindos de uma relação matrimonial e com todos os direitos reconhecidos em lei, e o filho ilegítimo, que não gozaria de todos os direitos (BRASIL, 1916).

Essa situação foi paulatinamente se alterando ainda antes da vigência da CF88. Em 1962, o Estatuto da Mulher Casada retirou a mulher casada da condição de incapaz, mas manteve o homem como o chefe da família (BRASIL, 1962). Em 1977, passou a ser possível o divórcio, mas somente após um período inicial de três anos após a separação judicial (BRASIL, 1977).

A Constituição Federal de 1988 alterou a relação entre homem e mulher e pais e filhos ao definir que homens e mulheres possuem igualdade de direitos (art. 5º, I) e que os filhos não seriam discriminados pelo fato de serem adotados ou ilegítimos (art. 227, §6º) (BRASIL, 1988). Posteriormente, a Constituição é emendada para permitir o divórcio sem separação judicial ou de fato anterior (BRASIL, 2010a). Outra novidade importante é o reconhecimento

das uniões estáveis, arranjos familiares informais, garantindo direitos a essa modalidade de famílias (BRASIL, 1988). Em 2002, o novo Código Civil traz ainda mais novidades equalizadoras, como a renomeação de “poder familiar” para “pátrio poder” e a determinação de igualdade entre os cônjuges na constância do casamento e na determinação da educação dos filhos (BRASIL, 2002).

Um ponto importante acerca das políticas de família que interferem na dinâmica e no tamanho das relações familiares é que o protagonismo dessas medidas foi, em geral, do legislativo e, mais recentemente, do Supremo Tribunal Federal. Em 2011, a corte entendeu ser possível a união estável homoafetiva, decisão que foi expandida pelo Conselho Nacional de Justiça também para o casamento (STF, 2011). Em 2016, o Supremo Tribunal Federal decide ser possível a coexistência de paternidade biológica e socioafetiva, com igualdade de deveres entre eles (STF, 2016b). Em 2017, foi decidido que a união estável se equipara ao casamento para efeitos patrimoniais (STF, 2017). Por fim, mais recentemente, em 2022, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não incide o Imposto de Renda sobre pensões alimentícias (STF, 2022b).

Por fim, as políticas relacionadas ao combate à violência doméstica e familiar ganham força no país a partir dos anos 2000. Em 2003, o Estatuto da Pessoa Idosa passa a prever uma série de medidas para a proteção de pessoas maiores de sessenta anos contra o abandono e a violência, prevendo inclusive a atuação do Ministério Público na atenção a idosos (BRASIL, 2003b). Em 2006, a Lei Maria da Penha passa a regular as políticas contra a violência doméstica e familiar contra a mulher, prevendo instrumentos como as medidas protetivas, que proíbem o afastamento ou o contato do agressor com a vítima e que foram efetivas na redução da violência contra a mulher (BRASIL, 2006a; CERQUEIRA *et al.*, 2015). Especialmente no que diz respeito à violência contra a mulher, a literatura aponta como a política de combate a esta prática não é necessariamente familista, mas varia segundo a burocracia de nível de rua entre o familismo típico da política de assistência social e uma noção mais alinhada aos movimentos feministas que ressalta a independência e o empoderamento da mulher (SANTOS, 2015). Por fim, em 2015, com a Lei Brasileira de Inclusão, um conjunto de medidas entrou em vigor para coibir a violência e a exploração de pessoas com deficiência (BRASIL, 2015)

Em suma, as políticas de família brasileira têm flexibilizando as disposições anteriores de forma a ampliar a extensão do que se considera uma família. De alguma forma, trata-se de

uma direção que amplia responsabilidades dos membros das famílias ao estender deveres como os deveres conjugais de fidelidade e apoio mútuo e o dever de prestar alimentos dos pais em relação aos filhos para sujeitos que anteriormente não estavam inseridos na norma. Por outro lado, é também uma forma de reconhecer direitos para crianças e adolescentes e mulheres que passaram a ter a proteção legal dada à família. A provisão de direitos sociais, ainda que conserve um grau de estratificação social importante – em especial no que se refere às políticas de conciliação entre trabalho e família -, passou por um processo de ampliação após a Constituição de 1988. Essas políticas sociais são caracterizadas pelo familismo, com o objetivo de reforçar a função protetiva da família. Assim, o Brasil passa do familismo implícito para o familismo com suporte, direcionando os esforços estatais para as diversas formas de família.

### 3 EXTREMA-DIREITA, NEOCONSERVADORISMO, NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

As primeiras décadas do século XXI foram marcadas pelo avanço eleitoral de partidos de extrema-direita (BRAUSE; KINSKI, 2022). Esse fenômeno, aliado à inclusão no debate público de temas caros a essa corrente ideológica, como imigração e relações de gênero, gerou um fenômeno que se convencionou chamar de “normalização” (*mainstreaming*) de partidos de extrema-direita (*far right*), que passaram inclusive a compor coalisões com partidos de direita e centro-direita em Estados europeus parlamentaristas (RÖTH; AFONSO; SPIES, 2018; MUDDE, 2019). Tal avanço passa a ser considerado na literatura como uma fonte de regressão democrática mesmo em nações com histórico de alto apoio normativo à democracia, devido à característica desses partidos de rejeitar traços característicos da democracia liberal, como igualdade e separação dos poderes (MUDDE, 2019; MOUNK, 2018).

Cas Mudde (2019) demonstra que, embora haja diferenças significativas entre distintos grupos de extrema-direita<sup>11</sup>, algumas temáticas comuns se sobressaem. Entre os assuntos que dominam a agenda e os programas dos partidos de extrema-direita, pode-se citar a imigração, problemas de segurança e de corrupção no âmbito do Estado e relações de gênero. Em termos ideológicos, partidos de extrema-direita se caracterizam por uma visão que naturaliza a desigualdade e advoga por um sistema rígido e autoritário de controle social, além de uma visão nativista, que une nacionalismo e xenofobia para defender uma ordem social em que haja uma separação explícita entre cidadãos “verdadeiros” (geralmente ligados a uma determinada etnia ou origem nacional) e os “outros”, que podem se constituir de minorias étnico-raciais, de sexualidade e gênero ou de adversários políticos. De qualquer modo, a ideologia de extrema-direita é altamente generificada e familista, defendendo explicitamente a existência de uma “mulher” e uma “família” ideais e agindo contra aqueles que se distanciem desse ideal (MUDDE, 2019).

Kitschelt e McGann (1997), propondo uma teoria que se baseia em uma análise espacial do voto, apontam que os partidos de extrema-direita na Europa conseguiam ganhos

---

<sup>11</sup> Aqui, é importante mencionar que considerou-se “extrema-direita” como a tradução em português para o termo *far-right*, usado por Mudde (2019). Tal ressalva se faz necessária porque o autor considera como extrema-direita todos aqueles movimentos de direita que têm a característica de serem fortemente antissistema. Dentro desse grupo, seria possível encontrar grupos de “direita radical” (*radical right*), que ainda acreditam na democracia enquanto valor, e grupos que Mudde denominou como de *extreme-right* (“direita extremada”, para diferenciar da tradução de *far-right*) (MUDDE, 2019).

eleitorais se cumprissem dois requisitos factuais – a existência de uma sociedade pós-industrial onde os interesses de eleitores de direita e esquerda se distanciassem sensivelmente e a convergência entre as agendas de partidos de esquerda e direita. Nesse contexto, a ideologia de extrema-direita seguiria o que os autores chamaram de “fórmula da vitória” (*winning formula*), que consistiria na união entre pautas conservadoras (como política migratória xenófoba) e pautas neoliberais (como privatizações), união que permitiria a atração tanto de trabalhadores manuais quanto de pequenos empresários, formando a base eleitoral dos partidos de extrema-direita (KITSCHOLT; MCGANN, 1997).

No Brasil, as análises sobre a ideologia política de atores e movimentos de extrema-direita também apontam para como essas formações ideológicas aliam pautas típicas do neoliberalismo, como a austeridade fiscal e a privatização de empresas e serviços públicos, e pautas de movimentos neoconservadores que resistem aos ganhos de direitos por parte de minorias como imigrantes, minorias raciais e mulheres (SILVA, 2021; BIROLI, 2019). Esse caráter de resistência a conquistas democráticas seria um ponto relevante para se caracterizar o neoconservadorismo presente na atuação política desses atores e movimentos, que se distanciaria do conservadorismo clássico justamente pelo seu caráter de contramovimento, com repertórios de ação, linguagem e agenda próprios (BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020; SERRANO, 2020). Esse neoconservadorismo contemporâneo – entendendo o prefixo “neo” como maneira de distinguir a ideologia contemporânea de extrema-direita da ideologia conservadora clássica burkeana - teria, na visão de Birolí, Machado e Vaggione (2020), cinco grandes características: seria um movimento (i) transnacional, que (ii) agrega atores diversos entre si para (iii) em um contexto democrático – ainda que possivelmente de erosão democrática – (iv) transformar conflitos morais pertencentes à arena política em conflitos jurídicos que (v) reforçam o neoliberalismo através da responsabilização da família, desmonte de serviços públicos e mercantilização. Haveria, ainda, na agenda neoconservadora, temas relacionados ao reforço da família patriarcal, do punitivismo e do militarismo (LACERDA, 2019).

A ideologia de extrema-direita, assim, pode ser relevante para a trajetória das políticas de famílias em ao menos dois aspectos. Em primeiro lugar, ao reforçar valores tradicionais, a ideologia de extrema-direita pode privilegiar políticas familizantes e generificantes, mesmo que por *default*, e desmontar políticas que visem dismantelar papéis tradicionais de gênero. Em segundo lugar, ao defender o dismantelamento de serviços públicos e a austeridade fiscal,

as políticas de extrema-direita podem preferir incentivar o familismo implícito a criar políticas públicas de família.

Esse capítulo se compõe de duas seções. Na primeira delas, será analisada a teorização acerca de como o neoliberalismo e o neoconservadorismo se agregam nas ideologias de extrema-direita. Isso será feito através de uma descrição do debate entre as teóricas políticas Wendy Brown e Melinda Cooper. Após, na segunda seção, serão apresentadas análises empíricas sobre como a união entre neoliberalismo e neoconservadorismo altera as trajetórias das políticas sociais em geral e das políticas de família em especial.

### **3.1 Amálgama entre neoconservadorismo e neoliberalismo nas ideologias de extrema-direita**

Em 2006, a filósofa americana Wendy Brown (2006) publica um ensaio em que tenta compreender quais as relações entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo nos movimentos da extrema-direita contemporânea. A intenção da autora é se perguntar “como uma racionalidade que é expressamente amoral tanto em termos de fins como de meios (neoliberalismo) se cruza com uma que é expressamente moral e regulatória<sup>12</sup>” (BROWN, 2006, p. 692, tradução nossa). A autora emprega uma definição de neoliberalismo tributária de Foucault (2008), e que argumenta que a diferença entre o neoliberalismo e o liberalismo clássico estaria no fato de que o neoliberalismo ampliaria a racionalidade típica da microeconomia não só para a análise das relações mercantis, mas para todos os domínios da vida social e política. Nesse sentido, o neoliberalismo ampliaria a noção de *homo oeconomicus* – ou seja, do ser humano como um ser que através da racionalidade procura satisfazer os seus desejos individuais com o menor esforço possível – para descrever o ser humano em todos os seus aspectos (BROWN, 2006). Essa ampliação faria com que a própria esfera pública passasse a ser organizada em termos empresariais, fazendo com que a atuação do Estado fosse progressivamente analisada sob critérios como produtividade e lucratividade (BROWN, 2006).

Posteriormente, Brown (2015) ressalta como, com a ascensão do *homo oeconomicus* enquanto modelo antropológico no neoliberalismo, há uma perda de importância do *homo politicus*. A definição de homem enquanto ser político vem do pensamento aristotélico, e

---

<sup>12</sup> No original: “How does a rationality that is expressly amoral at the level of both ends and means (neoliberalism) intersect with one that is expressly moral and regulatory (neoconservatism)?”.

parte do pressuposto de que o ser humano é um ser que participa dos negócios coletivos por possuir, por um lado, a capacidade de se autodeterminar e, por outro, de gerar vínculos coletivos. Essa definição de *homo politicus* – um ser que possui capacidade de refletir, se comunicar e de definir o que é melhor para si ao mesmo tempo em que consegue se associar para se autogovernar – não é desafiada com o surgimento da ciência econômica no liberalismo clássico: de fato, Adam Smith cria o *homo oeconomicus* a partir do momento em que define o mercado e as trocas voluntárias como um aspecto importante da existência humana; contudo, o autor é cauteloso ao afirmar que a possibilidade de criar trocas era somente uma das muitas qualidades humanas, que envolviam outros aspectos, como a linguagem. Porém, com o neoliberalismo, e a submissão da vida política à lógica econômica, a noção de humano como homem político passa a perder força (BROWN, 2015).

Os efeitos desdemocratizantes da transformação da esfera pública ocasionada pelo neoliberalismo serão relevantes para Brown (2006; 2015): ao transformar o ser humano em um ser eminentemente guiado pela esfera econômica, a esfera pública, representada pelo *homo politicus*, acaba sendo destruída. O resultado é a desvalorização da autonomia política, a transformação de problemas coletivos em problemas individuais com soluções de mercado, a ascensão do “cidadão-consumidor” e a legitimação de atos autoritários pelo Estado em nome da “eficiência” (BROWN, 2006).

É nesse contexto, para Brown (2006), que o neoconservadorismo ganha força nos Estados Unidos. A autora defende que esse novo movimento possui diferenças consideráveis em relação ao conservadorismo clássico, não se tratando, portanto, de um mero reavivamento da tradição conservadora. Esse neoconservadorismo seria motivado não por uma suposta frugalidade que seria típica do conservadorismo clássico, mas pela ideia de que estaria havendo um desmoronamento da moralidade tradicional, e que a política seria um meio para restaurar uma ordem tradicional. O papel do Estado, no neoconservadorismo, não seria de abstenção, mas de promoção ativa de ideologias que refletem a moralidade tradicional, estando em desacordo com os princípios do liberalismo clássico (BROWN, 2006).

A explicação para a possibilidade de surgimento e fortalecimento de uma corrente abertamente iliberal, como é a definição de Brown (2006) para o neoconservadorismo acima, seria o enfraquecimento do próprio liberalismo político com a ascensão do neoliberalismo. Como sintetiza a autora,

[o] neoconservadorismo plantado no solo preparada pelo neoliberalismo gera uma nova forma política, uma modalidade específica de governança e cidadania, uma cuja incompatibilidade com mesmo as práticas e instituições formais não provoca uma crise de legitimação devido à desvalorização neoliberal das práticas e instituições que são então sacralizadas pelo neoconservadorismo<sup>13</sup> (BROWN, 2006, p. 702).

Além de dismantelar a esfera pública e permitir a ascensão de ideologias neoconservadoras, Brown (2015) ressalta como o neoliberalismo reforça padrões tradicionais de gênero ao dismantelar serviços públicos. Embora o *homo oeconomicus* catapultado pelo neoliberalismo pareça, em um primeiro momento, ser um conceito neutro em termos de gênero, ou seja, ser aplicável de maneira equivalente a homens e mulheres, já é bem assentado entre as economistas feministas o fato de que a economia tem apagado o trabalho de cuidado das mulheres ao ressaltar somente as trocas mercantis como relevantes para entender o fenômeno da ordem econômica (e.g. MARÇAL, 2017; WARING, 1999). Atrás da atividade econômica existiria, portanto, uma série de trabalhos relacionados ao cuidado e ao bem-estar que é essencial para a possibilidade mesmo das trocas mercantis pelos seres humanos (FEDERICI, 2019). Com o dismantelamento de serviços de cuidado ocasionado pela austeridade fiscal, o neoliberalismo reforçaria o fardo desproporcional vivido por mulheres na esfera doméstica, já que são as mulheres as principais responsáveis pelo cuidado do ambiente doméstico e dos sujeitos vulneráveis, como crianças, adolescentes, pessoas idosas ou com deficiência (BROWN, 2015). O neoliberalismo seria, assim, familista por *default* por excelência:

Colocando de outra maneira, “responsabilização” no contexto da privatização de bens públicos penaliza unicamente mulheres na medida que elas permanecem desproporcionalmente responsáveis por aqueles que não podem se responsabilizar por si próprios. **Nesse contexto, familismo é um requisito essencial, e não uma característica incidental da privatização neoliberal de bens e serviços**<sup>14</sup> (BROWN, 2015, p. 106, grifos e tradução nossos).

O aspecto necessariamente generificante e familista do neoliberalismo está presente também na análise de Melinda Cooper (2017) sobre as relações entre o neoliberalismo e o

<sup>13</sup> No original: “Neoconservatism sewn in the soil prepared by neoliberalism breeds a new political form, a specific modality of governance and citizenship, one whose incompatibility with even formal democratic practices and institutions does not spur a legitimation crisis because of the neoliberal devaluation of these practices and institutions that neoconservatism then consecrates”

<sup>14</sup> No original: “Put another way, “responsibilization” in the context of privatizing public goods uniquely penalizes women to the extent that they remain disproportionately responsible for those who cannot be responsible for themselves. In this respect, familialism is an essential requirement, rather than an incidental feature of the neoliberal privatization of public goods and services.”

neoconservadorismo. Para a autora, a relação entre neoliberalismo e neoconservadorismo não é necessariamente uma relação em que o neoliberalismo cria as condições para surgimento do neoconservadorismo ao atacar virtudes cívicas, mas que as duas correntes se reforçam mutuamente desde sua gênese e que possuem em comum o foco na figura da família. Nesse contexto, seja considerando a família como unidade fundamental de uma ordem tradicional, como faz o neoconservadorismo, seja considerando essa formação como uma unidade econômica importante, como é o caso do neoliberalismo, ambas as correntes convergem em agenda em direção à proposta de políticas que reforçam os papéis familiares e reduzem a participação do Estado na garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos (COOPER, 2017).

Cooper (2017) desenvolve esse argumento a partir de um estudo de caso do contexto político norte-americano nos anos 70 e 80, em especial o desmantelamento do Aid to Families with Dependent Children (AFDC), uma política de transferência de renda que consumia somente uma pequena parcela do orçamento público e que foi adotada nos Estados Unidos desde as reformas dos anos 30 até o final da década de 90. A AFDC, em um primeiro momento, tinha por recipientes em especial viúvas brancas de combatentes, e sua instituição não era questionada socialmente. Com o tempo, contudo, essas mulheres brancas passaram a receber outros benefícios mais generosos, e o AFDC passou a ser direcionado em especial a mães solo e negras. Além disso, a Suprema Corte americana passou a derrubar uma série de leis estaduais que restringiam o acesso a esse benefício socioassistencial por parte de minorias raciais e mães solo, o que contribuiu para aumentar ainda mais a representação desse grupo dentro dos beneficiários (COOPER, 2017).

Quando o AFDC deixa de ser um benefício direcionado majoritariamente a famílias brancas e com arranjo tradicional, tem início uma resistência de setores neoconservadores e neoliberais a esse auxílio (COOPER, 2017). Nesse contexto, a imagem de controle da “*welfare queen*” – um estereótipo racista de que mulheres negras fariam sexo desregrado e teriam filhos fora da instituição matrimonial com o objetivo de receber benefícios socioassistenciais<sup>15</sup> (HILL COLLINS, 2019) - foi largamente utilizado para desacreditar o programa social (COOPER, 2017). A assistência social em geral e o AFDC em especial

<sup>15</sup> É importante ressaltar que a estigmatização de beneficiárias de programas sociais não é um fato exclusivo dos Estados Unidos dos anos 1970. Valente, Neris e Fragoso (2021) mostram como as beneficiárias do Programa Bolsa Família, recentemente substituído pelo Programa Auxílio Brasil, também são estigmatizadas em frações da opinião pública em termos semelhantes aos utilizados na realidade estadunidense. Essa estigmatização é aumentada por discursos envolvendo supostas fraudes generalizadas na concessão dos benefícios socioassistenciais e na suposta necessidade de fazer um “pente-fino” nos benefícios.

passaram a serem vistas como políticas públicas que quebravam o consenso do modelo do “homem provedor” (*male breadwinner*) que reinou no Pós-Guerra, gerando desintegração familiar e trazendo prejuízos a toda a sociedade (COOPER, 2017).

As visões neoliberal e neoconservadora sobre a relação entre o Estado e a família eram distintas. Para os neoliberais, a família seria uma instituição neutra e natural que deveria ser o *locus* primário de provisão social. O Estado deveria, assim, se abster de fornecer recursos, que deveriam ser fornecidos pelas unidades familiares. Já o neoconservadorismo não via a família como uma instituição gerada a partir da ordem espontânea, mas como algo que devia ser cultivado a partir do poder estatal. Para os neoconservadores, o problema dos benefícios de seguridade social dos anos 70 – e do AFDC em especial – era sua natureza pouco punitiva. A ideia não seria, assim, simplesmente refrear os impulsos estatais de gasto público com a assistência social, mas para requalificar o sistema de forma a excluir comportamentos danosos à moralidade pública da cobertura – por exemplo, diminuindo recursos para mães solo e famílias monoparentais (COOPER, 2017).

Os objetivos dos neoliberais e dos neoconservadores para a agenda da proteção social eram, dessa maneira, distintos – os primeiros queriam diminuir ao máximo a provisão de recursos pelo Estado, enquanto os segundos queriam justamente controlar a sexualidade a partir das políticas de família – mas sua agenda convergia na necessidade de recolocar a família como principal responsável pelo bem-estar dos cidadãos (COOPER, 2017). A aliança entre neoliberalismo e neoconservadorismo seria, portanto, de convergência temática no campo das relações familiares, reforçando a necessidade de recolocar a família como elemento relevante para a provisão de elementos para a subsistência dos indivíduos (COOPER, 2017; BROWN, 2019).

A literatura aponta, assim, para como a formação ideológica da extrema-direita a partir da segunda metade do século XX se reflete em um interesse nas políticas de família. Mais do que uma mera aliança casual surgida em um contexto de crise da democracia, a amálgama neoliberal-neoconservadora possui traços comuns na desdemocratização da esfera pública, na pressão por políticas mais familistas e mais privatistas e na confiança na tradição e no mercado como formas de garantir a ordenação social. A agenda de atores pertencentes a esse espectro político, ao menos nos Estados Unidos, passa pelo desmantelamento de serviços públicos substitutos do trabalho de cuidado, onerando as unidades familiares e,

principalmente, as mulheres e pelo reforço de valores tradicionais não só no nível do discurso, mas também na decisão acerca de quais políticas serão desmanteladas.

### **3.2 Políticas de família e agentes políticos de extrema-direita**

A relação entre políticas sociais e governos de extrema-direita foi pensada, inicialmente, como caracterizada por uma “fórmula de vitória” que reuniria conservadorismo e neoliberalismo. O pressuposto dessa teoria era uma noção espacial do comportamento político, já que essa estratégia eleitoral permitiria a conquista de uma base eleitoral composta tanto por trabalhadores manuais quanto por primeiros empresários (KITSCHOLT; MCGANN, 1997). Assim, previu-se, em um primeiro momento, que a agenda da extrema-direita seria composta por propostas de desmonte de políticas sociais aliadas à criação de políticas familistas.

Rovny (2013) apresenta críticas à abordagem espacial de Kitschelt e McGann, argumentando que esse tipo de modelo, embora útil para explicar porque partidos políticos tomam certa posição no debate público, ignora o fato de que os partidos políticos também podem agir estrategicamente para ocultar certos posicionamentos e frisar certos assuntos que sejam de seu interesse. Baseado em pesquisas de opinião e em manifestos de partidos de extrema-direita, a conclusão de Rovny é que essas agremiações partidárias utilizam uma estratégia de embaçamento (*blurring*) em temas relacionados à economia, dando mais relevo a temas não-econômicos. Dessa maneira, seria possível a conquista de votos pertencentes a eleitores que, embora se alinhem às visões não-econômicas da extrema-direita, possuem visões econômicas mais variadas no espectro político (ROVNY, 2013).

Os estudos sobre a relação entre extrema-direita e políticas sociais passaram, dessa maneira, a tentar compreender não só o que os partidos colocam explicitamente como agenda, mas também o que é ocultado ou omitido no discurso político desses agentes. Enggist e Pinggera (2021) argumentam que a ideia de que os partidos de extrema-direita embaçam sua posição acerca de políticas sociais como um todo é equivocada, por não diferenciar a dimensão do tamanho do Estado de Bem-Estar da dimensão da composição dos benefícios que o Estado de Bem-Estar provê. Baseado em manifestos eleitorais de sete partidos europeus de extrema-direita, os autores concluem que, embora os partidos realmente citem menos as políticas sociais em seus manifestos eleitorais e embacem sua posição acerca do tamanho do Estado de Bem-Estar, há uma tomada de decisão precisa em relação à natureza das políticas

sociais. Nesse sentido, partidos de extrema-direita privilegiam políticas baseadas no consumo (como, por exemplo, aposentadorias) em detrimento de investimentos no capital humano (por exemplo, a partir de saúde e educação públicas e gratuitas) (ENGGIST; PINGGERA, 2021).

No mesmo sentido, a pesquisa de Busemeyer, Rathgeb e Sahn (2022), que parte de pesquisas de opinião feitas em diversos países europeus, demonstra que os eleitores de partidos de extrema-direita possuem menores níveis de apoio a políticas direcionadas à produção de capital humano. Contudo, Busemeyer e seus coautores conseguem refinar ainda mais a análise para demonstrar que, mesmo no âmbito das políticas baseadas no consumo, há especificidades nos eleitores de extrema-direita. O argumento dos autores é que as políticas baseadas em consumo apoiadas por eleitores de partidos de extrema-direita são focalizadas naqueles que são avaliados como “merecedores” do Estado de Bem-Estar, como os idosos. Assim, esses eleitores tenderiam a apoiar menos medidas direcionadas a grupos como pessoas em situação de desemprego e a apoiar medidas de *workfare*, ou seja, políticas sociais que obrigam que o beneficiário trabalhe. Essa conformação sugere que os partidos de extrema-direita e seus eleitores não apoiam necessariamente um Estado de Bem-Estar do tipo social-democrata, mas guardam uma noção particularista que defende benefícios sociais somente para os julgados merecedores (BUSEMEYER; RATHGEB; SAHM, 2022).

Porém, a análise somente dos manifestos partidários ou mesmo dos interesses dos eleitores potenciais de partidos políticos pode não ser o suficiente para a compreensão das ações dos partidos quando no poder. Isso se dá porque a ação de governar traz menos possibilidades de ocultação de agendas por parte dos partidos, o que pode prejudicar estratégias de embaçamento (ROVNY, 2013); além disso, frente a decisões difíceis, partidos nem sempre privilegiam a manutenção de seu programa ou de seus eleitores, podendo preferir, por exemplo, manter sua posição dentro da coalizão vencedora (STRØM; MÜLLER, 1999).

Chueri (2021), ao combinar técnicas de regressão linear e um estudo do partido dinamarquês de extrema-direita Dansk Folkeparti, argumenta que as evidências empíricas apoiam as conclusões de que a extrema-direita no poder tem uma visão dualista do Estado de Bem-Estar, dividindo de maneira bastante explícita uma fração da população como merecedora de benefícios sociais e o restante como indigna de tal política pública. As regressões realizadas demonstram que, ao menos na Europa ocidental, a participação de partidos de extrema-direita em coalizões está correlacionada com uma diminuição do gasto

social geral e a uma diminuição do gasto para populações consideradas como não merecedoras, como pessoas em situação de desemprego ou beneficiários de políticas de assistência social, quando comparados a governos de direita sem a participação de partidos de extrema-direita. Os coeficientes da regressão também indicaram um aumento nos gastos em aposentadorias e outros benefícios previdenciários em governos de direita com participação da extrema-direita, quando comparados com governos de direita sem a presença de partidos desse espectro ideológico, embora o valor não seja estatisticamente significativo. A regressão também mostrou que a presença de partidos de extrema-direita no governo está correlacionada com o recrudescimento da legislação migratória. O estudo do caso dinamarquês demonstrou ainda que, quando compo o governo, partidos de extrema-direita negociam com outros partidos da coalizão vencedora para que a diminuição dos gastos sociais tenha por contrapartida uma maior rigidez da legislação social para populações consideradas como não merecedoras (CHUERI, 2021).

Ennsner-Jedenastik (2022) procura entender, através de análises quantitativas da trajetória de políticas de transferência de renda para famílias com filhos e de cuidados com crianças (como creches), como a noção de “merecimento” se relaciona com a atuação de partidos de extrema-direita no poder. A hipótese do autor é que a noção dessa corrente política das mulheres como cuidadoras por excelência faria com que houvesse um desmantelamento de políticas de cuidados com crianças, que seriam desfamilizantes, e um aumento de políticas de transferência de renda, que incentivaria a função reprodutiva das famílias. Os resultados indicam que partidos de extrema-direita não são capazes de gerar diminuição no dispêndio total de políticas para a criança, mas que, quando no governo, esses partidos podem alterar a distribuição dos recursos, aumentando a diferença entre o gasto com políticas de transferências à família e políticas de cuidados com crianças (ENNSER-JEDENASTIK, 2022).

No que tange a relação entre neoliberalismo e extrema-direita, Röth, Afonso e Spies (2018) demonstram, através da utilização de uma combinação de métodos quantitativos e estudos de caso, que a direção das políticas socioeconômicas de partidos de extrema-direita que alcançaram o poder em países da Europa Ocidental é distinta para as políticas de redistribuição e de desregulamentação ou privatização. A análise quantitativa revelou que governos cujos gabinetes eram integrados por partidos de extrema-direita possuíam dificuldades em desmantelar políticas diretamente direcionadas à redistribuição, como as

pensões, quando comparados a gabinetes compostos por partidos da direita tradicional sem a participação da extrema-direita. Por outro lado, partidos de extrema-direita, uma vez no poder, realizam uma série de políticas ligadas a desregulamentação e à privatização. Os estudos de caso realizados pelos autores demonstram que as políticas de redistribuição possuem apoio entre parte do eleitorado de extrema-direita, dificultando seu desmantelamento, o que não ocorre com a desregulamentação. Por outro lado, políticas de desregulamentação têm a vantagem adicional de minar bases tradicionais de partidos de esquerda, como os sindicatos (RÖTH; AFONSO; SPIES, 2018).

No Brasil, onde o avanço eleitoral da extrema-direita é mais recente, os estudos sobre o governo Bolsonaro (2019-2022), pertencente a essa corrente ideológica, tem se concentrado na trajetória das políticas de família que alteram a dinâmica familiar. Nesse sentido, os trabalhos têm analisado políticas pertencentes ao eixo temático da saúde – como a descriminalização do aborto -, da educação – como demonstram os estudos sobre movimentos como o “Escola sem Partido” -, das relações exteriores – com o alinhamento brasileiro a países como a Hungria, o Irã e a Polônia – e dos direitos humanos – como mostra a discussão sobre o projeto de lei do Estatuto da Família e a lei Menino Bernardo, que proíbe castigos corporais em crianças – para demonstrar como a ascensão da extrema-direita provoca alterações que reforçam valores tradicionais de família e gênero (BIROLI, 2019; SANTOS, 2019; VAGGIONE, 2020; CORREA; KALIL, 2020; CORREA; FAULHABER, 2022; MACHADO, 2020; SERRANO, 2020).

Nesse contexto, ferramentas como o apelo ao pânico moral da “ideologia de gênero” – ideia gestada entre católicos como reação às conferências internacionais sobre direito das mulheres dos anos 90, mas posteriormente absorvido também por correntes protestantes, e que defende que haveria uma conspiração de partidos de esquerda para destruir formas tradicionais de sociabilidade entre os gêneros – são utilizadas para atacar políticas direcionadas ao combate à violência de gênero e à promoção dos direitos de mulheres e da população LGBT (CORREA, 2020; CORREA; KALIL, 2020). O resultado dessa nova conformação é a perda de espaço orçamentário dessas políticas, sua revogação ou mudanças substantivas, como a retirada do termo “gênero”, visto como ideológico, dos instrumentos legais que regem as políticas públicas brasileiras (CORREA; KALIL, 2020). Ainda houve a transferência sistemática de responsabilidades às famílias, seja através do desmonte de políticas sociais, seja através da criação de políticas familistas que objetivavam fortalecer os

vínculos familiares em uma chave que reforça o familismo por *default* na provisão de bens e serviços necessários à subsistência (CORREA; FAULHABER, 2022).

Em suma, os estudos comparados demonstram que na Europa ocidental, onde os partidos de extrema-direita já compõem gabinetes há vários anos, a presença dessa ideologia política em governos representa, simultaneamente, um aumento dos benefícios sociais para pessoas consideradas como merecedoras e uma diminuição dos benefícios sociais ligadas à assistência social e direcionadas a imigrantes e a pessoas em situação de desemprego. Cria-se uma divisão clara entre frações da população, guiada por noções xenófobas, nacionalistas, autoritárias e baseada em noções tradicionais de família e gênero. Já as pesquisas que envolvem o Brasil ressaltam como, após a eleição de Jair Bolsonaro, houve uma guinada familista e generificante nas políticas públicas, que passaram a abertamente estimular modelos tradicionais de família e papéis tradicionais de gênero.

Baseado nessas contribuições, espera-se, como hipótese, que as políticas que serão estudadas seguirão esse viés familista e generificante, e que haverá desmantelamento de políticas desfamilizantes como forma de transferência de responsabilidades para as famílias. Ressalta-se que o presente trabalho propõe uma inovação metodológica ao utilizar os documentos preparatórios para entender o panorama das formulações de políticas públicas. Isso porque a maioria dos estudos sobre a relação entre ideologia de extrema-direita e políticas de família se baseiam, por um lado, em análises quantitativas envolvendo dados de diversos países (e.g. ENNSER-JEDENASTIK, 2022; CHUERI, 2021; RÖTH; AFONSO; SPIES, 2018) ou de um longo período de tempo e, por outro, de estudos de caso baseados em notícias divulgadas pela imprensa (CORREA; FAULHABER, 2022; MACHADO, 2020; MIGUEL, 2021). Esse pode ser um problema na medida em que conflitos relevantes e dados sobre como foi o processo de escolha de quais os objetivos, ações, indicadores e recursos dessas políticas públicas podem restar encobertos. Ao utilizar os dados preparatórios em um estudo de caso, portanto, é possível adquirir pistas valiosas sobre os processos geradores de políticas e sobre a influência de fatores como a ideologia dos formuladores em seus resultados.

#### 4 POLÍTICAS DE FAMÍLIA NO GOVERNO BOLSONARO

Esse capítulo discutirá quais os rumos das políticas de família no governo Jair Bolsonaro, buscando não só entender quais políticas foram criadas, mas também quais foram desmanteladas. O desmantelamento de políticas públicas foi um tema relativamente negligenciado na análise de políticas públicas até os anos 2010 (JORDAN; GREEN-PEDERSEN; TURNPENNY, 2012). Historicamente, há ao menos três correntes de pesquisa que tangenciam a temática de como as políticas públicas definham e morrem – a abordagem do término das políticas públicas, que segue o modelo do ciclo das políticas públicas, a abordagem da desregulamentação, que analisa a tendência neoliberal de diminuir a influência do Estado sobre o Mercado de bens e serviços, e a abordagem do desmantelamento do Estado de Bem-Estar, que estuda como os cortes no orçamento das políticas sociais era conduzido pelos governos. Contudo, nenhuma dessas correntes atinge um grau de maturidade que permita explicar de maneira satisfatória como a interação entre preferências políticas dos agentes e as oportunidades proporcionadas pelas instituições políticas geram distintas estratégias de desmantelamento, com efeitos também diversos (JORDAN; GREEN-PEDERSEN; TURNPENNY, 2012).

Visando preencher essa lacuna, Bauer e Knill (2012) propõem um modelo que parte do pressuposto que o desmantelamento de políticas públicas se dá a partir de estratégias racionais de agentes políticos, condicionadas por estruturas e oportunidades institucionais e por contingências (BAUER; KNILL, 2012). Haveria, ainda, uma matriz de custos e benefícios que adviria não da estrutura institucional ou de contingências, mas da própria natureza da política. Políticas em que os custos são concentrados e os resultados são difusos, como as políticas ambientais, teriam menos resistência ao desmantelamento do que políticas com custos difusos e resultados focalizados, como as políticas sociais de transferência de renda (BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012).

Essa escolha estratégica também levaria a efeitos próprios, não havendo nem uma única forma nem um único resultado advindo do desmantelamento. Por fim, haveria diferentes dimensões em que uma política pública poderia ser desmantelada – pode-se aboli-la (nível da presença da política), pode-se descartar alguns instrumentos da política, como concessões fiscais ou incentivos financeiros (nível dos instrumentos da política), e pode-se, por fim, diminuir a rigidez dos instrumentos através, por exemplo, da revisão dos valores de referência de certa regulamentação (nível do estado dos instrumentos da política) (BAUER;

KNILL, 2012). Analiticamente, portanto, é útil diferenciar a dimensão da densidade da política, que se refere a existência ou inexistência de uma dada política ou instrumento, da dimensão da intensidade da política, que se refere primordialmente ao grau de rigidez ou generosidade de uma dada política existente. A intensidade da política pode ainda ser substancial – definida como o estado dos instrumentos da política – ou formal – quando se refere às capacidades burocráticas e procedimentais que permitem o *enforcement* das políticas (BAUER; KNILL, 2012).

A partir dessas reflexões, Bauer e Knill (2012) propõem quatro tipos ideais de estratégias de desmantelamento de políticas públicas que se baseiam em variações de duas dimensões distintas. A primeira dimensão seria dada pela agência do agente responsável pelo desmantelamento. Esse agente pode tomar a decisão explícita de desmantelar a política ou pode tomar uma posição mais passiva, quando os custos do desmantelamento fossem muito altos. A segunda dimensão seria se a ação de desmantelamento seria tomada de forma a ocultar a sua existência ou se seria uma ação conscientemente publicizada pelo agente (BAUER; KNILL, 2012).

A primeira das estratégias de desmantelamento é o desmantelamento por *default*. Essa modalidade é caracterizada pela ausência de decisão de desmantelamento e baixa visibilidade das ações e ocorre com a manutenção *de facto* das condições anteriores da política, levando à perda de intensidade pela ausência de reposição do corpo técnico ou pelo aumento de público-alvo sem aumento de recursos. É o que ocorreria, por exemplo, quando não há reposição de determinada política pública em um contexto em que o poder de compra da moeda diminui sensivelmente, levando à diminuição da capacidade dos burocratas de realizar as mesmas ações que eram realizadas anteriormente. As consequências do desmantelamento por *default* é a perda de intensidade formal ou substancial (BAUER; KNILL, 2012).

A segunda modalidade de estratégias de desmantelamento é a mudança de arena (*arena shifting*), caracterizada por uma decisão ativa por desmantelamento com manutenção da baixa visibilidade. A mudança de arena ocorre quando o agente político manipula a estrutura organizacional ou os procedimentos decisórios de uma determinada política pública através, por exemplo, da descentralização ou transferência de responsabilidades. Embora seja uma estratégia que exija uma decisão concreta de desmantelamento, nem sempre a responsabilidade do agente político fica clara para aqueles prejudicados pelo desmantelamento, o que diminui a sua rejeição e diminui a matriz de custos (BAUER;

KNILL, 2012). Empiricamente, a mudança de arena não é uma estratégia que aparece de maneira solitária, sendo frequentemente aliado a outras estratégias, como o desmantelamento por *default* (BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012).

A terceira estratégia de desmantelamento é o desmantelamento por ação simbólica, caracterizada pela alta visibilidade combinada com a ausência de decisão do agente sobre o desmantelamento. Nesse tipo de estratégia, há vontade por parte dos agentes públicos de ligar o desmantelamento à sua pessoa, o que gera um volume grande de declarações ou demonstrações públicas que apontam para a necessidade de desmantelar a política em questão. Essa vontade de tornar a ação do desmantelamento conhecida e rastreável se dá pelo juízo por parte do agente político de que o desmantelamento traz mais frutos para o agente do que a sua manutenção. Contudo, nem sempre o desmantelamento por ação simbólica gera ações práticas, o que pode se dever a constrangimentos institucionais ou a informação incompleta do agente político acerca da matriz de ganhos advinda do desmantelamento (BAUER; KNILL, 2012).

Por fim, a última das estratégias de desmantelamento é o desmantelamento ativo, caracterizado pela alta visibilidade e por uma decisão explícita de desmantelar. No desmantelamento ativo, há maior probabilidade de diminuição tanto da densidade da política quanto de sua intensidade substancial. Aqui, há a compreensão completa de que o desmantelamento é benéfico para o agente, e os constrangimentos institucionais podem ser menores, embora essa não seja uma condição necessária. No desmantelamento ativo, pode haver ainda a compensação dos perdedores em outras áreas ou a proposição de uma série de ações incrementais que, em seu conjunto, levam ao desmantelamento da política pública em questão (BAUER; KNILL, 2012).

O modelo apresentado por Bauer e Knill (2012) foi amplamente utilizado para compreender as mudanças em políticas públicas brasileiras a partir da metade dos anos 2010, ainda que tenha havido críticas acerca de seu pressuposto de que agentes seguiriam essencialmente uma matriz de ganhos e perdas, que parece insuficiente para compreender o fenômeno de governantes de extrema-direita como Jair Bolsonaro (MILHORANCE, 2022).

A revisão sistemática realizada por Milhorce (2022) demonstra que o desmantelamento seguiu essencialmente três fases. Durante o segundo governo Dilma, foi caracterizado pelo desmantelamento por *default* causado pela política de austeridade, gerando diminuição da intensidade das políticas. O governo Temer se caracterizou, além do

aprofundamento do desmantelamento por *default*, por mudanças de arena que extinguíram estruturas administrativas especializadas e enfraqueceram estruturas administrativas, alterando tanto a intensidade quanto a densidade das políticas públicas até então existentes. Por fim, no governo Bolsonaro, há a manutenção da austeridade fiscal e novas extinções de estruturas administrativas e organismos participativos, agravado por desmantelamento ativo, sustentado por discursos e práticas autoritárias (MILHORANCE, 2022).

O caso das políticas de desenvolvimento rural e agricultura familiar é emblemático para ilustrar essa diferenciação, e tem recebido alguma atenção da literatura especializada (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; SABOURIN *et al.*, 2020; LIMA; WAIBISCH; SERAFIM, 2022). A política rural brasileira se caracterizou historicamente como dualista, tendo em sua agenda, de um lado, os interesses rurais do *agrobusiness* exportador e latifundiário e, do outro, as demandas camponesas por terra e incentivos para a agricultura familiar e em pequena escala (LIMA; WAIBISCH; SERAFIM, 2022). Em termos burocráticos, ressalta-se a existência, desde 1999 e até o início do governo Temer, de um ministério dedicado às questões camponesas e quilombolas, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, paralelo ao tradicional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que lidava com questões mais relacionadas à produção em larga escala (LIMA; WAIBISCH; SERAFIM, 2022).

Com o início do segundo governo Dilma Rousseff, que contava com uma base parlamentar de apoio fraca, começaram os primeiros atos de desmantelamento das políticas direcionadas à reforma agrária, ao pequeno produtor e à população quilombola. O governo à época reduziu os recursos disponíveis para essas políticas, passou a priorizar a titulação das terras já concedidas ao invés da concessão de novas terras e tentou fundir o Ministério do Desenvolvimento Agrário com o Ministério do Desenvolvimento Social, em uma tentativa frustrada de mudança de arena. Tratou-se, portanto, de uma estratégia de desmantelamento por *default*, uma vez que simplesmente não foram feitos avanços na cobertura ou financiamento das políticas já existentes (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Com o *impeachment* da presidenta Dilma e posse do seu então vice-presidente, Michel Temer, a estratégia de desmantelamento se aperfeiçoou para também englobar a mudança de arena. A reforma administrativa empreendida por Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, transferindo suas funções para o então Ministério do

Desenvolvimento Social e rebatizando a pasta como Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). Como consequência, deixou de haver representação do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Câmara de Comércio Exterior, o que, combinada com a transferência da política de ajuda humanitária da antiga Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Luta contra a Fome do Ministério das Relações Exteriores para a Agência Brasileira de Cooperação, representou também o desmantelamento da política rural para o pequeno produtor no âmbito das relações exteriores. Houve o fim da dualidade que regia as políticas rurais, com a defesa de um modelo pautado por “uma só agricultura” (LIMA; WAIBISCH; SERAFIM, 2022).

Com o governo Bolsonaro, a política ligada à reforma agrária e à agricultura passou a ser atacada discursivamente pelo presidente, que também agiu ativamente para desmantelá-las. Populações indígenas, quilombolas e movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) foram alvos discursivos importantes nas declarações presidenciais públicas. A política de reforma agrária foi subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, uma pasta historicamente ligada aos interesses de grandes empresários do setor agroexportador. Ainda, houve uma revogação em massa de diversos órgãos participativos, o que atingiu tanto o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) quanto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (LIMA; WAIBISCH; SERAFIM, 2022; SABOURIN *et al.*, 2020).

Em suma, o exemplo da agricultura familiar demonstra como o modelo proposto por Bauer e Knill (2012) complexifica a análise do desmantelamento de políticas públicas. Mais do que um simples ato do Poder Executivo, o desmantelamento segue estratégias e caminhos que são definidos não só pelos desejos dos agentes, mas também pela estrutura da política, pelas instituições e pelas contingências. Transpondo a análise para as políticas de famílias, esperar-se-á, como hipótese, que o governo Bolsonaro mobilize uma série de recursos, que vão desde o desfinanciamento até a manipulação da estrutura burocrática, passando por ataques simbólicos e revogações que afetam tanto a densidade quanto a intensidade das políticas de família brasileiras contrárias à ideologia do incumbente. Dessa forma, considerar-se-á como relevante não só o que foi criado durante a gestão, mas qual a trajetória das políticas públicas para a família já existentes.

A hipótese será testada a partir de quatro enfoques principais que parecem ser relevantes para definir a agenda do governante sobre o tema. Em primeiro lugar, a análise fará

um breve apanhado das mudanças na estrutura administrativa, de financiamento e nos trâmites burocráticos no que tange às políticas de família. O objetivo aqui é demonstrar como, a partir do governo Bolsonaro, há uma mudança parcial de arena para a criação e implementação de políticas de família. Se antes o protagonismo era da pasta responsável pela assistência social, que deveria manter relações com o Conselho Nacional de Assistência Social e com a Comissão Intergestores Tripartite, que compõem a estrutura do Sistema Único de Assistência Social, com o governo Bolsonaro há uma transferência explícita da responsabilidade das políticas de família para o recém criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Essa nova formação retira, ainda, o poder de participação da sociedade civil e dos demais entes da Federação, e cria uma arena que acaba sendo preenchida por atores pertencentes a segmentos neoconservadores que apoiam o presidente, uma vez que as instâncias participativas do MMFDH possuem regulamentação legal mais fraca e podem ter aspectos centrais de seu funcionamento alterados por medidas administrativas, como se verá adiante.

A segunda seção trabalhará com as políticas de transferência de renda para as famílias. As principais inovações no período são a instituição do Auxílio Emergencial, utilizado para mitigar os efeitos sociais da pandemia de COVID-19, e o Auxílio Brasil, programa de transferência condicionada de renda que foi criado para substituir o antigo Bolsa Família. Houve, ainda, uma tentativa de alterar as regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no bojo da Reforma da Previdência, mas a proposta foi rejeitada pelos parlamentares. Nessa seção, demonstrar-se-á que o governo desenhou suas políticas de transferência de renda a partir de um viés claramente tributário do neoliberalismo e do neoconservadorismo, inserindo uma noção de mérito nas políticas de combate à pobreza e lançando mão de estereótipos de gênero.

A terceira seção diz respeito às políticas de cuidado com crianças, idosos e pessoas com deficiência. O enfoque aqui será principalmente na política de creches, que teve grandes mudanças no período. Já em relação às políticas para o idoso e com deficiência, há mais continuidades que rupturas, e o caráter familista por *default* não se altera no período.

Por fim, a quarta seção diz respeito às políticas de equilíbrio trabalho-família. Esse tipo de política ganhou relevo no governo Bolsonaro, inclusive com a criação de diretoria própria no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Contudo, as políticas gestadas no âmbito do executivo federal seguiram um critério mercantilizador e que

reforça o sistema dual brasileiro, ao focar extensivamente na população com vínculo formal de emprego.

#### 4.1 Mudança de arena nas políticas de família

O governo Bolsonaro tomou uma série de medidas que impactaram as políticas de família brasileiras. A transformação do Ministério dos Direitos Humanos em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a criação de uma Secretaria Nacional da Família vinculada ao órgão, gerou estruturas administrativas que permitiram centralizar uma série de políticas esparsas em um mesmo viés neoconservador e familista (BRASIL, 2019a).

Um primeiro ponto importante para a compreensão das mudanças ocorridas é, portanto, refletir sobre a forma como se dá essa rearticulação. A criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que acabou sendo entregue à ativista neoconservadora Damares Alves (MACHADO, 2020), representou uma possibilidade de guiar as políticas de cuidado segundo esse viés. Assim, se antes do governo Bolsonaro, a pasta de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social eram os principais responsáveis pelas políticas estatais de família, implementando programas como o Programa de Atenção Integral à Família, com a posse do novo governo a pasta passa a ser coadjuvante no processo de criação das políticas, ainda que permaneça responsável pelas ações que já realizava.

O governo Bolsonaro passou a investir no que foi chamado de políticas públicas familiares, definidas pelos atores governamentais como aquelas que “almeja[m] o fortalecimento da estrutura e dos vínculos familiares, tornando-as [as famílias] mais capazes de agir com responsabilidade diante das próprias circunstâncias” (MMFDH, 2020a, p. 7). Essa definição é mais restrita do que a noção de políticas de família, como revela uma cartilha desenvolvida para orientar municípios sobre como implementar as políticas públicas familiares:

O fato de uma política pública ter a família em seus objetivos e propostas não significa que ela atende a todas as características de uma política familiar. Considere que um determinado município enfrente dois problemas sociais: muitas famílias abaixo da linha da pobreza, bem como elevado índice de evasão escolar das crianças e adolescentes pertencentes a estas famílias. Para enfrentar esses problemas, o governo municipal resolve criar uma política pública de transferência de renda para famílias que estejam abaixo da linha da pobreza (...) Apesar de favorecer a projeção econômica e social das famílias, **a referida iniciativa não previu ações de**

**fortalecimento das relações familiares (...)** Para que uma política pública seja considerada familiar, ela deve almejar o fortalecimento da estrutura e dos vínculos familiares (...) (MMFDH, 2020a, p. 7, grifos nossos).

O Ministério afirma na cartilha ainda que “[a]s políticas familiares ainda são uma novidade pouco conhecida no Brasil” (MMFDH, 2020a, p. 8) e recomenda que os municípios criem um Organismo Municipal de Políticas Familiares (OPMF), definido como uma estrutura administrativa (secretaria ou departamento) que teria competência de desenhar, implementar e avaliar políticas públicas familiares (MMFDH, 2020a). A cartilha demonstra como o governo reposiciona a questão da família nas políticas públicas. Ao trazer um conceito de “políticas públicas familiares” distinto e mais específico do que o conceito já bem estabelecido na literatura científica de “políticas de família”, ignorando políticas existentes como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e a competência da pasta de assistência social para tratar do tema, há a tentativa de difundir para entes subnacionais uma estrutura que privilegia a criação de novas arenas para discutir temas familiares.

A afirmação de que o Brasil não possui um sistema robusto de “políticas familiares” ignora que os serviços do Sistema Único de Assistência Social têm seus objetivos atrelados ao fortalecimento de vínculos familiares. Tendo em vista que o PAIF deve ser necessariamente oferecido em cada um dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do Brasil e que, em 2018, 99,4% dos municípios brasileiros possuíam pelo menos um CRAS (MESQUITA; PAIVA; JACCOUD, 2020), não parece adequado afirmar que não há uma política com capilaridade com o objetivo de fortalecer a função protetiva da família e os vínculos familiares, como se afirma na cartilha do MMFDH. A noção de que a abordagem do Ministério era distinta das anteriores é reproduzida também nas redes sociais dos agentes políticos. Em 2020, o perfil oficial da ministra Damarens Alves repostou material de divulgação de uma política de turismo familiar no Facebook, acrescentando que “[p]ela primeira vez na história do Brasil um governo tem se preocupado em fortalecer os vínculos familiares e conseqüentemente [sic] fortalecer a economia”, conforme imagem I. Conclui-se, dessa forma, que as declarações de ineditismo carregam em si o afastamento das ações da assistência social em direção a políticas guiadas pelo próprio MMFDH.

**Imagem I – Postagem da ministra Damares Alves na rede social *Facebook***



**Damares Alves**

18 de setembro de 2020 · 🌐



Pela primeira vez na história do Brasil um governo tem se preocupado em fortalecer os vínculos familiares e conseqüentemente fortalecer a economia.

Está é uma iniciativa liderada pelo nosso grande Ministro @marceloalvaroantonio e o nosso Ministério.

Experiências de outros países com o turismo familiar mostram que fomentar este tipo de turismo além de ser muito bom para o núcleo familiar, pode ampliar ainda mais a demanda deste importante setor.

Por meio de incentivos, o setor fará pacotes especiais que não pesem para a família, e que pela alta demanda fará com que o lucro das empresas privadas cresça.

Ganham as famílias que poderão construir boas memórias, ganha o setor com o crescimento da demanda e principalmente, ganham todos os brasileiros pelas vagas de trabalho que serão abertas por esta inovadora iniciativa do Governo Bolsonaro.

**#GovernoBolsonaro #jairmessiasbolsonaro Ver**

Fonte: Captura de tela realizada pelo autor no link [https://web.facebook.com/dradamaresalves/photos/a.302339909973698/1401529903388021/?type=3&\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/dradamaresalves/photos/a.302339909973698/1401529903388021/?type=3&_rdc=1&_rdr) em 27 de setembro de 2022.

Uma demonstração clara de como a redefinição das políticas de família foi utilizada para a centralização de políticas relativas à família no Ministério, com prejuízo de outras instâncias, está na criação de uma Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, proposto pelo decreto nº 10.570 de 2020 (BRASIL, 2020a). Nele, pretendeu-se criar um órgão interministerial, sem a participação da sociedade civil, com o objetivo de “apoiar”, “fortalecer” e “articular” as iniciativas acerca da família, inclusive reconhecendo o

papel da família no cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência. O colegiado era composto por representantes de somente cinco ministérios – Mulher, Família e Direitos Humanos, Casa Civil, Educação, Saúde e Cidadania – e não tinha a participação de outros poderes ou entes da federação (BRASIL, 2020a). Originalmente, na proposta enviada pelo MMFDH para apreciação da Casa Civil, o decreto dava ainda mais poderes para esse órgão colegiado. Em documento coletado pela pesquisa, é possível perceber que o primeiro rascunho pretendia criar uma “política” – e não “estratégia” – de fortalecimento dos vínculos familiares e a dotar o colegiado de poderes para desenhar e implementar políticas. A redação só foi alterada após manifestação do Ministério da Cidadania, que apontou como a solução esvaziava o Sistema Único de Assistência Social e retirava poder do Conselho Nacional de Assistência Social, instância deliberativa que possui participação da sociedade civil:

3.9. Observa-se que a propositura pela Minuta de Decreto de uma política específica, com propósito em si, afrontaria diretamente às competência [sic] legais da Política de Assistência Social, ferindo, ainda, o princípio da razoabilidade e racionalidade no campo da gestão pública, gerando diversos conflitos de ordem jurídica e administrativa. Ademais, no âmbito do SUAS há ritos instituídos de formulação da política, a depender da matéria, que envolvem a propositura pelo gestor federal, a SNAS; a pactuação no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite; e, por conseguinte a apreciação e aprovação pelo CNAS.

**3.10. Destaca-se que este é um ponto bastante sensível no âmbito da Política de Assistência Social, que poderá, inclusive, impulsionar questionamentos e reações de rejeição ao Decreto por parte das instâncias que integram o SUAS nas diferentes esferas, com destaque para os conselhos de assistência social, que tem a atribuição privativa de deliberação e aprovação da Política de Assistência Social.**

(...)

3.16. Em continuidade, adentrando nas competências do Comitê Gestor, reside grande preocupação desta Secretaria na redação do inciso III do art.5º, que prevê a elaboração de um “Plano Nacional de Fortalecimento Vínculos Familiares”, devido à sobreposição com o escopo do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (Resolução CONANDA e CNAS nº 1/2006). 3.17. O PNCFC está estruturado em três dimensões: “Valorização da Família: Políticas de apoio à família e prevenção da ruptura de vínculos”, “Reordenamento dos serviços de acolhimento e alternativas à institucionalização”, e “Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente”. **Assim, a questão do fortalecimento dos vínculos familiares compõe, de forma explícita, a primeira dimensão do PNCFC, sendo esse justamente o foco das ações propostas no plano para essa dimensão.**

**3.18. Um ponto a ser destacado é o fato do [sic] PNCFC ser uma Resolução conjunta do CONANDA e CNAS, tendo sido amplamente discutido na sociedade, com consulta pública, seguida de discussão e deliberação nos referidos conselhos. Justamente pelo seu escopo, o Plano passou pela discussão e deliberação de tais instâncias deliberativas – previstas em Lei (COORDENAÇÃO-GERAL DE REGULAÇÃO DO SUAS, 2020, p. 2-4, grifos nossos).**

Assim, a intervenção do Ministério da Cidadania aponta para o fato de um colegiado sem presença da sociedade civil ou representatividade federativa estar tomando para si responsabilidades que já existiam e que eram definidas, implementadas e avaliadas por instâncias organizadas em um Sistema Único, permitindo a atuação de gestores de todos os níveis da federação e também de cidadãos e do terceiro setor.

Embora a nota tenha feito recomendações que foram atendidas, ainda permaneceu o sombreamento. Em 2021, o Comitê Interministerial da Estratégia Nacional de Fortalecimento de Vínculos Familiares aprovou seu plano de trabalho, sugerindo alterações em ao menos duas políticas do campo da Assistência Social – o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Programa Criança Feliz. No caso do PAIF, o plano incluía mudanças na metodologia do trabalho com famílias, ignorando que esse serviço está tipificado em resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (COMITÊ INTERMINISTERIAL DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES, 2021).

Houve, portanto, uma mudança sensível na arena em que havia a discussão sobre as políticas para as famílias. Se antes o protagonismo era das instâncias deliberativas da Assistência, a criação de uma pasta relacionada à família abalou essa predominância, criando arenas paralelas com menor participação da sociedade civil e menor articulação interfederativa.

A criação de arenas onde não há participação ou a verticalização de decisões parece ser uma estratégia comum a várias áreas de políticas públicas no governo Bolsonaro. Ainda em 2019, o governo emitiu o Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu em massa uma série de órgãos colegiados em que havia a interlocução do governo com a sociedade civil, levando inclusive à judicialização no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que barrou a extinção de alguns deles (BRASIL, 2019b; 2019c). Posteriormente, outros colegiados tiveram sua regulamentação alterada para diminuir a capacidade da sociedade civil de interferir nas atividades do governo. Entre as alterações, ocorreu, por exemplo, a diminuição de membros, a diminuição da proporção de membros da sociedade civil, a submissão de regimento interno ao ministério, a perda da autonomia para realizar eleições e processos seletivos para a escolha de membros da sociedade civil e mesmo a dispensa de conselheiros eleitos (e.g. BRASIL, 2019d; 2019e; 2019f).

Essas mudanças foram explicitamente realizadas para diminuir o poder da sociedade civil de influenciar o curso das decisões estatais, como revelam os documentos internos que subsidiaram o decreto de extinção dos colegiados:

Alguns consideram, equivocadamente, que o problema do excesso de colegiado [sic] é, apenas, o gasto com diárias e passagens nas reuniões e as expectativas frustradas quanto aos resultados. Sem desmerecer tais problemas, o fato é que o excesso de colegiados resulta em problemas muito mais graves, entre os quais citamos, a título exemplificativo:

(...)

**- Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente (CASA CIVIL, 2019, grifos nossos, p. 1-2).**

As mudanças de arena na política de família representam, assim, uma parte de uma estratégia maior de diminuir o poder de grupos de interesse indesejados e fortalecer o poder da administração federal de unilateralmente construir políticas em diversos setores. Isso condiz com a natureza neoconservadora de ser um contramovimento que se opõe às conquistas recentes dos movimentos feministas e LGBT (BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020).

Nesse ponto, é importante ressaltar que houve o desmonte das estruturas do Poder Executivo Federal que lidavam com políticas direcionadas à população LGBT. A literatura especializada tem utilizado o termo “tripé de cidadania” para descrever a estrutura burocrática mínima para a criação de políticas qualificadas para esse grupo – que seria composto por um Conselho de políticas públicas específico com participação da sociedade civil, um plano LGBT governamental e um órgão do poder executivo dedicado ao tema (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA [SDH], 2013). Esse objetivo foi atingido pelo Brasil no ano de 2010, com a conversão do já existente Conselho Nacional de Combate à Discriminação em um órgão colegiado com o objetivo específico de discutir políticas públicas direcionadas à população LGBT (BRASIL, 2010b).

Há um processo de dismantelamento ativo das estruturas administrativas de garantia de direitos para a população LGBT desde o início do Governo Bolsonaro. O Conselho Nacional de Combate à Discriminação, embora tenha não tenha sido extinto no “revogaço” dos órgãos participativos, teve sua estrutura e objetivos alterados por decreto. Assim, se a redação anterior previa que o conselho tivesse por responsabilidade “formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à

discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT” (BRASIL, 2010b, s.p.), a nova redação determinou que o conselho seria o “órgão colegiado de consulta, assessoramento, estudo, articulação e colaboração do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos nas questões relativas à proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância” (BRASIL, 2019d, s.p.), retirando as menções à população LGBT. Também ocorreram mudanças no número de membros, e o colegiado passou a ter quatro membros governamentais e três não-governamentais, ao invés dos anteriores quinze membros governamentais e quinze membros não governamentais, e mudanças procedimentais, como a necessidade de submissão do Regimento Interno ao Ministério para aprovação (BRASIL, 2010b; 2019d).

A trajetória do órgão administrativo direcionado para políticas LGBT foi semelhante. Desde 2009, com a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, o Brasil possuía uma divisão administrativa que lidava diretamente com o tema (SDH, 2013). Isso permaneceu mesmo na primeira metade do governo Bolsonaro, que previu inicialmente a existência de uma Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais ligada ao MMFDH (BRASIL, 2019g). Contudo, a previsão não se manteve até o fim do governo, e, em 2021, a estrutura do MMFDH foi alterada para prever somente um Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e População em Situação de Risco (BRASIL, 2021c). Outra ação governamental que ajudou a desmantelar as políticas direcionadas à população LGBT no governo federal foi a não realização da 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, que havia sido prevista por um decreto datado de julho de 2018 (BRASIL, 2018b). Em 2020, esse decreto foi revogado pelo governo Bolsonaro sem a realização da conferência (BRASIL, 2020b; FEITOSA, 2021). As conferências são eventos que ganham relevo no primeiro governo Lula e que permitem uma maior legitimidade popular na criação e avaliação de políticas públicas (AVRITZER, 2012). No caso específico das políticas para a população LGBT, a literatura aponta as conferências como marcos importantes para a consolidação das ações governamentais para o grupo (MELO; BRITO; MAROJA, 2012). Assim, a revogação do decreto que convocava a conferência sem a sua realização representa também uma forma de esvaziamento das políticas públicas direcionadas a minorias sexuais e de gênero.

Portanto, é possível perceber que houve um desmantelamento ativo das estruturas previamente existentes que davam suporte a ações governamentais direcionadas à comunidade LGBT. Transpondo essa conclusão para as políticas de família, pode-se inferir que a mudança de arena da pasta de assistência social para o MMFDH pode representar a possibilidade de execução de políticas que trazem em si vieses tradicionais de gênero e sexualidade e podem ser danosas a esse grupo. Tais ações seriam mais difíceis no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, que possui execução descentralizada e cujas normativas incluem resoluções que tratam do reconhecimento das especificidades e dos direitos da população LGBT dentro das políticas e serviços de assistência social (CNAS; CNCD, 2018).

Para além das mudanças de arena, é possível identificar também o aprofundamento do desmantelamento por *default*, resultante do desfinanciamento crítico da assistência social. Tal desfinanciamento pode ser pensado como parte da agenda de austeridade, com impactos na proteção social básica e, conseqüentemente, para programas direcionados à família, e se agravou com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que criou um regime fiscal que ficou conhecido como “teto de gastos” (TEIXEIRA; COSTA, 2022).

Esse arranjo é complementado com um desfinanciamento crítico dos serviços socioassistenciais. Como ressalta Pinheiro e coautores (2020), no fim do ano de 2019, antes do início da pandemia de COVID-19, o Ministério da Cidadania já havia reduzido unilateralmente o repasse federal para o custeio de serviços socioassistenciais – que inclui programas como o PAIF. A proposta do Ministério foi construída sem a participação do Conselho Nacional de Assistência Social e não foi referendada pelo Comitê Intergestores Tripartite do SUAS, o que também representa uma mudança nas esferas decisórias que pode ser caracterizada como uma estratégia de desmantelamento por mudança de arena (PINHEIRO *et al.*, 2020). No mesmo ano, o projeto de orçamento enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional constava um valor para a assistência social reduzido para menos da metade do que havia sido aprovado pelo CNAS (PINHEIRO *et al.*, 2020).

Com o início da pandemia, houve a liberação de valores advindos de créditos extraordinários para custear os aumentos na abrangência e nos gastos da assistência para o período pandêmico. Em um primeiro momento, o Ministério da Cidadania repassou R\$ 406,7 milhões para que os municípios adquirissem Equipamentos de Proteção Individual (EPI), alimentos e para financiar ações socioassistenciais. Nessa fase, o repasse era específico para

cada uma das ações, o que acabou engessando o orçamento da Assistência Social e dificultando as políticas públicas na área (PINHEIRO *et al.*, 2020).

Posteriormente, outra portaria do Ministério da Cidadania permitiu novos repasses para a Proteção Social Básica e Especializada na modalidade transferência de fundo a fundo – ou seja, da mesma forma que ocorre os repasses ordinários. Contudo, Pinheiro e coautores demonstram que esses valores emitidos por créditos extraordinários, ao menos em um primeiro momento, foram usados para o custeio regular das unidades, já que o repasse ordinário não havia sido realizado pelo Ministério da Cidadania (PINHEIRO *et al.*, 2020).

Os autores ressaltam, ainda, que as portarias foram emitidas sem a participação dos outros entes da federação e do Conselho Nacional de Assistência Social, enfraquecendo a proposta de participação social e pactuação interfederativa do Sistema Único de Assistência Social (PINHEIRO *et al.*, 2020).

Embora tenha havido um aumento pontual no financiamento durante a fase aguda da pandemia, os cortes prosseguiram quando a emergência de saúde pública começa a se estabilizar. Em setembro de 2022, o presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) emitiu uma manifestação contra a proposta orçamentária enviada pelo Executivo. O projeto previa diminuição em até 95% no valor transferido pelo governo federal aos municípios para o custeio dos serviços e ações socioassistenciais. Essa diminuição, embora tenha se intensificado na proposta em questão, vem desde de 2014, com a diminuição de 3,1 bilhões para apenas 1 bilhão para esse tipo de ação estatal (CONGEMAS, 2022).

A desproteção das famílias pelos repetidos cortes nas fontes de financiamento federal das políticas públicas coaduna com a lógica de que o Estado não deve ser o principal responsável pelo cuidado. Esse valor é reforçado pela criação de atos normativos que positivam o chamado “princípio da subsidiariedade”. Esse se define, segundo Bercovici (2020, s.p, grifos nossos), como “nada mais é que a preponderância do setor privado. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só a substituindo excepcionalmente. **A atuação do Estado seria a exceção, não a regra**”.

Embora tenha sido formalmente adotado durante as Constituições de 1967 e 1969, tal construção foi abolida na Constituição de 1988, que privilegiou o papel do Estado na redução das desigualdades e na provisão do bem-estar (BERCOVICI, 2010). Todavia, o governo Bolsonaro passa a usar o princípio em atos infralegais, como na portaria nº 107 de 18 de

janeiro de 2022, que cria o Programa Município Amigo da Família (MMFDH, 2022). Além disso, a proposta de reforma administrativa enviada pelo governo no bojo da Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 trazia a previsão de alterar o *caput* do art. 37 da Constituição para adicionar o princípio da subsidiariedade entre os princípios da Administração Pública (PODER EXECUTIVO, 2020).

Todo esse quadro aponta para o fato de que as alterações propostas pelo governo Bolsonaro para as políticas de família reforçam o familismo por *default*, ao desmontar serviços públicos, ao mesmo tempo em que cria arenas novas para encampar políticas neoconservadoras que utilizam a máquina estatal para reforçar, no plano simbólico, as responsabilidades da família pelo cuidado. Nesse ponto, criar novos órgãos administrativos para lidar com o tema, como foi feito pelo governo federal e como se sugeriu que fosse feito também nos entes subnacionais, pode ser importante para bloquear agentes que são contrários à agenda ideológica governamental, loteando as novas estruturas com servidores que apoiam as visões neoconservadoras do governante. Essa característica coaduna também com a descrição feita por Brown e Cooper da amálgama entre neoliberalismo e neoconservadorismo, que aponta para como o Estado desmantela o Estado de Bem-Estar e passa a apoiar iniciativas que reforçam o papel da família no fornecimento das condições materiais de subsistência para os indivíduos.

#### **4.2 Trajetória das políticas de transferência de renda**

O ano de 2019 foi caracterizado por uma diminuição da intensidade das políticas brasileiras de transferência de renda. Embora todas as famílias habilitadas para o recebimento do Programa Bolsa Família (PBF) em janeiro de 2019 estivessem recebendo o benefício, a partir de junho de 2019 começou uma fila que teve um crescimento médio mensal de 201,6 mil famílias até alcançar 1,65 milhão de famílias em março de 2020, o mês que antecedeu o início do pagamento do Auxílio Emergencial. Em dezembro de 2019, o patamar de famílias que recebiam o PBF já havia regredido para um contingente menor que o observado em dezembro de 2011. Ocorreu algo semelhante no caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), quando, por cinco meses seguidos, houve diminuição no número de beneficiários, algo inédito desde a criação do benefício. Em dezembro de 2019, havia 25,7 mil beneficiários a menos, quando comparado com o mesmo mês de 2018 (IPEA, 2021).

A pandemia da COVID-19 trouxe a necessidade de criar uma rede de apoio mais robusta para as famílias brasileiras. As medidas de distanciamento social geraram uma diminuição na atividade econômica em todo o mundo, em especial no setor de serviços. Isso gerou uma queda na renda de toda a população, fazendo com que os governos nacionais passassem a pensar em políticas de proteção mais robustas para a camada mais carente (BARTHOLO *et al.*, 2020).

Em um primeiro momento, o que se fez foi modificar as regras do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família, proteções que já existiam. No caso do BPC, as mudanças pontuais foram a flexibilização do limite de renda familiar *per capita* para elegibilidade ao programa de um quarto para meio salário mínimo, caso houvesse fatores adicionais de vulnerabilidade, o deferimento de antecipação de saque para aqueles cuja análise de elegibilidade estivesse pendente e a manutenção de pessoas não inscritas no Cadastro Único do governo federal no programa. Além disso, de forma permanente, as regras para o cômputo da renda familiar foram alteradas, permitindo a exclusão de benefícios socioassistenciais menores que um salário mínimo (BARTHOLO *et al.*, 2020).

Já para o Bolsa Família, houve um aumento da cobertura, incluindo 1,22 milhão de famílias, o congelamento das exclusões por descumprimento de condicionalidades, averiguação ou revisão cadastrais e, ainda, o congelamento dos indicadores que compõem o Índice de Gestão Descentralizada do Programa, que calcula quanto deve ser o repasse aos municípios. Por último, os beneficiários do Bolsa Família foram inscritos automaticamente na base para pagamento do Auxílio Emergencial, e receberam o benefício, caso este fosse mais favorável (BARTHOLO *et al.*, 2020).

O Auxílio Emergencial foi um benefício criado especificamente para a proteção social durante a pandemia. Trata-se de um programa de transferência de renda que inicialmente tinha o valor de R\$ 600,00, e que era destinado a até dois indivíduos da mesma família que fossem, simultaneamente, maiores de idade, não tivessem emprego formal, não fosse beneficiário de programa de transferência de renda (salvo o Bolsa Família), tivessem renda familiar de até meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos e que não tivessem recebido rendimentos tributáveis acima do teto para isenção no ano de 2018 (BRASIL, 2020c). A previsão de pessoas elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial totalizava 68,2 milhões de brasileiros, e 67,9 milhões de pessoas receberam a primeira parcela do benefício, com um tíquete médio de R\$ 695,72. O custo para a manutenção do programa

totalizaram, no ano de 2020, R\$ 310,4 bilhões (BOTELHO, 2020). Análises posteriores indicam que 80% dos beneficiários do Auxílio Emergencial se encontravam nos dois quintis inferiores da distribuição de renda (COSTA *et al.*, 2022).

O Auxílio Emergencial era, inicialmente, um programa com um recorte de gênero claro. Em sua versão original, mulheres que compusessem famílias monoparentais receberiam o benefício em dobro, ou seja, R\$ 1.200,00. Posteriormente, contudo, o Congresso Nacional aprovou uma lei garantindo o pagamento em dobro para qualquer família monoparental, além de estabelecer medidas para garantir que não houvesse subtração de benefícios de mulheres chefes de família por parte dos pais de seus filhos (BRASIL, 2021d).

Para promulgação, foi necessário derrubar um veto total que havia sido feito pelo Presidente da República. A justificativa para vetar a medida foi eminentemente financeira: argumentou-se que não havia previsão orçamentária de recursos para famílias monoparentais chefiadas por homem e que não haveria estrutura técnica para auferir quem possui a guarda dos filhos em caso de conflitos (BRASIL, 2020d).

Após o fim do Auxílio Emergencial em 2021, o presidente Jair Bolsonaro lançou o programa Auxílio Brasil, uma política de transferência condicionada de renda que substituiu o programa Bolsa Família, criado no primeiro governo do presidente Lula. O Auxílio Brasil foi visto pelos comentaristas políticos como uma forma de ampliar o apoio do governo entre os mais pobres, que votaram massivamente no Partido dos Trabalhadores e poderiam atrapalhar os projetos de reeleição do incumbente (CANZIAN, 2021). Houve, assim, uma série de mudanças, que incluíram a fusão de benefícios socioassistenciais com benefícios de outras naturezas, como educacionais, o aumento do valor médio a ser pago a cada família e a inclusão de uma noção de esforço pessoal e meritocracia na política de assistência social.

Esse último ponto é essencial na análise da influência do neoliberalismo na construção do Auxílio Brasil. Na Medida Provisória que instituiu o programa, o texto deixa explícito que há uma noção de que o beneficiário deveria se “esforçar” para sair de sua situação de pobreza:

Art. 2º Fica instituído o Programa Auxílio Brasil, no âmbito do Ministério da Cidadania, executado por meio da integração e da articulação de políticas, de programas e de ações direcionadas:

I - ao fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social (Suas);

II - à transferência direta e indireta de renda;

III - ao desenvolvimento da primeira infância;

**IV - ao incentivo ao esforço individual;** e

V - à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã (BRASIL, 2021a, s.p., grifos nossos).

Essa ênfase na saída da pobreza a partir do esforço pessoal também está presente nos documentos técnicos que subsidiaram a proposta e foi retratada como um avanço em relação ao Bolsa Família. No parecer de mérito nº 5/2021, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, por exemplo, se lê:

4.17. É premente a necessidade de criação de um programa social capaz de produzir ajustes na atual estrutura e obter melhorias substanciais na gestão e no quadro de benefícios antes previstos no Programa Bolsa Família, ampliando o escopo do Programa; simplificando a cesta de benefícios; criando novos benefícios, auxílios e bolsas; **valorizando o esforço de cada pessoa** e fortalecendo o caminho para a emancipação das famílias. Com a emancipação de famílias mais autônomas, cria-se oportunidade para que novas famílias em situação de vulnerabilidade possam ser beneficiadas pelo Programa (SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA, 2021, p. 2, grifos nossos).

O resultado foi a criação de benefícios que, já na conversão para lei da Medida Provisória, foram agrupados sob o rótulo de “incentivos ao esforço individual e à inclusão produtiva”. São eles: o Auxílio Esporte Escolar e a Bolsa de Iniciação Científica, concedido a crianças que se destacassem em competições esportivas e olimpíadas científicas; o Auxílio Criança Cidadã, que fornece *vouchers* para matrícula em creches para famílias que exercem atividades remuneradas; o Auxílio Produtivo Rural, que remunera famílias agricultoras que doarem alimentos produzidos por eles para as redes educacionais e socioassistenciais; e o Auxílio Produtivo Urbano, para famílias que entrem para o mercado formal de trabalho.

A criação de benefícios “paralelos” que exigem alguma ação prévia das famílias desvirtua o sistema da transferência condicionada de renda, que se baseia na proteção social através da transferência de valores concomitantemente à inclusão através do gozo dos direitos sociais, de forma a quebrar o ciclo intergeracional de pobreza (BRIÈRE, RAWLINGS, 2006). O fundamental é, portanto, o acompanhamento da família vulnerável, e não sua recompensa de alguma maneira.

A condicionalidade é, ainda, uma forma de inclusão ao permitir e estimular o gozo dos direitos sociais, como argumenta Pires (2013, p. 193, grifos nossos):

longe de apenas reforçar a tutela estatal, ou a volatilidade dos direitos, o ingresso no Programa é visto, por boa parte dos participantes, como um compromisso moral assumido com o Estado permeado por uma relação de troca e reciprocidade. (...). **De certa forma, o cumprimento de todas as obrigações (regimentais e morais) do Programa parece ter como uma de suas consequências o fortalecimento do sentimento de compromisso social e de pertencimento social.** Como já

mencionado na introdução, a participação no Programa contribui, assim, para criar e/ou fortalecer formas de pertencimentos políticos que antes sequer eram exercidos em suas formas mais elementares.

Ao criar uma série de benefícios baseados no “esforço individual”, o Auxílio Brasil ressoa, de certa forma, a concepção neoliberal do “empreendedor de si mesmo”, que pode, caso se esforce, alcançar patamares sociais superiores. Nesse contexto, a função do Estado não seria garantir o gozo dos direitos, mas que a competição entre indivíduos seja justa e recompensada (BROWN, 2015). Traduzindo essas ideias para a política contra a pobreza inscrita no Auxílio Brasil, encontra-se uma ideia de que o Estado deve garantir àqueles “merecedores” o gozo de direitos como treinamento técnico-científico por meio de bolsas ou educação na primeira infância por meio do acesso à creche.

Em adição, documentos coletados pela pesquisa revelam que o governo agiu ainda como agente de veto para coibir regimes especiais de transferência de renda para famílias monoparentais. À maneira do Auxílio Emergencial, houve, no projeto de conversão da Medida Provisória que cria o Auxílio Brasil, projetos de emendas destinados a conceder benefício em dobro para famílias monoparentais. Contudo, essa possibilidade foi descartada pelo próprio MMFDH, com base em concepções morais sobre esse tipo de arranjo.

A nota técnica nº 147/2021 da Secretaria Nacional da Família, órgão pertencente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, é reveladora dessa posição. Assinada por Antônio Rafael da Silva Filho, coordenador-geral da secretaria, e referendada pelo Secretário Nacional da Família substituto, Marcelo Couto Dias, a nota foi requisitada pela Assessoria Parlamentar do Ministério para manifestação sobre a Medida Provisória que cria o Auxílio Brasil (SECRETARIA NACIONAL DA FAMÍLIA, 2021a).

O teor da nota é crítico às tentativas de parlamentares de ampliar os benefícios do Auxílio Brasil às famílias monoparentais, como já havia sido feito no Auxílio Emergencial. Diz o texto:

[n]o que concerne à análise das emendas, observamos que diversas emendas preveem um favorecimento especial para famílias monoparentais, como as nº 4, 100, 115, 154, 155, 204, 233, 235, 237, 257, 287, 294, 305, 306, 324, 330, 385 e 387. Compreendemos a preocupação dos parlamentares quanto à maior vulnerabilidade encontrada nesses arranjos familiares, porém, **é importante prevenir essa situação, destacando a importância do casal na família (...)** Diversos estudos têm demonstrado a importância da figura paterna, cuja ausência aumenta a propensão de que os filhos se envolvam em comportamentos desviantes (...). No contexto das emendas apresentadas à MP 1.061/2021, sugerimos cautela na análise daquelas que preveem incremento de benefícios ou outros incentivos para famílias monoparentais, **sob o risco da criação de incentivos para a constituição ou**

**manutenção desse tipo de arranjo, o que pode levar à sua perenidade e propiciará o agravamento da própria vulnerabilidade que se pretende combater** (SNF, 2021a, p. 2-3, grifos nossos).

O trecho revela que a Secretaria Nacional da Família sugeriu que o governo agisse como agente de veto para mudanças na matriz de benefícios do Auxílio Brasil. A redação final do projeto de conversão da Medida Provisória em lei proposta pelo relator, deputado Marcelo Aro, não acolheu as inúmeras sugestões de ampliação do benefício, o que parece significar que o governo foi bem-sucedido nesse aspecto (ARO, 2021).

Esse achado revela que as representações de agentes públicos ligados ao bolsonarismo sobre famílias monoparentais se traduzem, ao menos, no veto a algumas políticas públicas. Há ao menos duas falas contundentes contra arranjos monoparentais por agentes importantes do bolsonarismo: a manifestação do vice-Presidente da República, Hamilton Mourão, de que famílias monoparentais seriam desajustadas e a oposição da deputada estadual Janaína Paschoal, que chegou a ser cotada como candidata à vice-presidência na disputa de 2018, a um projeto aprovado no Senado que beneficiava esse arranjo familiar.

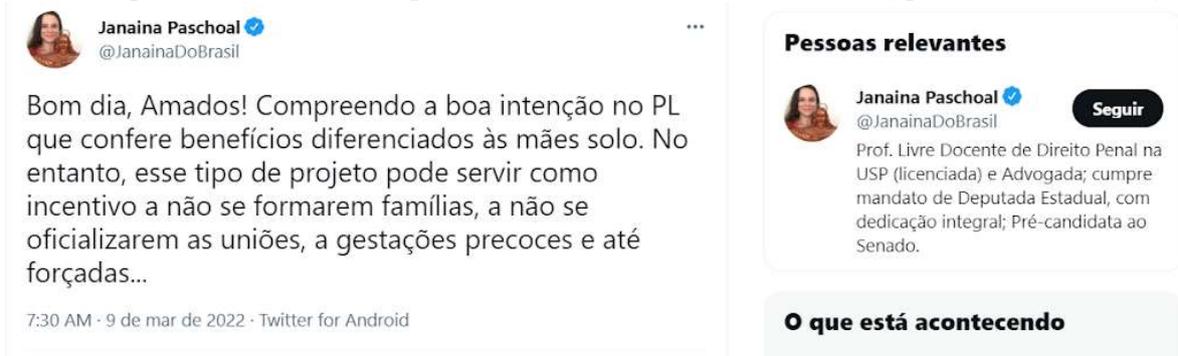
A fala do vice-presidente ocorreu ainda em campanha, no ano de 2018. Segundo ele:

**Família sempre foi o núcleo central.** A partir do momento que a família é dissociada, surgem os problemas sociais que estamos vivendo e atacam eminentemente nas áreas carentes, **onde não há pai nem avô, é mãe e avó. E por isso torna-se realmente uma fábrica de elementos desajustados** e que tendem a ingressar em narco-quadrilhas que afetam nosso país (REUTERS, 2018, s.p., grifos nossos).

Mourão tende a centralizar a estrutura familiar como a responsável pela entrada na criminalidade de jovens, em especial no tráfico de drogas. Além disso, a monoparentalidade é claramente generificada na fala do general, sendo formada, segundo ele, “por mãe e avó”, mas não por “pai e avô”.

Já a manifestação de Janaína Paschoal ocorreu já em 2022, na esteira da aprovação pelo Senado da Lei dos Direitos da Mãe Solo, que garante aos arranjos monoparentais chefiados por mulheres cota em dobro em programas sociais. A captura de tela da postagem realizada por ela na rede social Twitter se encontra abaixo.

## Imagem II – Tweet da deputada estadual Janaina Paschoal (@JanainaDoBrasil)



Fonte: Captura de tela feita pelo autor em 25 jul. 2022. Disponível em: <https://twitter.com/janainadobrasil/status/1501505714128306176>.

A fala de Janaína revela dois outros aspectos no pensamento de, pelo menos, parte da base de apoio do presidente. Em primeiro lugar, a autora não considera famílias monoparentais como famílias, já que criar benefícios para arranjos monoparentais “pode[ria] servir como incentivo a não se formarem famílias”. Em segundo lugar, a deputada considera que a imposição de benefícios financeiros pode alterar de maneira relevante a dinâmica de rearranjo de famílias, sugerindo que a monoparentalidade é, essencialmente, uma escolha que é influenciada pela relação entre custos e benefícios.

No âmbito de atores mais ligados à administração federal, todavia, as manifestações sobre o tema da monoparentalidade sempre foram discretas. Em 2020, quando do lançamento do Programa Município Amigo da Família, que tem por objetivo estimular políticas públicas locais que tenham por objetivo fortalecer os vínculos familiares, o jornal Folha de São Paulo publicou uma notícia intitulada “Ministério de Damares estimula formação de casal como entidade familiar”. A notícia criticava o fato de que a política não abordava temas como violência doméstica e planejamento familiar, além de possuir a previsão de fortalecimento dos vínculos conjugais, o que ignoraria a monoparentalidade (CASTANHO, 2020).

Em resposta à matéria, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos afirmou que

a portaria publicada no DOU (Diário Oficial da União) nesta terça-feira (23) não faz menção a modelos específicos. Questionada sobre o porquê dessa ausência, a pasta de Damares afirma que **o intuito ‘não é atacar nenhum tipo de arranjo familiar, mas projetar as famílias brasileiras e fortalecer seus vínculos’**. ‘Nos arranjos familiares em que não se dê a conjugalidade [formação de casal], como nas famílias monoparentais, a parentalidade e a intergeracionalidade podem ser trabalhadas’, diz o ministério (CASTANHO, 2020, s.p., grifos nossos).

A resposta do Ministério, portanto, se centra no fato de que as políticas não trariam preferência normativa por nenhum modelo, sendo aplicáveis também às famílias monoparentais. Não se trataria, portanto, de exclusão de nenhum tipo de arranjo familiar por parte das políticas públicas da pasta.

O documento encontrado pela pesquisa é, portanto, um elo de ligação entre as falas de atores do bolsonarismo e as políticas públicas. A partir dele, se evidencia, contra as manifestações públicas do governo, que há sim preferências normativas por um tipo de arranjo familiar e que essas preferências têm impacto na dimensão de formulação das políticas de família.

Porém, é importante pontuar não só a ocorrência, mas também a maneira como é feita a rejeição aos arranjos monoparentais. Na nota técnica, a rejeição ao aumento dos benefícios para a monoparentalidade surge de uma concepção negativa desse arranjo para a criação da prole, de maneira semelhante ao já externado pelo general Hamilton Mourão. Ainda, a manifestação sugere que a criação de um programa social destinado a essas famílias se mostraria uma “criação de incentivos”, o que poderia aumentar sua ocorrência. Há, assim como na manifestação da deputada Janaína Paschoal, uma valência negativa para a monoparentalidade, com a ressalva de que sua ocorrência pode aumentar quando alterada a matriz de ganhos destinadas a esse arranjo.

Portanto, ao argumentar que políticas públicas direcionadas às famílias monoparentais criariam incentivos para a manutenção ou expansão desses arranjos, o documento elaborado pela Secretaria Nacional da Família adota uma postura baseada na escolha racional, cuja principal característica é a explicação do comportamento humano em qualquer dos aspectos de sua existência a partir de um cálculo de maximização dos ganhos possíveis com os recursos disponíveis.

Ghodsee (2021) mostra como, no contexto pós-Guerra Fria, com a normalização do neoliberalismo como única ideologia política viável – fato ilustrado pela famosa frase de Margareth Thatcher de que “não haveria alternativa” (*there is no alternative*) (FISHER, 2020) – as relações afetivas passam a serem explicadas no campo científico a partir dos modelos típicos da microeconomia. Nesse contexto, casamento, contracepção e divórcios passavam a serem descritos como decididos por cálculos feitos por mulheres sobre uma mercadoria que elas dominariam – o sexo (GHODSEE, 2021).

Essa escola, conhecida como “Escola da Economia Sexual”, se baseia em uma concepção antropológica específica – a do homem racional – mas também de uma visão de que mulheres seriam as grandes responsáveis pelo dismantelamento das famílias, já que a disponibilidade de contracepção e sua entrada no mercado de trabalho teriam diminuído os “custos” de relações sexuais casuais (GHODSEE, 2021). O raciocínio é reproduzido na nota técnica, que parte do pressuposto de que aumentar benefícios para famílias monoparentais – que, em um contexto patriarcal, é um sinônimo quase perfeito de famílias chefiadas por mulheres – diminuiria os custos para as mulheres de “desfazer” o arranjo patriarcal, o que teria consequências desastrosas para seus filhos. Essa generificação é pressuposta inclusive pela nota técnica, que aponta para a “importância da figura paterna” – sugerindo que o que está ausente nos arranjos monoparentais seriam homens e não mulheres.

Mulheres seriam, na concepção da secretaria, seres racionais que agiriam por dinheiro, inclusive se colocando em situações danosas para si mesmas e para eventuais filhos. Não se tematiza, na nota técnica, fatores como o abandono paterno, a sobrecarga de trabalho que atinge as mulheres chefes de família nem a maior vulnerabilidade socioeconômica da monoparentalidade. Também não se pontua que o divórcio, a separação ou a recusa de viver uma vida em casal pode ser importante para o bem-estar da mulher e evitar situações de violência, e que a monoparentalidade, nessas situações, pode ser uma forma de garantir a saúde e a segurança da família. Todas essas conclusões estão presentes em estudos científicos sobre o tema (BENATTI *et al.*, 2021), porém suas conclusões são ignoradas na nota produzida.

Trata-se, em suma, da adoção de um modelo tipicamente neoliberal – a do *homo oeconomicus*, que expande o cálculo racional para todas as áreas da vida (BROWN, 2015) – para ressaltar conclusões típicas do neoconservadorismo, como a ênfase na família monogâmica. Conclui-se, portanto, que no tema da política de transferência de renda há uma aderência teórica simultânea tanto ao neoconservadorismo quanto ao neoliberalismo, com impacto na formação de políticas públicas para a família.

### **4.3 Políticas de cuidado**

Como ressaltado no primeiro capítulo, políticas de cuidado são essenciais para garantir valores como a igualdade de gênero, uma vez que liberam a mulher da posição socialmente estabelecida de cuidadora e permitem que ela possua, por exemplo, atividade remunerada e se

insira no mercado de trabalho. São exemplos paradigmáticos de política de cuidado as creches e as medidas de cuidado com o idoso e a pessoa com deficiência.

A atuação do governo Jair Bolsonaro na política de creches é caracterizada por, ao menos, três grandes fatores: (i) a mercantilização e a familização das políticas de cuidado de crianças; (ii) o recurso aos *devolution powers* e a diminuição do poder de indução do governo federal para expansão da política; e (iii) a mudança de arena da política de creches que, após uma guinada rumo a uma concepção ligada à educação, voltou a fazer parte da assistência social.

Em termos de política, se destacam na atuação do presidente a criação do benefício socioassistencial conhecido como Auxílio Criança Cidadã, o fim da complementação federal enviado aos governos municipais como parte do programa Brasil Carinhoso e a possibilidade de uso do saque do FGTS para o custeio de creches privadas. As duas primeiras ocorreram através da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, posteriormente transformada na Lei Federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que criaram os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil (BRASIL, 2021a; 2021b). Já a última surge com a Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022, que cria o Programa Emprega + Mulheres e Jovens (BRASIL, 2022a, 2022b).

O Auxílio Criança Cidadã é um benefício socioassistencial concedido a famílias, preferencialmente monoparentais, assistidas pelo Auxílio Brasil, com filhos de zero a quarenta e oito meses de idade para que estas matriculem seus filhos em creches privadas, com ou sem fins lucrativos, quando não for possível encontrar vagas em creches públicas ou privadas conveniadas com o poder público. Inicialmente, não havia na Medida Provisória determinação de como seria realizada a transferência do recurso, mas, após a sua conversão em lei, determinou-se que o recurso seria transferido ao ente subnacional local, que seria responsável pelo pagamento. Além da inexistência de vaga, o recebimento do benefício é condicionado à comprovação de inserção profissional do responsável, que deve auferir renda mediante atividade remunerada. Após a transformação em lei, passaram a ser também condicionadas a inscrição da criança em filas para acesso a creches públicas, onde terão prioridade, e a participação dos responsáveis em atividades de orientação sobre parentalidade e cuidados com a primeira infância oferecidas pelo poder público municipal ou do Distrito Federal (BRASIL, 2021a; 2021b).

A lei ainda determina que o benefício tem caráter suplementar e não afasta a obrigação do poder público de fornecer serviços de creches. Por fim, a Medida Provisória e, posteriormente, a lei federal, revoga as disposições do Brasil Carinhoso relativas à complementação federal para o desenvolvimento de creches nos níveis locais (BRASIL, 2021a; 2021b).

Um primeiro fator relevante para a análise é a inclusão de condicionalidade de orientação sobre parentalidade representa uma demanda do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que data desde o início do governo Bolsonaro. Em 2020, a ministra Damares Alves declarou em entrevista que as condicionalidades do então Bolsa Família estavam sendo alteradas, e que “[e]sse pessoal [beneficiários do programa] terá que ter pelo menos três encontros por ano com o Conselho Tutelar. **Vamos ensinar uma mãe a ser mãe**” (GUGLIANO, 2020, s.p., grifos nossos).

A fala da ministra demonstra uma visão claramente generificada e normativa da atividade de cuidado. Não há menção à figura do pai, mas somente da mãe, ainda que a condicionalidade, em tese, se dirigisse para toda a família. Além disso, há a premissa de que é possível “ensinar” uma mãe a realizar a atividade da maternidade, o que revela uma concepção ideal de mãe.

Nos textos oficiais coletados pela pesquisa, as menções foram mais discretas e com um caráter generificante menor. A nota técnica nº 147/2021 da Secretaria Nacional da Família, emitida no curso da tramitação do projeto, sugere a inclusão da formação familiar não como condicionalidade, mas como serviço disponível às famílias, nos seguintes termos:

4.6. Outro ponto importante a destacar, de forma propositiva, é a possibilidade da inclusão da oferta de programas de formação das famílias - não de maneira condicional, destacamos - mas como mais uma possibilidade, uma forma de agregar ao programa Auxílio Brasil e às famílias. Como parâmetro, nos baseamos em experiências internacionais, especialmente no programa de transferência de renda das Filipinas, que já foi avaliado pelo Banco Mundial. O programa determina - lá, como condicionante - que responsáveis por arranjos domiciliares com membros na faixa etária de 0 a 14 anos participem de sessões de desenvolvimento da famílias [sic] pelo menos uma vez por mês (SNF, 2021a, p. 4)

A manifestação da Secretaria se afasta da fala da ministra, portanto, no momento em que sugere que a formação não seja uma condicionalidade do programa. Essa proposta, porém, foi somente parcialmente bem sucedida, já que a inclusão de programas de formação de famílias se deu como condicionalidade e somente para um subprograma – o Criança Cidadã.

Essa restrição a um único programa não foi um impeditivo para a aprovação do Auxílio Brasil pela Secretaria Nacional da Família. A SNF, em parecer destinado a opinar sobre a sanção do Projeto de Lei de Conversão 26/2021, que resultou do processo legislativo de apreciação da MP que criou o Programa Auxílio Brasil, destacou a importância da condicionalidade de frequência a atividades de orientação sobre parentalidade:

4.5. Ainda que restrita ao Auxílio Criança Cidadã, a norma [que determina a condicionalidade de orientações sobre parentalidade] traz um importante avanço ao incluir a participação nessas atividades de orientação como condicionante para manutenção do benefício. Trata-se de um aprimoramento importantíssimo que alinha o Brasil com boas práticas internacionais em programas de transferência de renda.

(...)

4.8. Considerando o fato de que são as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza as beneficiárias dos Programas instituídos pelo Projeto de Lei em comento, destacamos a necessidade de que as ações necessárias para a consecução dos objetivos e das diretrizes destes programas, a serem definidas em regulamento, conforme prevê o § 3º do Art. 2º do texto, sejam formuladas e implementadas em conformidade com o que prevê a Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, instituída pelo Decreto 10.570, de 9 de dezembro de 2020 (SNF. 2021b, p. 4).

O trecho revela ainda uma evidência adicional da mudança de arena das políticas de fortalecimento de vínculos da pasta da Assistência Social para o recém-criado MMFDH. Isso porque foi sugerido que as “ações necessárias para a consecução dos objetivos e das diretrizes” dos Programas que fazem parte do Auxílio Brasil deveriam ser desenhadas de forma a coadunar não com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, mas com a Estratégia Nacional de Fortalecimentos dos Vínculos Familiares, que foi gestado em um órgão colegiado pertencente ao MMFDH. Assim, ignorou-se que já possui um serviço na sua atenção básica, o PAIF, destinado a fortalecer a função protetiva da família, evitar o agravamento de situações de risco social e auxiliar na superação de situações de vulnerabilidade social (CNAS, 2009).

O desenho do Programa Criança Cidadã acaba por criar um fardo desproporcional para as mulheres e um reforço dos papéis tradicionais de gênero em vários níveis. Em primeiro lugar, porque é possível pensar que o programa se destina, prioritariamente, a famílias monoparentais e, portanto, no contexto brasileiro, a maior parte das famílias obrigadas a ingressar nos treinamentos em parentalidade serão mulheres.

Em segundo lugar, porque a literatura já aponta há algum tempo como a presença de condicionalidades nos programas de transferência de renda pode gerar efeitos contraditórios

na igualdade de gênero: enquanto muitos programas focam na mulher como chefe da família e responsável pelo recebimento dos recursos e, assim, garante autonomia financeira para essas mulheres, a presença de condicionalidades ligadas ao cuidado com os filhos acaba por reforçar estereótipos de gênero e premiar mulheres por realizar tarefas tidas como típicas de “boas mães” (CONCERN WORLDWIDE; OXFAM, 2011; SCHEEL; SCHEEL; FRETHEIM, 2020). A presença de uma condicionalidade extra que recai majoritariamente sobre mulheres e que tem na valorização do cuidado o seu tema principal pode acabar aprofundando o fardo excessivo que mulheres têm com o cuidado parental em razão de seu gênero, reforçando a generificação.

Uma terceira chave para entender como a condicionalidade de formação familiar pode reforçar papéis de gênero está no argumento de Ciccía e Lombardo (2019) de que o discurso é um fator importante para a consideração científica sobre as políticas de cuidado. Para as autoras, o fato de as políticas sociais dependerem fortemente de atores para implementação de seus comandos e de esses atores agirem segundo suas próprias concepções ideológicas faz com que as políticas de cuidado sejam muito dependentes da ideologia desses atores de implementação. A presença de uma concepção prévia de que o programa deve se prestar a “ensinar uma mãe a ser uma mãe” pode influenciar ideologicamente a implementação por parte dos municípios, ainda que não haja, formalmente, uma visão específica de gênero.

Indo para além da presença da condicionalidade, ressalta-se que o recurso a uma política de financiamento público para custeio de vagas em escolas privadas, muitas vezes com fins lucrativos, é parte da agenda da aliança neoliberalismo-neoconservadorismo, sendo proposta em 1955 pelo expoente da Escola de Chicago Milton Friedman e implementado posteriormente em locais como o Chile pinochetista e os Estados Unidos (TEIXEIRA; HENRIQUES, 2022).

A proposta friedmaniana clássica trazia em si a noção de que só haveria três situações em que um governo poderia agir considerando uma sociedade que “leva a liberdade do indivíduo, **ou mais realisticamente da família**, como seu objetivo último, e procura ampliar esse objetivo especialmente através de trocas voluntárias entre indivíduos para a organização da atividade econômica<sup>16</sup>” (FRIEDMAN, 1955, p. 1, tradução e grifos nossos): (i) casos em que há um monopólio natural; (ii) casos em que há um efeito de transbordamento

---

<sup>16</sup>No original: “takes freedom of the individual, or more realistically the family, as its ultimate objective, and seeks to further this objective by relying primarily on voluntary exchange among individuals for the organization of economic activity”

(*neighborhood effect*); (iii) casos envolvendo pessoas que não poderiam determinar sua própria autonomia, como crianças (FRIEDMAN, 1955). Partindo do pressuposto de que a educação primária teria efeito de transbordamento relevante, Friedman (1955) conclui pela desejabilidade de que esta seja financiada pelo governo.

Contudo, para o autor, não deriva dessa obrigação de financiamento a obrigação de administração das escolas. Seria possível que o governo financiasse escolas privadas a partir de pagamentos para que famílias matriculassem seus filhos nas escolas que desejassem. Para Friedman (1955, p. 4-5, tradução e grifos nossos)<sup>17</sup>, essa proposta teria claras vantagens:

Em termos de efeitos, **a desnacionalização da educação ampliaria a margem de escolha disponível aos pais**. Dado, como é no presente, que pais podem enviar seus filhos para escolas estatais sem pagamento específico, poucos podem ou vão mandá-los para outras escolas ao menos que estas sejam elas próprias subsidiadas. Escolas religiosas [parochial schools] estão em desvantagem por não conseguirem captar nenhum recurso público direcionado à educação; mas elas têm a vantagem comparativa de serem dirigidas por instituições que estão dispostas a subsidiá-las e podem captar fundos para fazê-lo, enquanto há poucas outras fontes de subsídio para outras escolas. Caso o subsídio possa ser disponibilizado aos pais independente de para onde eles mandam seus filhos – dado somente que será uma escola que satisfaz parâmetros mínimos – uma ampla variedade de escolas surgirá da demanda. **Pais poderão expressar suas visões sobre as escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e enviando-os a outra, em um grau muito maior do que o possível hoje**. Em geral, eles podem realizar esse ato hoje somente mudando também seu local de residência. De outra forma, eles só podem expressar seu ponto de vista a partir de embaraçosos canais políticos. Talvez um certo grau aumentado de liberdade de escolha para escolas pudesse ser também disponibilizado em um sistema administrado pelo governo, mas é difícil ver como este poderia ser harmonizado com a obrigação de prover a cada criança uma vaga. **Aqui, como em outros campos, a competição privada entre empresas é provavelmente muito superior em termos de eficiência em se adequar às necessidades do consumidor do que empreendimentos governamentais ou que servem a outros propósitos**. O resultado final poderia ser, assim, menos ao invés de mais educação religiosa.

---

<sup>17</sup>No original: In terms of effects, the denationalization of education would widen the range of choice available to parents. Given, as at present, that parents can send their children to government schools with out special payment, very few can or will send them to other schools unless they too are subsidized. Parochial schools are at a disadvantage in not getting any of the public funds devoted to education; but they have the compensating advantage of being run by institutions that are willing to subsidize them and can raise funds to do so, whereas there are few other sources of subsidies for schools. Let the subsidy be made available to parents regardless where they send their children-- provided only that it be to schools that satisfy specified minimum standards-- and a wide variety of schools will spring up to meet the demand. Parents could express their views about schools directly, by withdrawing their children from one school and sending them to another, to a much greater extent than is now possible. In general, they can now take this step only by simultaneously changing their place of residence. For the rest, they can express their views only through cumbrous political channels. Perhaps a somewhat greater degree of freedom to choose schools could be made available also in a governmentally administered system, but it is hard to see how it could be carried very far in view of the obligation to provide every child with a place. Here, as in other fields, competitive private enterprise is likely to be far more efficient in meeting consumer demands than either nationalized enterprises or enterprises run to serve other purposes. The final result may therefore well be less rather than more parochial education.

O trecho revela a união entre duas concepções distintas: (i) de que os pais ou responsáveis de uma criança teriam o legítimo e amplo direito de definir, com absoluta prioridade, qual o tipo de educação seria dada aos seus filhos, respeitado um currículo mínimo determinado pelo Estado; (ii) e de que o serviço educacional conseguiria, através da mercantilização e da competição mediada pelo financiamento do Estado, aumentar sua variedade e qualidade, dado que seria possível escolher o melhor estabelecimento privado.

Não surpreende, portanto, que a política de vouchers para a educação seja uma política popular dentro de um contexto de aliança neoliberal-neoconservadora. Sua base antropológica é a do *homo oeconomicus*, que decide racionalmente acerca de suas preferências e que, dentro de um sistema de trocas livres e igualdade jurídica formal, cria a melhor alocação coletiva dos recursos. Já do ponto de vista deontológico, a proposta reconhece um direito primordial da família em definir o tipo de educação a ser recebida pelo filho, o que ressoa propostas neoconservadoras como o do Escola sem Partido (SANTOS, 2018).

A proposta de vouchers para a educação não surgiu com o Auxílio Brasil, e está presente desde a campanha do presidente Bolsonaro para a presidência (PIRES, 2018). Em 2020, o ministro da Economia, Paulo Guedes, prometeu no Fórum Econômico Mundial em Davos um programa de vouchers para a primeira infância que seria, nas suas palavras, “gigantesco” (TEIXEIRA; HENRIQUES, 2022). Em 2019, a chamada PEC do Pacto Federativo, apresentada pelo governo, propõe retirar do texto constitucional a previsão da obrigação de ampliação da rede de ensino em locais em que houvesse déficit de vagas. À época, os técnicos do Ministério da Economia defenderam a medida com base na economicidade e no direito de escolha dos pais, afirmando que seria mais viável a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas com recursos públicos (CARAM, 2019). Contudo, foi só com as discussões sobre a renovação do FUNDEB que as primeiras propostas concretas começaram a aparecer.

O FUNDEB foi criado, a partir da conversão do FUNDEF, como um fundo temporário para o desenvolvimento da educação. Com a proximidade de seu fim, que ocorreria em 2021, contudo, notou-se que a centralidade dessa política no financiamento da educação tornaria impossível a provisão de serviços educacionais pelos entes subnacionais sem seu uso. O Executivo não conseguiu formular uma proposta de emenda à Constituição sobre a renovação do FUNDEB tempestivamente, e o protagonismo da medida acabou vindo de deputados. Posteriormente, com as negociações já avançadas e às vésperas da votação da

constitucionalização do fundo como permanente, o governo apresenta a proposta de redirecionar parte dos recursos do FUNDEB para o financiamento de vouchers em escolas privadas dentro do embrião de Auxílio Brasil (que, na época, tinha a previsão de se chamar Renda Brasil). A proposta acabou sendo rejeitada pela Câmara, após a resistência de setores da ala da educação (AMARAL *et al.*, 2021; VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2022).

Ainda que tenha havido a rejeição do sistema de vouchers durante a votação do FUNDEB, a discussão voltou com a proposta do Auxílio Criança Cidadã contida no Auxílio Brasil. Dessa vez, embora a oposição tenha resistido à aprovação do auxílio, este foi convertido em lei, com algumas modificações operacionais já citadas (TRISOTTO; GOÉS, 2021). O fim das transferências para o Programa Brasil Carinhoso também não foi questionado, e acabou confirmada na conversão da Medida Provisória em lei. Assim, se na discussão sobre o FUNDEB a decisão do legislativo acabou sendo por não retirar dinheiro público para financiar atividades particulares, no Auxílio Brasil a decisão foi oposta: extinguiu-se uma política de financiamento de estabelecimentos públicos (ou, no mínimo, privados com convênios com o poder público) para fornecer financiamento para creches privadas.

O sucesso do governo nessa ocasião pode ser explicado por alguns fatores: em primeiro lugar, a conversão de medidas provisórias em lei é um procedimento mais simples do que a aprovação de uma emenda constitucional, que exige um quórum qualificado e dois turnos de votação (BRASIL, 1988). Em segundo lugar, a medida provisória é considerada uma ferramenta poderosa do Executivo para a definição da agenda do Poder Legislativo, ainda que a força dessa estratégia esteja diminuindo com o tempo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001; BEDRITICHUK, ARAÚJO, 2019). Assim, diferente do FUNDEB, em que o governo se recusa a tomar os passos iniciais e tenta impor sua agenda somente quando as coalizões já estão formadas, no Auxílio Brasil o iniciador da tramitação é o próprio Executivo, o que lhe dá uma posição privilegiada para criar coalizões vencedoras. Outro fator que não pode ser desconsiderado é o fato de que o Auxílio Brasil causa mudanças profundas em uma série de regras socioassistenciais, o que complexifica a compreensão dos legisladores e da opinião pública sobre o tema. É sabido, ao menos desde Downs (1957), que a coleta de informações sobre um determinado tema envolve custos, e que o processo de tomada de decisão muitas vezes envolve ignorar certas dimensões do problema e usar atalhos cognitivos para definir sobre a desejabilidade ou não de certa escolha. O fim do Brasil Carinhoso e a

criação do Auxílio Criança Cidadã, dessa forma, podem ter ficado ocultos dentro da votação da medida, o que acabou levando a sua aprovação.

Esse efeito para o Auxílio Brasil pode ser ilustrado a partir da cobertura midiática sobre o tema. Foi realizada uma análise automatizada de 550 notícias e artigos publicados entre os dias 10 de agosto de 2021 (data de publicação da MP) e 09 de dezembro de 2021 (data de sua remessa a sanção) no jornal Folha de São Paulo, um dos maiores do país, com a palavra-chave “Auxílio Brasil”, no intuito de auferir se a cobertura midiática citava as mudanças na política de financiamento de creches. Foram encontradas somente 31 que citavam o termo “creche(s)”, o que corresponde a 5,6% do *corpus*. O termo “Brasil Carinhoso” foi citado em apenas cinco notícias, menos de um por cento do *corpus*. Essa constatação indica que, muito provavelmente, a demanda do fim do Brasil Carinhoso e da criação de um sistema de vouchers não mobilizou a opinião pública quando comparado com outros temas, como o valor dos benefícios. Essa “ocultação” pode ter diminuído a capacidade de resistência dos setores contrários à medida, facilitando sua aprovação.

Por fim, um quarto fator importante é a mudança temática da discussão sobre creche. Diferente da discussão educacional sobre o FUNDEB, a discussão sobre o Auxílio Brasil tem natureza majoritariamente socioassistencial. Essa mudança pode ser responsável por mobilizar menos a bancada de congressistas preocupados com o tema da educação, que foram responsáveis por barrar o desvio de recursos durante a votação do FUNDEB.

Mas a mudança da localização temática da discussão sobre a política de creches não serviu somente para desviar atenção dos congressistas. Os documentos internos obtidos pela pesquisa mostram que essa mudança foi essencial para viabilizar a própria existência do Auxílio Criança Cidadã. O art. 213 da Constituição proíbe o financiamento de escolas privadas com fins lucrativos com o uso de verba pública<sup>18</sup>. Em um primeiro momento, assim, tanto a ala técnica do Ministério da Educação quanto a consultoria jurídica do órgão se manifestaram no sentido de que o Auxílio só poderia ser pago para creches beneficentes, o que prejudicaria a amplitude que o governo desejava dar a medida e desagradou o Ministério da Cidadania. O conflito entre a pasta da educação e da assistência social é descrito em uma

---

<sup>18</sup> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

nota técnica da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (SAJ, 2021, p.14, **negrito no original, sublinhados nossos**):

34. Importante registrar que durante a análise da minuta o MEC demonstrou preocupação com os termos da redação inicial do art. 61, sobre o auxílio criança cidadã. (...)

35. Nesta toada, argumentou o MEC: ‘Ocorre que o pagamento de recursos públicos para instituições privadas com fins lucrativos, como se pretende regulamentar com a presente minuta, não encontra guarida no ordenamento jurídico vigente, especialmente no Texto Constitucional que, em seu artigo 213, prescreve, de forma taxativa, a que instituições poderão ser destinados recursos públicos, dentre as quais não está presente as instituições privadas com fins lucrativos. (...) Assim, a nosso ver, o auxílio em questão não poderia ser utilizado para pagamento de creches em instituições privadas (...) com fins lucrativos’.

36. Assim, após reunião com a presença de representantes da SAG, SAJ e proponentes, o Ministério da Cidadania sugeriu redação alternativa para o parágrafo único do art. 61, in verbis: "Parágrafo único. O Auxílio Criança Cidadã, benefício financeiro socioassistencial concedido às famílias, será pago diretamente, com recursos provenientes do Ministério da Cidadania, aos estabelecimentos educacionais, na etapa creche, com e sem fins lucrativos, quando não existirem vagas na rede educacional pública ou privada conveniada com o Poder Público".

37. Argumentou por fim, o Ministério da Cidadania, por meio da Nota n. 00910/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (2991639), **que o auxílio criança cidadã apresenta natureza jurídica socioassistencial, dispondo que o mesmo será pago através de recursos provenientes do Ministério da Cidadania** (...)

Portanto, conclui-se que o argumento principal para a juridicidade da política foi justamente não partir da pasta da Educação. O Auxílio Criança Cidadã se afasta, assim, de uma tendência da política de creches, iniciada com o FUNDEB, de tratar o financiamento da creche pelo governo federal como uma questão, primordialmente, de desenvolvimento infantil.

Essa “assistencialização”<sup>19</sup> da creche também pode ser percebida a partir do desenho do público-alvo do Auxílio Criança Cidadã. Diferente do Brasil Carinhoso, que calculava o repasse aos municípios a partir da população de crianças de zero a quarenta e oito meses beneficiárias do Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada ou com deficiência, o Criança Cidadã exige que um dos responsáveis pela família tenha atividade remunerada. Em adição a isso, a conversão em lei da Medida Provisória passou a prever que famílias que trabalhassem em empresas que oferecessem auxílio-creche não seriam elegíveis para o benefício (BRASIL, 2021b).

<sup>19</sup> O termo “assistencialização” da política de creches não deve ser compreendido como a ideia de que a política de creches deixou de ser regulada, majoritariamente, pela pasta de educação. O que ocorre no governo Bolsonaro é muito mais a utilização estratégica do fato de que a política de Assistência Social brasileira tem caráter focalizado – uma vez que é direcionada àqueles “que dela necessitam” – para desmontar fontes de financiamento historicamente ligadas à Educação.

Essa redefinição aponta para uma inversão na tendência de oferecimento universal de creches pelo poder público. Apesar do desenvolvimento da primeira infância ser enunciado como um objetivo do Auxílio Brasil como um todo (art. 2º, III), a determinação de condicionalidade de estar em atividade remunerada sugere a compreensão de que a creche deve ser um espaço de cuidado para os filhos enquanto os pais estão trabalhando. Trata-se, portanto, de uma política familizante, uma vez que retira do Estado o dever de prover serviços de cuidado para crianças quando a família possui condições de provê-los.

Quando a família não pode prover o trabalho de cuidado, o novo desenho do Auxílio Brasil privilegia sua provisão pelo setor privado. Ao desmontar um programa essencial para o financiamento da creche pública, o Brasil Carinhoso, e garantir recursos para o setor privado, a política mercantiliza a educação infantil, transformando-a em uma obrigação primordial do mercado.

Essa transformação é vista pelos agentes do governo federal como uma vantagem em relação ao modelo do Brasil Carinhoso, e sua justificativa é feita em termos muito semelhantes ao de Milton Friedman, como mostra uma nota técnica da Secretaria Nacional da Primeira Infância (SNAPI) que justifica a extinção do repasse federal aos municípios:

4.12. Dessa forma, a instituição do auxílio [Criança Cidadã] visa ao atendimento célere ao público em questão por possibilitar o atendimento em uma rede já instalada. **Além disso, essa modalidade possibilitará à família a oportunidade de escolha da instituição que considere melhor de acordo com a sua realidade**, além de promover a emancipação do cuidador e possibilitar maior chance de seu ingresso no mercado de trabalho. (...)

4.30. No âmbito do Ministério da Cidadania, entende-se ser mais oportuno avançar com o Auxílio Criança Cidadã em detrimento do Auxílio Suplementar [do Brasil Carinhoso] (Art. 4º da Lei 12.722/2012), considerando alguns aspectos como: 1) Os públicos são muito semelhantes; 2) Com o Auxílio Criança Cidadã será possível identificar a criança beneficiada com o recurso público, uma vez que no Auxílio Suplementar o recurso é repassado ao município como estímulo a novas matrículas; 3) Possibilidade de maior controle dos gastos públicos; 4) A diminuição recorrente dos recursos disponíveis para o apoio suplementar; **5) Estímulo à abertura de novas vagas de creches pelo setor privado** e 6) Aproveitamento de capacidade já instalada pela rede privada (SNAPI, 2021, p. 3-4, grifos nossos).

O fim do Brasil Carinhoso também revela que a agenda do Executivo federal não prioriza a expansão da rede pública de creches. O financiamento é, na dinâmica brasileira das políticas sociais, uma fonte importante de indução do governo central para a implementação de serviços sociais locais (ARRETCHE, 2004). Ao encerrar uma fonte de financiamento, o governo federal causa uma diminuição no incentivo para que os governos locais ampliem a

rede, o que pode piorar a situação de déficit de vagas. Essa situação pode levar a uma progressiva privatização do sistema de creches, em um ciclo vicioso em que a transmissão de recursos públicos para creches privadas aumenta a cobertura dessa enquanto reduz a abrangência da cobertura pública.

Um último aspecto relevante na mudança da política de creches está no uso dos *devolution powers* presidenciais. Segundo Abrucio e coautores (2020), os *devolution powers* são descentralizações realizadas pelo governo central aos entes subnacionais sem que haja articulação e integração entre os diferentes entes da federação. Essa técnica, que pode gerar desigualdade, foi aplicada pelo presidente no combate à pandemia da COVID-19 (ABRUCIO *et al.*, 2020) e também parece estar presente na decisão federal em diminuir o financiamento à creche pública. Embora a lei coloque o Auxílio Criança Cidadã como suplementar e declare que seu estabelecimento não significa autorização para que os governos subnacionais não expandam a rede pública de creches, o desfinanciamento crítico dos municípios, junto a falta de centralidade da creche na agenda de investimentos sugere que o objetivo era a expansão privada mediada pelo financiamento público<sup>20</sup>.

Em 2022, já após a aprovação do Auxílio Brasil e do fim da transferência federal ao Brasil Carinhoso, o governo lançou o Programa Emprega + Mulher e Jovens, que se destinava a ampliar a empregabilidade desses setores. A partir da Medida Provisória, responsáveis por crianças de zero a três anos passariam a poder realizar saques na conta individual do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com o objetivo de custear creches privadas (BRASIL, 2022a). Assim, trabalhadores passariam a contar com um recurso adicional – criado às custas do desfinanciamento de um sistema de proteção no momento da demissão – para custear o setor privado, fortalecendo o caráter mercantilizador da política de creches. Reforçando o caráter dual, as famílias fariam parte de três grupos: (i) o de famílias que recebem o Auxílio Brasil e conseguem fazer jus ao Criança Cidadã; (ii) o de famílias com cuidadores que estão empregados formalmente e conseguem fazer o saque para custear as creches; e (iii) uma massa que não é público-alvo de nenhum dos dois benefícios, e deve procurar vagas públicas – que provavelmente vão escassear com o desfinanciamento –, custear com seus próprios recursos creches privadas ou utilizar da rede de apoio familiar para o cuidado com as crianças.

---

<sup>20</sup> Isso dependeria, todavia, da capacidade do governo de implementar a política. Em 2022, o trecho do decreto que regulamentava o Auxílio Criança Cidadã foi revogado, e nunca foi proposta uma alternativa. Dessa maneira, nunca houve o pagamento do benefício (BRASIL, 2021e)

Contudo, a proposta de uso do FGTS para o custeio de creches privadas foi rejeitada na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2022b).

Em suma, a nova política para creches do governo federal cria uma reversão assistencialista, familista e mercantilizadora para o tema, que havia avançado rumo ao universalismo, ainda que com dificuldades na cobertura. A visão que a política cria é a de que a família deve ser a cuidadora primordial da criança, e que em sua ausência o cuidador mais eficiente seria o mercado.

O fim do Brasil Carinhoso e o início do Auxílio Brasil mostram como as ideias dos teóricos pertencentes a aliança neoliberalismo-neoconservadorismo possuíam força na agenda do governo federal. Além disso, mostra-se como o Executivo pode utilizar as armas a seu dispor, como a medida provisória e o contingenciamento de recursos, para fazer valer o seu poder de agenda dentro do Poder Legislativo e o seu poder de indução do comportamento de entes subnacionais.

Já em relação à pessoa idosa e com deficiência, as mudanças em termos de políticas públicas foram menos radicais. Em junho de 2021, foi criado um grupo de trabalho com representantes dos ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos, da Saúde, da Cidadania, da Educação e do INSS para discutir a criação de uma Política Nacional de Cuidados, que seria instituída por meio de lei a ser enviada ao Congresso Nacional. O grupo terminou seus trabalhos em março de 2022 e, embora tenha aprovado uma minuta de lei, essa nunca foi enviada ao Congresso Nacional.

Em relação ao abrigo de idosos, o MMFDH criou o Programa Solidarize-se, que objetiva realizar um cadastramento das ILPIs existentes e realizar repasses para permitir seu funcionamento. Os valores repassados atingiram, inicialmente, o montante de cinco milhões de reais e, após aprovação no Congresso da lei 14.018/2020, houve um repasse adicional de cento e sessenta milhões para mitigar impactos da pandemia da COVID-19 (GT POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS, 2022; BRASIL, 2020e).

Não há, contudo, qualquer indicativo de mudança nos rumos da política de abrigo para idosos no Programa Solidarize-se. Trata-se de uma política com baixa institucionalização: uma pesquisa ao Diário Oficial da União pelo nome do programa, ocorrida em 06 de setembro de 2022, sequer encontrou atos normativos ligados a ele. Não parece haver, por exemplo, o objetivo de criar repasses permanentes para reduzir os custos para o usuário final nem de criação de uma rede de ILPIs públicas para desmercantilização

dessa estrutura. Não houve também esforços para aumentar a mercantilização ou incentivar o mercado privado lucrativo de ILPIs, como houve com a creche e, embora o Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa tenha afirmado em reunião do GT Política Nacional de Cuidados que seria importante financiar ILPIs com fins lucrativos, somente ILPIs filantrópicas foram abarcadas pelo Solidarize-se (GT POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS, 2021).

Os Centros-dia se encontram ainda mais marginalizados nessa estrutura. Eles não são citados, por exemplo, no Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa, instrumento criado para incentivar estados e municípios a implementar políticas para o público (MMFDH, s.d.). No decreto nº 9.921 de 2019, que consolida os atos normativos do Executivo federal sobre a pessoa idosa, os Centros-dia são citados apenas pontualmente e colocados na estrutura do Ministério da Saúde, embora pertençam formalmente à Assistência Social (BRASIL, 2019h).

O governo ainda foi responsável pelo veto total a um projeto de lei que regulamentava a profissão de cuidador de idosos, infantil, de pessoa com deficiência ou com doenças raras, exigindo escolaridade mínima de ensino fundamental completo e curso de formação. A justificativa para o veto havia sido a violação ao direito fundamental de liberdade de profissão, que só pode ser restringido no caso de potencialidade lesiva na atuação, o que, segundo o governo, não ocorreria no caso (BRASIL, 2019i). O veto demonstra como a atividade de cuidado ainda é marginalizada e vista como atécnica e até mesmo natural, e pode levar a desproteção tanto do profissional que realiza o cuidado – uma profissão altamente feminilizada – quanto para a criança, idoso ou pessoa com deficiência que depende do cuidado.

#### **4.4 Políticas de equilíbrio trabalho-família**

As políticas de equilíbrio entre o trabalho e a família foram encampadas, durante a história do Brasil, em especial a partir das pastas do Trabalho e da Previdência. Assim, como já descrito, as principais políticas desse tipo foram as licenças parentais, a partir, em um primeiro momento, da criação de uma licença maternidade e da atribuição de natureza previdenciária a ela, seguida da implementação constitucional de uma licença paternidade e, por fim, da criação de uma política de incentivo fiscal para empresas que aumentassem o tempo dessas licenças, o Programa Empresa Cidadã.

Com o governo Bolsonaro, a pasta dedicada à mulher, à família e aos direitos humanos passou a ser explicitamente responsável pelas ações que diziam respeito ao equilíbrio entre trabalho e família. A primeira edição do regimento interno do ministério, promulgado pelo decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019, cria um Departamento de Mulheres e Relações Sociais no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas para as mulheres, com responsabilidade de “planejar, coordenar e avaliar iniciativas de conciliação família e trabalho, que favoreçam um modelo de corresponsabilidade nas relações familiares”. Em adição, foi criada, no âmbito da Secretaria Nacional da Família, uma Diretoria de Equilíbrio Trabalho-Família, com responsabilidade de promover ações na área (BRASIL, 2019g).

A primeira ação da diretoria foi a criação de um programa de incentivo às práticas corporativas de conciliação entre trabalho e família intitulado “Empresa Amiga da Família”. A política visa criar duas modalidades de selo – intitulados “SEAF - Empresa Amiga da Família” e “SEAF – Adesão” – que podem ser utilizados por empresas que implementam práticas de conciliação entre trabalho e família, como flexibilização de jornada, de horário de entrada e saída e *home office*. O programa não traz benefícios diretos ou isenções fiscais para as empresas, e o único incentivo para a adesão é o uso do selo (MMFDH, 2019; 2020b).

Inicialmente, o selo era concedido a cada ano, e deveria ser renovado no mesmo período. A partir de 2020, contudo, com a criação de um Programa de Equilíbrio Trabalho-Família, o selo passou a ser concedido bienalmente e, entre as edições do selo, passou a ser instituído uma premiação destinada a reconhecer inovações corporativas no tema. Além disso, o programa passou a prever um conjunto de ações, inclusive em modalidade à distância, destinadas a sensibilizar gestores, trabalhadores e famílias sobre a importância de equilíbrio entre atividades laborais e familiares (MMFDH, 2020b). O Programa realizou uma nova edição do Selo Empresa Amiga da Família em 2021, atingindo nove empresas na modalidade Amiga da Família e trinta empresas na modalidade Adesão (MMFDH, 2022). Também foi instituído o Prêmio Melhores Práticas em Equilíbrio Trabalho-Família, destinado a reconhecer práticas empresariais que inovassem no tema do Equilíbrio Trabalho-Família. Na edição de 2020, foram premiadas oito práticas (MMFDH, 2021).

Um ponto importante sobre a agenda de equilíbrio entre trabalho e família no governo Bolsonaro é que se trata de um conjunto de programas com baixo custo e focalizado no ambiente empresarial, que pode se beneficiar do capital simbólico trazido por um selo concedido pelo governo federal. A análise *ex ante* do programa mostra que o orçamento

previsto para todo o Programa de Equilíbrio Trabalho-Família é de cerca de 820 mil ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022, o que corresponderia a 16% do orçamento de 2020 da Secretaria Nacional da Família (MMFDH, 2020c).

Portanto, a estratégia do governo é a utilização de incentivos indiretos para que empresas internalizem em seus próprios balanços os custos de implementação de projetos de equilíbrio entre trabalho e família. Essa é uma mudança sensível em relação às políticas anteriores, que internalizavam os custos no sistema de previdência social, no caso da licença maternidade, na própria arrecadação tributária, no caso do Programa Empresa Cidadã, ou era de observância obrigatória pelos empregadores, no caso da licença paternidade. A política continua mantendo a dualidade das políticas de equilíbrio entre trabalho e família, focalizando o público-alvo na fração de trabalhadores formais que estão empregadas em empresas que aderiram aos selos ou foram sensibilizadas pelas ações educativas.

A Medida Provisória nº 1.116/2022, que criou o Programa Emprega + Mulher e Jovens, trouxe uma série de inovações adicionais no tema do equilíbrio entre trabalho e família. Em primeiro lugar, a Medida reafirma a possibilidade do empregador estipular medidas como jornada de trabalho parcial, horários de entrada e saídas flexíveis, banco de horas e jornadas 12x36, além de criar uma modalidade de antecipação de férias para empregados que tenham tido ou adotado filhos no último ano<sup>21</sup>. Além disso, a legislação trabalhista passou a prever que, nas empresas que adotem as medidas anteriores, serão priorizados trabalhadores com filhos de até quatro anos<sup>22</sup> (BRASIL, 2022a; 2022b).

Uma segunda mudança ocorreu no Programa Empresa Cidadã. A partir da Medida Provisória, pais que sejam empregados de empresas aderentes ao programa poderão compartilhar a extensão de sessenta dias entre ambos da forma que desejem, criando um sistema de licença parental. Em adição, a extensão de sessenta dias pode ser substituída pela redução de carga horária em 50% durante cento e vinte dias, dependendo de acordo individual entre a empregada e o empregador (BRASIL, 2022a; 2022b).

Por fim, a Medida passou a permitir que indivíduos do sexo masculino cuja esposa ou companheira tenha encerrado o período de licença-maternidade tenham o contrato de trabalho suspenso para cuidado com os filhos, recebendo, nesse período, bolsa de qualificação profissional, cujo valor atual é equivalente ao que o trabalhador receberia como seguro-

---

<sup>21</sup> Após a tramitação no Congresso Nacional, esse prazo passou a ser de dois anos (BRASIL, 2022b).

<sup>22</sup> Após a tramitação no Congresso Nacional, esse critério foi expandido para até seis anos ou com deficiência (BRASIL, 2022b).

desemprego (BRASIL, 1990b; 2022a). Todas essas mudanças dependem de acordo individual de trabalho, ou seja, dependem da anuência do empregador (BRASIL, 2022a).

Embora seja uma medida desgenerificante, já que divide a responsabilidade de criação entre indivíduos do sexo masculino e feminino, o desenho traz problemas para sua efetividade. Em primeiro lugar, a oferta de Bolsa de Qualificação Profissional no valor do Seguro-Desemprego acaba por diminuir a renda familiar, uma vez que esse valor, calculado segundo fórmula presente no art. 5º da Lei 7.998/1990, é frequentemente menor do que o salário recebido pelo empregado. Isso significa que se trata de uma política familizante, que ressalta o papel da rede de apoio na subsistência do indivíduo, e que provavelmente terá eficácia limitada, dado que, no Brasil, os salários masculinos tendem a ser superiores aos femininos (PARADELLA, 2019), sendo menos vantajoso que o homem permaneça em casa nessas condições.

Além disso, a proposta de suspensão do contrato de trabalho é uma solução menos radical do que a sugestão feita durante o processo de construção da Medida Provisória no Poder Executivo. Antes de sua emissão, houve a formação de um grupo de trabalho tripartite para coletar sugestões para aumentar a empregabilidade de mulheres. Foi aprovada, inclusive por sugestão das representantes do governo, uma proposta de licença paternidade de até sessenta dias, que não foi adicionada ao conteúdo final (SECRETARIA DO TRABALHO, 2022).

Outro ponto relevante da Medida Provisória é que a previsão de suspensão de contrato de trabalho por pais reproduz, de certa maneira, uma concepção tradicional de família. Isso porque, ao prever a suspensão, a Medida Provisória diz que “[o]s empregadores poderão suspender o contrato de trabalho dos empregados **cuja esposa ou companheira** tenha encerrado o período da licença-maternidade” (BRASIL, 2022a, s.p., grifos nossos), o que leva a supor que o empregado teria uma relação conjugal com a mãe de sua prole. Essa concepção acaba por escamotear outras formas familiares, como filhos com pais separados ou divorciados. Talvez por essa razão, o substitutivo muda a redação do artigo para “o empregador poderá suspender o contrato de trabalho do empregado com filho **cuja mãe** tenha encerrado o período da licença-maternidade” (BRASIL, 2022b, s.p., grifos nossos).

O que se conclui é que, ainda que tenha havido inovação burocrática no tema da conciliação entre trabalho e família, com a criação inclusive de órgãos com responsabilidade de lidar com a problemática, as inovações em políticas públicas seguiram o padrão dual

anterior e até mesmo o aprofundaram. O público-alvo das políticas continua sendo a parcela da população que possui vínculo formal de trabalho no serviço público ou em empresas pertencentes ao Empresa Cidadã, que compreende apenas 1% dos estabelecimentos comerciais registradas na Relação Anual de Informações Sociais (ANDI, 2021). Essa fragmentariedade acaba excluindo uma parcela considerável da população, com destaque para a parcela mais pobre, que possui graus maiores de informalidade (SORJ; FRAGA, 2022).

Além disso, as inovações não vêm como direitos para os trabalhadores ou como internalização dos custos pelo poder público, mas como faculdades do empregador ou da direção da empresa. Com isso, cria-se uma política que acaba ressaltando o poder do mercado, o que pode gerar desigualdades mesmo entre pessoas que auferem rendimentos semelhantes.

#### **4.5 Revisitando as hipóteses de trabalho**

Conforme descrito na introdução deste trabalho, há uma série de perguntas que devem ser respondidas de forma a confirmar a hipótese do presente trabalho de que o governo Bolsonaro se manifesta a partir de uma amálgama entre agendas neoliberais e neoconservadoras no que diz respeito às famílias, o que leva a uma redefinição das políticas públicas na área para um viés mais familista, generificante e mercantilizador. Além disso, tendo em vista a literatura pregressa sobre desmantelamento, se espera que haja processos de desmantelamento ativo importantes. Assim, em primeiro lugar, questiona-se: é correto afirmar que as políticas do governo Bolsonaro para as famílias seguem o comportamento esperado?

A análise em profundidade, sintetizada na Tabela VI, sugere que sim: houve uma transferência de direitos garantidos pelo setor público para a provisão por órgãos com fins lucrativos e as políticas criadas dependem fortemente do apoio do setor privado e das possibilidades do mercado, o que representa a dinâmica da mercantilização; as políticas reforçam o papel de cuidado ao segmentar o público-alvo de políticas de cuidado como a creche, ao desmontar serviços públicos e ao criar um conceito de “políticas públicas familiares”, que se torna estruturante da atuação de ministérios como o MMFDH, aumentando a familização das políticas; por fim, se a própria dimensão da familização já traz uma alta probabilidade de aprofundar também a generificação, já que as mulheres são desproporcionalmente responsáveis pelo trabalho de cuidado, também há no governo um aprofundamento específico da desigualdade de gênero, em especial ao atuar como ator de veto

Tabela VI – Políticas encontradas, direção da alteração e dimensões da política

Política	Direção da alteração	Dimensão da política			Observações
		Mercantilização	Familização	Generificação	
Criação do MMFDH	Criação	Neutro	Familizante (agentes neoconservadores)	Generificante (agentes neoconservadores)	
Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares	Criação	Neutro	Familizante (ressalta o papel da família no cuidado)	Neutro ou levemente generificante	Algumas ações, como o fortalecimento da conjugalidade, podem concretamente carregar vieses de gênero
Serviços socioassistenciais	Desmantelamento por default e por mudança de arena	Desmercantilizadora (é ofertado como direito)	Levemente familizante (ressalta o papel da família no cuidado, porém com o suporte estatal)	Neutro ou levemente generificante	Ações concretas podem carregar vieses de gênero; ações com alto grau de controle social e interfederativo (CNAS/CIT)
Mudança do CNCD	Desmantelamento ativo	Desmercantilizadora (dimensão cidadã do controle social)	Desfamilizante (ressalta o papel do Estado na garantia de direitos da população LGBT)	Desgenerificante (desafia estereótipos de gênero e sexualidade)	Desmantelamento de instância de controle social
Fim da Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Desmantelamento ativo	Desmercantilizadora (dimensão cidadã do controle social)	Desfamilizante (ressalta o papel do Estado na garantia de direitos da população LGBT)	Desgenerificante (desafia estereótipos de gênero e sexualidade)	
Não realização da 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT	Desmantelamento por <i>default</i> (não realização de ação)	Desmercantilizadora (dimensão cidadã do controle social)	Desfamilizante (ressalta o papel do Estado na garantia de direitos da população LGBT)	Desgenerificante (desafia estereótipos de gênero e sexualidade)	
Programa Município Amigo da Família	Criação	Mercantilizadora (princípio da subsidiariedade previsto)	Familizante (ressalta o papel da família no cuidado)	Neutro ou levemente generificante	Ações concretas podem carregar vieses de gênero
Auxílio Emergencial	Criação	Desmercantilizadora (oferece a assistência como direito)	Desfamilizante (ressalta o papel do Estado em prover recursos durante a crise da COVID-19)	Desgenerificante (Reconhece a vulnerabilidade de mães solo)	

Criança Cidadã	Criação	Mercantilizadora (incentiva o mercado de creches)	Familizante (desenho do público-alvo ressalta a função de cuidado da família)	Aspectos desgenerificantes (libera a mulher do trabalho de cuidado) e generificantes (condicionalidade de orientação sobre parentalidade)	
Repasse para creches no Brasil Carinhoso	Desmantelamento ativo	Desmercantilizadora (creche como direito)	Desfamilizante (libera a família do trabalho de cuidado)	Desgenerificante (libera a mulher do trabalho de cuidado)	
Empresa Amiga da Família	Criação	Mercantilizadora (empresas aderem voluntariamente)	Familizante (ressalta o papel da família no cuidado)	Neutro	Ressalta o caráter dual da política social no Brasil
Saque do FGTS para custeio de creches	Criação (frustrada)	Mercantilizadora (incentiva o mercado de creches)	Desfamilizante (ressalta o papel do Mercado no cuidado)	Neutro	Ressalta o caráter dual da política social no Brasil
Emprega + Mulheres	Criação	Mercantilizadora (empresas têm alto grau de determinação do alcance da política)	Familizante (ressalta o papel da família no cuidado)	Desgenerificante (traz incentivos para a inserção da mulher no Mercado)	Ressalta o caráter dual da política social no Brasil; trata-se de contraproposta menos desgenerificante que a anterior (licença paternidade de 60 dias); não foi desenhada para compensar a disparidade salarial brasileira entre os gêneros

Fonte: Elaborado pelo autor.

para políticas, como é o caso do veto às mudanças propostas por parlamentares nos benefícios de transferência de renda. A política em que há desgenerificação, o “Emprega + Mulheres”, foi criado como alternativa à licença-paternidade (uma proposta bem mais radical) e parece ter pouco impacto nas dinâmicas familiares brasileiras.

A análise também deixa claro que a ideologia do incumbente teve papel importante nas mudanças encontradas, que não foram simplesmente uma continuação ou aprofundamento das mudanças já ocorridas em gestões anteriores. Ainda que as políticas brasileiras sempre tenham seguido um viés familista, o governo Bolsonaro muda sensivelmente a dinâmica da familização das políticas sociais no Brasil. Novas estruturas foram criadas, como a própria Secretaria Nacional da Família, e mesmo programas muito estáveis e que contavam com um apoio multipartidário, como é o caso do Bolsa Família, foram alterados para refletir de maneira mais acurada a ideologia partidária. Outro sinal de que a mudança de ideologia foi relevante é a presença de processos de desmantelamento ativo e mudanças de arena, que sugerem o desejo de se alterar em profundidade os desenhos burocráticos já existentes.

A trajetória das políticas de família no governo Bolsonaro revela, ainda, a importância de se pensar a extrema-direita como uma ideologia que une neoliberalismo, neoconservadorismo e visões tradicionais de moralidade para além da reflexão sobre políticas que alteram as dinâmicas familiares. Não só não foram encontrados conflitos entre grupos sensivelmente neoconservadores e grupos neoliberais no âmbito do governo, o que poderiam indicar duas agendas distintas e divergentes em seu seio, como ainda se revelaram confluências claras entre o discurso neoliberal e o discurso neoconservador, como pode ser visto com o uso de princípios como o da subsidiariedade em propostas tanto do Ministério da Economia como do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e pelo uso da noção de *homo oeconomicus* para descartar propostas de aumento de benefícios socioassistenciais para mães solo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs refletir sobre como as políticas para a família se alteraram após a ascensão de um governante de extrema-direita, Jair Bolsonaro, à chefia do Poder Executivo federal. Seu objetivo, para além de descrever o movimento dessas políticas em três dimensões distintas – a mercantilização, a familização e a generificação – foi apontar como a ideologia da extrema-direita contemporânea, que funde as ideologias neoliberais e neoconservadoras em uma amálgama coerente, interfere na dinâmica de políticas que têm por característica alterar as dinâmicas familiares.

Partiu-se do pressuposto de que relações de gênero e familiares importam para a análise de políticas públicas. Os movimentos feministas apontam desde seu início como as relações familiares estavam embebidas em hierarquias entre homens e mulheres e, ao menos desde a Revolução Russa, há a defesa da criação de um sistema público substitutivo do trabalho doméstico e de cuidado – como creches e lavanderias públicas – como estratégia de superação da desigualdade de gênero. Mais tarde, nos anos 90, foi a crítica feminista que permitiu que os estudos incipientes sobre as dinâmicas e os modelos de Estado de Bem-Estar – representados pela contribuição clássica de Gøsta Esping-Andersen – englobassem também a divisão do cuidado e o papel da família na provisão das condições materiais de subsistência do indivíduo.

A literatura, portanto, passa a reconhecer uma multiplicidade de atores relevantes para a provisão de bens materiais e imateriais para a subsistência dos indivíduos: o Estado, a família e o mercado, em um primeiro momento, e o Terceiro Setor e a comunidade, posteriormente. Analiticamente, duas dimensões são utilizadas para definir o papel de cada um desses atores na dinâmica das políticas públicas. A primeira, a mercantilização, já presente nos primeiros trabalhos esping-andersenianos, diz respeito ao grau de provisão do bem-estar pelo setor privado. Em uma política desmercantilizadora, o trabalho de cuidado é realizado ou pelo Estado como um direito ou pela família e outros atores da rede de apoio; ao contrário, em uma política marcadamente mercantilizadora, os bens materiais a serem providos são adquiridos diretamente pelos indivíduos no mercado, e seguem as leis de oferta e demanda que caracterizam esse subsistema social.

A segunda dimensão analisada é a da familização. Em políticas desfamilizantes, a provisão do cuidado passa a ser um direito do cidadão e um dever do Estado ou, ainda, as

famílias passam a ser compelidas a adquirir esses serviços a partir do mercado. Ao contrário, em políticas familizantes, o papel familiar é reforçado em detrimento da prestação pelo Estado ou pelas forças de mercado.

Dessa forma, políticas de família podem variar bastante entre os diversos regimes de bem-estar, conforme seu grau de mercantilização ou familização. Por conseguinte, pode-se ressaltar o papel do Estado na provisão do bem-estar, com a criação de políticas desmercantilizadoras e desfamilistas; do mercado privado de bens e serviços, com a mercantilização da provisão social; ou da família, quando a ausência de políticas públicas e a escassez ou valor elevado do mercado privado leva à necessidade de provisão social pelo núcleo familiar e pela comunidade ou, ainda, quando o Estado incentiva abertamente que as famílias exerçam o papel de proteção social.

Quando se analisa o caráter mercantilizador ou familista no nível das políticas, há ainda a possibilidade de avaliar a integração de políticas familistas e desfamilistas que eventualmente coexistam em um mesmo regime. Assim, é possível diferenciar regimes em que a provisão social da família é dada pela ausência do Estado (familista por *default*) daqueles regimes, como o brasileiro, em que o papel da família na provisão social é construído com o apoio do Estado (familismo explícito). Metodologicamente, esse nível de análise ainda permite reconhecer que as políticas públicas não são um conjunto coerente, e que a natureza incremental que determina a atuação pública muitas vezes leva à coexistência de ações estatais dissonantes, além de permitir aumentar o número de observações de um único regime para um número muito superior de políticas públicas, o que pode ser importante para a correta descrição desse regime.

Ao observar a história da política social brasileira, nota-se que as políticas se constituíram, via de regra, a partir da família como núcleo central. Políticas como a de Assistência Social que, por meio do conceito de matricialidade familiar, estrutura suas ações no empoderamento dos núcleos familiares para a superação de situações de vulnerabilidade social e violação de direitos, e a de Saúde, que organiza a atenção primária a partir da saúde da família, com o Programa Estratégia Saúde da Família, partem da ideia de que a família é essencial para a provisão social do indivíduo, e que o gozo dos direitos sociais passa pela valorização de sua função protetiva.

Qual a diferença, assim, entre o que já era feito no Brasil e a agenda do governo Bolsonaro? Por que acreditar que é realmente relevante o fato de o incumbente ser de

extrema-direita tendo em vista que mesmo governos de centro-esquerda, como os governos Lula e Dilma, ampliaram a proteção social mantendo a centralidade da família nos desenhos das políticas públicas?

Um primeiro ponto para responder essa pergunta está em compreender que, embora a noção de família seja importante para estruturar as políticas sociais brasileiras, seu desenho considera que a provisão social é composta de direitos que devem ser universalizados. Embora familista, portanto, há, na história brasileira pós-Constituição de 1988, um movimento gradual de extensão da proteção social independente da posição social, com a criação de políticas com algum grau de desfamiliarização (como as políticas para as mulheres) e a ampliação de serviços públicos. Trata-se, assim, da criação de políticas familistas com suporte, em que o Estado cria políticas para incentivar as famílias para o cumprimento de sua função protetiva.

O caso da creche é paradigmático nesse ponto. Historicamente, a provisão de serviços de creches foi uma política residual direcionada às mães trabalhadoras que não pudessem realizar o trabalho de cuidado integralmente, se constituindo enquanto uma política focalizada, generificante e familista por *default*. Com a nova ordem constitucional, em especial a partir do segundo governo Lula, a creche passa a ser uma política de desenvolvimento infantil, se universalizando progressivamente para abranger um número cada vez maior de crianças em idade pré-escolar. Tal avanço só foi possível com a suplementação dos orçamentos municipais com recursos federais, com programas como o FUNDEB e o Brasil Carinhoso. A tentativa do governo Bolsonaro de alterar o desenho do FUNDEB para incluir incentivos a creches privadas e a revogação da suplementação do Brasil Carinhoso para a criação de um sistema de *vouchers* que tem como público-alvo somente famílias que exerçam atividades remuneradas representa, dessa forma, um retorno à noção da política de creches como focalizada e direcionada majoritariamente às necessidades daqueles que se encontram no mercado do trabalho.

O exemplo das alterações na política de creches revela ainda um segundo ponto de mudança, o papel do mercado. As políticas brasileiras são familistas, mas não possuem um aspecto marcadamente mercantilizador. A família é, assim, uma unidade privilegiada cuja atuação deve ser fomentada pelo Estado através de políticas públicas, e não pelo mercado. A criação de um sistema de *vouchers* e a proposta de retirar da Constituição o dever do Poder Público de expandir o sistema público de ensino sob o argumento de que o fornecimento de

bolsas seria uma medida mais economicamente viável revelam o interesse de aumentar o fomento estatal ao mercado privado de provisão social.

Um terceiro aspecto está no discurso. Ainda que as políticas até então fossem familistas, os agentes públicos e a burocracia não tendiam a ressaltar um modelo tradicional ou ter uma visão normativa da composição e dinâmicas familiares. Havia uma concepção pluralista de família, com inclusive a criação de estruturas para lidar com essa diversidade, como uma Secretária de Políticas para as Mulheres com *status* de ministério e uma diretoria dedicada à diversidade sexual e de gênero. Essas estruturas são sistematicamente desmanteladas no governo Bolsonaro, com mudanças na organização administrativa do governo federal que extinguiram, por exemplo, a Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e acabaram com a competência exclusiva do Conselho Nacional de Combate à Discriminação para lidar com questões relativas à população LGBT. Essas mudanças reforçam a noção de família tradicional e as relações verticais de gênero, ao retirar do Estado a função de alterar o *status quo*.

Esse ponto aponta para um quarto aspecto de mudança, a que se operou na governança popular dos atos de governo. A história pós-Constitucional brasileira, em especial nos governos petistas, foi marcada pelo aumento dos mecanismos de participação direta. Nesse sentido, são importantes ferramentas os Conselhos de Direitos e as Conferências Participativas, bem como a criação de políticas que se estruturam no diálogo com os cidadãos-usuários, como a política de saúde e de assistência social. Esses mecanismos são alterados no governo Bolsonaro, que desmantela órgãos colegiados com participação popular e cria instâncias paralelas que não preveem o diálogo com os cidadãos. É paradigmático, nesse ponto, a criação de uma Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares, que não passa pelo debate com o Conselho Nacional de Assistência Social e não integra formalmente o Sistema Único de Assistência Social, política que se consolidou no Brasil possuindo como um dos seus objetivos o fortalecimento do núcleo familiar para o cumprimento de sua função protetiva.

Esses quatro aspectos coadunam com a descrição feita na literatura de que a extrema-direita contemporânea teria uma concepção política que se centraria na família como simultaneamente um agente econômico e moral privilegiado. Essa “dupla função” da família acaba distorcendo a trajetória das políticas públicas precedentes: ao ressaltar a família tradicional, perde-se o aspecto da universalização progressiva e da provisão social como

direito; ao ressaltar seus aspectos econômicos, cria-se uma concepção do público que está contaminado por uma racionalidade neoliberal, permitindo que o mercado e suas regras econômicas tomem o lugar de políticas públicas definidas por agentes eleitos; ao dar um aspecto moralizante para a noção de família, ataca-se a pluralidade que passa a ser paulatinamente reconhecida na nova ordem constitucional.

A pesquisa ressalta que o discurso dos governantes se consubstanciou em políticas concretas. A partir do bolsonarismo, se cria uma estrutura dedicada especificamente à proliferação de concepções neoconservadoras para outros setores do governo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O peso do Ministério é grande o suficiente para ser consultado acerca de uma política central para o governo, o Auxílio Brasil. Nesse ponto, embora não seja possível gerar um liame causal entre a manifestação do MMFDH acerca do Auxílio Brasil e a não incorporação de benefícios especiais para famílias monoparentais, é fato que o governo seguiu, ao menos parcialmente, as concepções neoconservadoras do órgão na criação de sua principal política social, compreendendo que ações direcionadas a modelos não tradicionais de família representariam incentivo público que traria consequências danosas à sociedade como um todo.

O exemplo da manifestação do MMFDH sobre o Auxílio Brasil mostra, ainda, que as políticas que modificam a dinâmica das famílias, que já foram analisadas em profundidade na literatura científica sobre o governo Bolsonaro, não foram as únicas influenciadas pelo neoconservadorismo característico da extrema-direita. Embora o desmantelamento dessas políticas seja relevante e represente um ataque do neoconservadorismo às conquistas civilizatórias dos movimentos feministas e de diversidade sexual e de gênero, elas são apenas uma face da ênfase da nova direita nas moralidades tradicionais.

A pesquisa também permitiu demonstrar a inovação metodológica de trazer os atos preparatórios como fontes na análise sobre a formulação de políticas públicas. Embora a Lei de Acesso à Informação date de 2011, poucos são os estudos sobre a extrema-direita que utilizam essa fonte para obter documentos sobre o processo de construção das políticas públicas, permitindo compreender o processo de definição do programa de ação no interior do governo. Seu uso na presente pesquisa permitiu descobertas como a resistência da pasta de Cidadania à criação da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e à instituição de *vouchers* para creches com fins lucrativos, contribuindo para evidenciar conflitos que dificilmente seriam captados com a análise de outras fontes.

Em suma, o que a pesquisa demonstrou é que o governo Bolsonaro representa uma mudança na trajetória que antes era de universalização de direitos. Não se ignora que o desmantelamento de serviços públicos possa ser remetido ao início do segundo governo Dilma Rousseff e, principalmente, ao governo Michel Temer. As restrições orçamentárias que sufocam políticas sociais acabam por desembocar em um familismo implícito e generificante. Em um contexto como o brasileiro, em que os serviços privados são inacessíveis para a maior parte da população e em que a mulher ainda é vista como a principal cuidadora, a incapacidade de alcançar a provisão pública leva à necessidade de mobilizar a rede de apoio familiar (feminina) para realizar o indispensável trabalho de cuidado com vulneráveis. Contudo, a ideologia de extrema-direita aprofunda a mercantilização e principalmente a familização, que deixa de ser majoritariamente implícita, causada pelo desmonte das políticas sociais, para se tornar simultaneamente implícita e explícita, com um viés generificante e tradicionalista. Sugere-se que, no futuro, novas pesquisas investiguem a permanência dessas políticas no tempo e aprofundem a análise para outras políticas para a família.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública** [online], v. 54, n. 4 [Acessado 21 Julho 2022], p. 663-677, 2020.

ALBER, J. Continuities and changes in the idea of the Welfare State, **Politics & Society**, California, v. 16, n. 4, p. 451-468, 1988.

AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* O FUNDEB permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação & Sociedade** [online], v. 42, 2021.

ANDI. Pernambuco é o segundo colocado em empresas cidadãs no Brasil. **ANDI**, 03 nov. 2021. Disponível em <https://andi.org.br/2021/11/pernambuco-e-o-segundo-colocado-em-empresas-cidadas-no-brasil/#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,total%20de%2023.718%20empresas%20optantes>. Acesso em 08 set. 2023.

ANDRADE, Gabriel Pereira Penna; CARVALHO, Edson Ferreira de. Análise do debate parlamentar sobre o “infanticídio” indígena. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, a. 9, n. 17, pp. 278-298, 2021.

ARO, Marcelo. **Redação Final ao projeto de lei de conversão nº 26 de 2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2116255&filename=RDF+1+%3D%3E+MPV+1061/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2116255&filename=RDF+1+%3D%3E+MPV+1061/2021). Acesso em 25 jul. 2022.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva** [online], v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARTS, Wil; GELISSEN, John. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. **Journal of European Social Policy**, v. 12, n. 2, p. 137-158, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

BARRIENTOS, Armando. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. (org.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 121–168.

BARTHOLO, Leticia *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19: mudanças e desafios de implementação (Nota Técnica nº 72)**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10042/1/NT\\_72\\_Disoc\\_As%20Transferencias%20Monet%20c%3a1rias%20Federais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10042/1/NT_72_Disoc_As%20Transferencias%20Monet%20c%3a1rias%20Federais.pdf). Acesso em 7 mar. 2023.

BAUER, Michael; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. *In*: BAUER, Michael; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-55.

BAUER, Michael; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. *In*: BAUER, Michael; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 203-225.

BAZZA, Cybeli; CARVALHO, Flávia. A Política de Assistência Social na contemporaneidade: considerações sobre a realidade brasileira. **Revista UNINGÁ**, Maringá – PR, n.37, p. 147-160, jul./set. 2013

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro; ARAÚJO, Suely. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. *In*: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel (orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BELTRÃO Kaizô; CAMARANO, Ana Amélia; KANSO Solange. **Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX**. Rio de Janeiro: IPEA; 2004.

BENATTI, Ana Paula et al. Famílias Monoparentais: Uma Revisão Sistemática da Literatura. **Psicologia: Ciência e Profissão** [online], v. 41, n. spe, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo editorial, 2010. p. 77-90.

BERCOVICI, Gilberto. A administração pública dos cupons. **CONJUR**, 6 set. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-set-06/estado-economia-administracao-publica-cupons>. Acesso em 5 mar. 2023.

BIROLI, Flávia. Justiça e família. *In*: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 47-62.

BIROLI, Flávia. A reação contra o gênero e a democracia. **Nueva Sociedad**, n. esp., 2019. Disponível em <https://nuso.org/articulo/reacao-contra-o-genero-e-democracia/>. Acesso em 18 ago. 2022.

BIROLI, F; MACHADO, M; VAGGIONE, J. Introdução: Matrizes do neoconservadorismo religioso na América Latina. *In*: BIROLI, F; MACHADO, M; VAGGIONE, J. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 13-40.

BIROLI, Flávia; QUINTELA, Débora. Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da “defesa da família”. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie.

**Governo Bolsonaro:** Retrocesso Democrático e Degradação Política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 343-358.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda:** razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BOLSONARO, Jair. **O caminho da prosperidade:** proposta de plano de governo. [s.l.], 2018. Disponível em [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em 22 ago. 2022.

BONOLI, Giuliano. Classifying welfare states: a two-dimension approach. **Journal of Social Policy**, v. 26, n. 3, p. 351-372, 1997.

BORCHORST, Anette. Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC. *In*: SAINSBURY, Diane. **Gendering Welfare States**. Londres: SAGE, 1994. p. 26-44.

BOTELHO, Vinícius. **Perspectiva para os Programas de Transferência de Renda em 2021.** [s.l.]: FGV Ibre, 2020. Disponível em [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/paper\\_viniciusbotelho\\_ibre\\_2020.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/paper_viniciusbotelho_ibre_2020.pdf). Acesso em 20 abr. 2023.

BRANDÃO, Helena. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Editora Unicamp, 2004.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1916. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1943. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962.** Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Brasília: Presidência da República, 1962. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4121.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4121.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977.** Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1977. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6515.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em 21 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm). Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em 27 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. Medida provisória nº 132, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2006b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008.** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm). Acesso em 18 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 66, de 13 de julho de 2010.** Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. Brasília: Presidência da República, 2010b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 570, de 14 de maio de 2012.** Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Mpv/570.htmimpress%C3%A3o.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/570.htmimpress%C3%A3o.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012.** Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em 24 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018**. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Brasília: Presidência da República, 2018a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.453, de 31 de julho de 2018**. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT. Brasília: Presidência da República, 2018b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9453.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Brasília, 2019a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em 3 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.121 Distrito Federal**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 13 jun. 2019. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019c. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9883.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República, 2019e. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.069, de 17 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude. Brasília: Presidência da República, 2019f. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10069.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão, Funções Comissionadas do Poder Executivo e Funções Gratificadas, transforma cargos em comissão do grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da República, 2019g. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9673.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9673.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa. Brasília: Presidência da República, 2019h. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 289, de 8 de julho de 2019.** Brasília: Presidência da República, 2019i. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VET/VET-289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VET/VET-289.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.570, de 9 de dezembro de 2020.** Institui a Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e o seu Comitê Interministerial. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10570.htm). Acesso em 15 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.346, de 11 de maio de 2020.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10346.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10346.htm). Acesso em 24 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, 2020c. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm). Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Mensagem de veto nº 35/2020.** Brasília: Presidência da República, 2020d. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13547>. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020.** Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância

internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República, 2020e. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14018-29-junho-2020-790360-publicacaooriginal-160951-pl.html>. Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2021a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061impressao.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2021b. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.883, de 6 de dezembro de 2021.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, 2021c. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10883.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10883.htm). Acesso em 5 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.171, de 10 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para estabelecer medidas de proteção à mulher provedora de família monoparental em relação ao recebimento do auxílio emergencial de que trata o seu art. 2º; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2021d. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14171.htm). Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022.** Institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília: Presidência da República, 2022a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/mpv/mpv1116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/mpv/mpv1116.htm). Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.457, de 21 de setembro de 2022.** Institui o Programa Emprega + Mulheres; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 11.770, de 9 de setembro de 2008, 13.999, de 18 de maio de 2020, e 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília: Presidência da República, 2022b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Lei/L14457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14457.htm). Acesso em 10 mar. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de

2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm). Acesso em 26 mar. 2023.

BRAUSE, Simon; KINSKI, Lucy. Mainstream party agenda-responsiveness and the electoral success of right-wing populist parties in Europe. **Journal of European Public Policy**, 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2155214>. Acesso em 22 mai. 2023.

BRIÈRE, Bénédicte de la; RAWLINGS, Laura. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?. **Social protection and labor discussion: paper n° 0603**. World Bank, Washington, DC, 2006.

BROWN, Wendy. American nightmare: neoliberalism, neoconservatism and de democratization. **Political Theory**, [s.l.], v. 34, n. 6, p. 690-714, 2006.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. Nova York: Zone Books, 2015.

BROWN, Wendy. **In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the West**. Nova York: Columbia University Press, 2019.

BUSEMEYER, Marius R.; RATHGEB, Philip; SAHM, Alexander H. J.. Authoritarian values and the welfare state: the social policy preferences of radical right voters. **West European Politics**, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 77-101, 2 mar. 2021.

CANZIAN, Fernando. R\$ 400 do Auxílio Brasil focam eleitor que dá triplo de vantagem a Lula sobre Bolsonaro. Brasília, **Folha de São Paulo**, 13 nov. 2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/r-400-do-auxilio-brasil-foca-eleitor-que-da-triplo-de-vantagem-a-lula-sobre-bolsonaro.shtml>. Acesso em 25 jul. 2022.

CARAM, Bernardo. PEC de Guedes desobriga poder público de construir escolas. Brasília, **Folha de São Paulo**, 14 nov. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/pec-de-bolsonaro-e-guedes-desobriga-poder-publico-de-construir-escolas.shtml>. Acesso em 21 jul. 2022.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana [orgs.]. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CASA CIVIL. **Exposição de Motivos 19/CC/PR, de 11 de abril de 2019**. Brasília: Casa Civil, 2019.

CASTANHO, William. Ministério de Damares estimula formação de casal como entidade familiar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/ministerio-de-damares-estimula-formacao-de-casal-como-entidade-familiar.shtml>. Acesso em 25 jul. 2022.

CASTIGLIONI, A. H. Transição urbana e demográfica no Brasil: características, percursos e tendências. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 14, n. 1, p. 6–26, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno. Financiamento das políticas e serviços de educação e cuidados da primeira infância. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009, p. 211-242.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha** (Texto para Discussão IPEA n. 2048). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

CHUERI, Juliana. Social policy outcomes of government participation by radical right parties. **Party Politics**, [s.l.], v. 27, n. 6, p. 1092-1114, jan. 2021.

CICCIA, Rossella; LOMBARDO, Emanuela. **Care policies in practice: how discourse matters for policy implementation**, *Policy and Society*, v. 38, n. 4, p. 537-553, 2019.

COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CONGEMAS). **Manifestação pela imediata recuperação do orçamento para a assistência social diante dos cortes de quase 100%**. CONGEMAS, 5 set. 2022. Disponível em <http://www.congemas.org.br/manifestacao-pela-imediata-recuperacao-do-orcamento-para-a-assistencia-social-noticias>. Acesso em 5 mar. 2023.

COMITÊ INTERMINISTERIAL DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS FAMILIARES. **Resolução nº 1, de 30 de dezembro de 2021**. Aprova sobre o Plano de Ações da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares. Brasília: Comitê Interministerial da Estratégia Nacional de Fortalecimento de Vínculos Familiares, 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-30-de-dezembro-de-2021-371529589>. Acesso em 5 mar. 2023.

CONCERN WORLDWIDE; OXFAM. **Walking the Talk: Cash Transfers and Gender Dynamics**. [s.l.]: Concern Worldwide; Oxfam, 2011. Disponível em <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/131869/rr-walking-the-talk-cash-transfers-gender-120511-en.pdf>. Acesso em 7 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em 25 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS); CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO (CNCD). **Resolução conjunta nº 01/2018**. Estabelece parâmetros para a qualificação do atendimento socioassistencial da população LGBT no Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Brasília: CNAS; CNCD, 2018. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/06/CNAS-E->

CNCD-2018-001-21.09.2018-Atendimento-da-popula%C3%A7%C3%A3o-LGBT-no-SUAS-00000002.pdf. Acesso em 5 mar. 2023.

COOPER, Melinda. **Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism**. Nova York: Zone Books, 2015.

COORDENAÇÃO-GERAL DE REGULAÇÃO DO SUAS. **Nota Técnica nº 80/2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

CORRÊA, Sônia; KALIL, Isabela. **Política antigênero em América Latina: Brasil, ¿la catástrofe perfecta?** Rio de Janeiro: Associação Brasileiro Interdisciplinar da AIDS, 2020.

CORRÊA, Sônia. Prefácio. *In*: CORRÊA, Sônia (ed.). **Políticas antigênero na América Latina: resumos dos estudos de casos nacionais**. Rio de Janeiro: ABIA, 2020. p. 21-43.

CORRÊA, Sônia; FAULHABER, Clara. Políticas antigênero en el contexto pandémico en Brasil: escombros de la era Bolsonaro. *In*: CORRÊA, Sônia (ed.). **Políticas antigênero en América Latina en el contexto pandémico**. Rio de Janeiro: ABIA, 2022. p. 46-92.

COSTA, Joana *et al.* **Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11654>. Acesso em 20 abr. 2023.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241. set./dez., 2014.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. 2017. 2 v. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes; LEITE, Carlos Correa; MONTORO, Fernando. Capacidade financeira dos municípios paulistas em atender às metas de educação infantil do Plano Nacional de Educação. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 1, p. 59-82, 2019.

DALY, Mary. Comparing welfare states: towards a gender friendly approach. *In*: SAINSBURY, Diane. **Gendering Welfare States**. Londres: SAGE, 1994. p. 101-117.

DALY, Mary. Conceptualizing and Analyzing Family Policy and How It Is Changing. *In*: NIEUWENHUIS, Rense; VAN LANCKER, Wim (eds.). **The Palgrave Handbook of Family Policy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 25-41.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros: 2021.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. Nova York: Harper e Row, 1957.

DRAIBE, Sônia. **Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea**. 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2006. Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt19-22/3416-sdraibe-estado/file>. Acesso em 21 mai. 2023.

DWECK, Esther. A agenda neoliberal em marcha forçada. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 241-254.

DYKSTRA, Pearl; DJUNDEVA, Maja. Policies for Later-Life Families in a Comparative European Perspective. *In*: NIEUWENHUIS, Rense; VAN LANCKER, Wim (eds.). **The Palgrave Handbook of Family Policy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 331-367.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP; Boitempo, 1997.

ENGGIST, Matthias; PINGGERA, Michael. Radical right parties and their welfare state stances – not so blurry after all? **West European Politics**, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 102-128, 1 abr. 2021.

ENNSER-JEDENASTIK, Laurenz. The impact of radical right parties on family benefits. **West European Politics**, v. 45, n. 1, p. 154-176, 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Multi-dimensional decommodification: a reply to Graham Room, **Policy & Politics**, v. 28, n. 3, p. 353-359, 2000.

EYDAL, Guðny'; ROSTGAARD, Tine. Introduction to the Handbook of Family Policy. *In*: EYDAL, Guðny'; ROSTGAARD, Tine (eds.) **Handbook of Family Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. p. 2-9.

EVERTSSON, Marie. Parental leave and careers: Women's and men's wages after parental leave in Sweden. **Advances in Life Course Research**, [s.l.], v. 29, p. 26-40, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, v. 46, 39–71, 1998.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**. São Paulo: Elefante, 2019.

FEITOSA, Cleyton. Do “Kit Gay” ao “Ministério da Família”: a desinstitucionalização das políticas públicas LGBTI+ no Brasil. **Cadernos de Gênero e Tecnologia**, Curitiba, v. 14, n. 43, p. 74-89, jan./jun. 2021.

FILGUEIRA, Fernando. **Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development; 2005.

FILGUEIRA, Fernando; FRANZONI, Juliana Martínez. **Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina**. Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, v. XVIII, n. 2, p.191-215, 2002.

FISHER, M. **Realismo Capitalista**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FLEURY, Sonia. **The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue**. Cadernos De Saúde Pública, n. 33, 2017.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANZONI, Juliana Martínez. **Regímenes del bienestar en América Latina**. Madrid: Fundación Carolina, 2007.

FRANZONI, Juliana Martinez. **Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies**. Latin American Politics and Society, v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

FRANZONI, Juliana; VOOREND, Koen. **Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?** Documento de trabajo nº 37. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. *In*: SOLO, R. (Ed.), **Economics and the public interest**. Rutgers University Press, 1955.

GALVÁN, Estefanía *et al.* **Gender Gaps and Family Policies in Latin America**. Serie Documentos de Trabajo: 13/22. Montevideo: Udelar. FCEA.Iecon, 2022. Disponível em <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/34735>. Acesso em 22 mai. 2023.

GHODSEE, K. **Por que as mulheres têm melhor sexo sob o socialismo: e outros argumentos para a independência econômica**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

GOUGH, Ian, **Welfare Regimes in development contexts: a global and regional analysis**. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. (Org.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 15–48.

GOUGH, Ian; WOOD, Geof. Introduction. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. (Org.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 1-14.

GRIN, Eduardo J.; SANTOS, Ana Helena L.; ABRUCIO, Fernando L. La recentralización em el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. In RUIZ, Joel M.; GRIN, Eduardo J. (Coord.). **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. México: Inap, 2020.

GT POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS. **Ata 06, de reunião realizada em 8 de novembro de 2021**. Brasília: GT Política Nacional de Cuidados, 2021.

GT POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS. **Relatório Final: Ano 2022**. Brasília: GT Política Nacional de Cuidados, 2022.

GUGLIANO, Mônica. 'Vamos ensinar uma mãe a ser mãe', diz Damares Alves sobre mudança no Bolsa Família. **Valor Econômico**, 7 fev. 2020. Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/02/07/vamos-ensinar-uma-mae-a-ser-mae-diz-damares-alves-sobre-mudanca-no-bolsa-familia.ghtml>. Acesso em 7 mar. 2023.

HILL COLLINS, Patricia. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 28 (2021)**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/210826\\_boletim\\_bps\\_28.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28.pdf). Acesso em 20 abr. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise n. 29 (2022)**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11537>. Acesso em 22 mai. 2023.

IPC-IG; UNICEF. **Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe** — políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna. Brasília; Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo; Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2020. Disponível em [https://www.unicef.org/lac/media/13931/file/Maternidad\\_y\\_paternidad\\_en\\_el\\_lugar\\_de\\_trabajo\\_en\\_ALC.pdf](https://www.unicef.org/lac/media/13931/file/Maternidad_y_paternidad_en_el_lugar_de_trabajo_en_ALC.pdf). Acesso em 22 mai. 2023.

JENSON, Jane. Who cares? Gender and welfare regimes. **Social Politics**, v. 4. n. 2, p. 77-99, 1997.

JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; TURNPENNY, John. Policy dismantling: an introduction. In: BAUER, Michael; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-29.

KITSCHOLT, Herbert; MCGANN, Anthony. **The Radical Right in Western Europe: a comparative analysis.** [s.l.]: The University of Michigan Press, 1997.

KUROWSKA, Anna. (De)familialization and (De)genderization - Competing or Complementary Perspectives in Comparative Policy Analysis? **Social Policy & Administration**, v. 52, n. 1, p. 29–49, 2016.

LACERDA, Marina Basso. **O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro.** Porto Alegre: Zouk, 2019.

LEITNER, Sigrid. Varieties of familism: The caring function of the family in comparative perspective. **European Societies**, v. 5, n. 4, p. 353–375, 2003.

LEWIS, Jane. Gender and the development of welfare regimes. **Journal of European Social Policy**, v. 2, n. 3, p. 159-173, 1992.

LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura Trajber; SERAFIM, Lizandra. “One Single Agriculture”: dismantling policies and silencing peasant family farmers in brazilian foreign policy (2016-2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 65, n. 2, p. 1-21, jun. 2022.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOHMANN, Henning; ZAGEL, Hannah. Family policy in comparative perspective: The concepts and measurement of familization and defamilization. **Journal of European Social Policy**, [s.l.], v. 26, n. 1, p. 48-65, 2016.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, [s.l.], v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MACHADO, M. O neoconservadorismo cristão no Brasil e na Colômbia. In: BIROLI, F; MACHADO, M; VAGGIONE, J. **Gênero, neoconservadorismo e democracia.** São Paulo: Boitempo, 2020. p. 83-134.

MARÇAL, Katrine. **O lado invisível da economia: uma visão feminista.** São Paulo: Alaúde, 2017.

MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Citizenship and Social Class.** Londres: Pluto Press, 1992. p. 3-53.

MARQUES, C. M.; PEGORARO, L.; SILVA, E. T. da. Do assistencialismo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC): movimentos legais e políticos na educação infantil. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 20, n. 42, p. 255 - 280, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723820422019255>. Acesso em: 22 maio. 2023.

MARX, Karl. **O Capital:** vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATHIEU, Sophie. From the Defamilialization to the “Demotherization” of Care Work. **Social Politics**, v. 23, n. 4, p. 576-591, 2016.

MEDALHA PEREZ, A.; REGO DE PAIVA, A.; DE SOUZA CAMPOS, D.; GOUVEIA PASSOS, R. Matricialidade sociofamiliar: tensões e contradições na assistência social brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 22, p. 1665–1682, 2018.

MEDEIROS, Marcelo; GRANJA, Fábio; SAWAYA NETO, Melchior. **Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1411).

MELO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 39, p. 403-429, 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332012000200014&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200014&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 23 abr. 2021.

MELO, Pedro; SALES, Luís. (Re)conceitualizações da educação infantil: do assistencialismo, serviço social e educacional no âmbito da SEMEC (1968-2007). **Linguagens, Educação, Sociedade**, Teresina, Ano 24, n. 43, set./dez. 2019.

MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de; JACCOUD, Luciana (2020), Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. *In*: JACCOUD, Luciana (ed.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2022. p. 183-213.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review Of Policy Research**, [s.l.], v. 39, n. 6, p. 752-770, 16 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim estatístico da Previdência Social**, v. 27, n. 2. Brasília: Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2022. Disponível em [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022022\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022022_final.pdf). Acesso em 22 mai. 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Cartilha sobre Políticas Públicas Familiares**. Brasília: MMFDH, 2020a. Disponível em [https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/601\\_1.pdf](https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/601_1.pdf). Acesso em 05 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portaria nº 2.904, de 13 de novembro de 2020**. Institui o Programa de Equilíbrio Trabalho-Família. Brasília: MMFDH, 2020b. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.904-de-13-de-novembro-de-2020-288347761>. Acesso em 31 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Nota técnica n.º 32/2020/DEETF/SNF/MMFDH**. Brasília: MMFDH, 2020c.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portaria nº 107, de 18 de janeiro de 2022.** Institui o Programa Município Amigo da Família - PMAF e dá outras providências. Brasília: MMFDH, 2022. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-107-de-18-de-janeiro-de-2022-375555845>. Acesso em 05 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portaria nº 1.974, de 22 de junho de 2021.** Outorga o Prêmio Melhores Práticas em Equilíbrio TrabalhoFamília - 1ª Edição. Brasília: MMFDH, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/premio-melhores-praticas-em-equilibrio-trabalho-familia-1a-edicao-1/> PORTARIA\_N\_1.974\_DE\_22\_DE\_JUNHO\_DE\_2021\_\_PORTARIA\_N\_1.974\_DE\_22\_DE\_JUNHO\_DE\_2021\_\_DOU\_\_Imprensa\_Nacional.pdf. Acesso em 20 abr. 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portaria nº 1.099, de 10 de junho de 2022.** Divulga lista de empresas aprovadas para concessão do Selo Empresa Amiga da Família (SEAF) – Edição 2021/2022, nas modalidades SEAF - Empresa Amiga da Família e SEAF - Adesão. Brasília: MMFDH, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/acoes-e-programas/programa-equilibrio-trabalho-familia-1/ResultadofinaldoEditaln03.2021ChamamentoPblicodeempresasinteressadasnaconcessodoSeloEmpresaAmigadaFamíliaSEAF.pdf>. Acesso em 20 abr. 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa- PNDPI:** compromisso da Década do Envelhecimento 2020 – 2030. Brasília: MMFDH, s.d. Disponível em [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/CARTILHA\\_PACTO\\_ENVELHECIMENTO\\_.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/CARTILHA_PACTO_ENVELHECIMENTO_.pdf). Acesso em 10 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria interministerial MPS/MF nº 26, de 10 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS e dos valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que trata da aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária prevista nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Brasília: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mps/mf-n-26-de-10-de-janeiro-de-2023-457160869>. Acesso em 26 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 28 fev. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Residências Inclusivas:** Perguntas e respostas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/caderno\\_residencias\\_inclusivas\\_perguntas\\_respostas\\_mai2016.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_residencias_inclusivas_perguntas_respostas_mai2016.pdf). Acesso em 27 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Centro-dia de referência para pessoas com deficiência:** orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado em Centro-dia. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, s.d. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/caderno\\_centro\\_dia\\_orientacoes\\_tecnicas2.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_centro_dia_orientacoes_tecnicas2.pdf). Acesso em 22 mai. 2023.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de assistência social: contribuições para o debate. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 133–142, 2015.

MORAES, Patrícia *et al.* Familismo e política social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 2, p. 802–818, 2020.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia:** Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. **A eleição disruptiva:** por que Bolsonaro venceu. São Paulo: Record, 2019.

MUDDE, Cas. **The far right today.** Cambridge: Polity Press, 2019.

NORRIS, Pippa. Varieties of populist parties. **Philosophy and social criticism**, v. 45, n. 9-10, p. 981-1012, 2019.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do FUNDEF ao FUNDEB: O processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 5, p. 50-58, 2009.

ORLOFF, Ann Shola. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. **American Sociological Review**, v. 28, n. 3, p. 303-328, 2003.

ORLOFF, Ann Shola. Gendering the comparative analysis of welfare states: an unfinished agenda. **Sociological Theory**, v. 27, n. 3, p. 317-343. 2009.

PAIVA, Andrea; PINHEIRO, Marina. **BPC em disputa:** como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: IPEA, 2021.

PAIVA, Luis Henrique; COTTA, Tereza Cristina; BARRIENTOS, Armando. Brazil's Bolsa Família program. *In:* COMPTON, Mallory; HART, Paul. **Great Policy Success.** Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 21-41.

PARADELLA, Rodrigo. Diferença cai em sete anos, mas mulheres ainda ganham 20,5% menos que homens. **Agência IBGE Notícias**, 08 mar. 2019. Disponível em

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/23924-diferenca-cai-em-sete-anos-mas-mulheres-ainda-ganham-20-5-menos-que-homens>. Acesso em 06 set. 2022.

PASSOS, Luana; CARUSI MACHADO, Danielle. Regime de cuidados no Brasil: uma análise à luz de três tipologias. **Revista Brasileira de Estudos de População**, n. 38, p. 1–24, 2021.

PATERNOSTRO, Renata Baars. **Análise dos programas de transferência de renda federal: salário-família, abono salarial, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/39021>. Acesso em 22 mai. 2023.

PINHEIRO, Luana Simões; JUNIOR, Antonio Teixeira Lima; FONTOURA, Natália de Oliveira; SILVA, Rosane da. **Mulheres e trabalho**: breve análise do período 2004-2014 (Nota técnica, n.24). Brasília, IPEA, 2016, pp.1-28.

PINHEIRO, Marina Brito *et al.* **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT\\_80\\_Disoc\\_O%20financiamento%20federal%20dos%20servi%C3%A7os%20socioassistenciais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10106/1/NT_80_Disoc_O%20financiamento%20federal%20dos%20servi%C3%A7os%20socioassistenciais.pdf). Acesso em 05 mar. 2023.

PINTO, José. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877–897, 2007.

PIRES, André. Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). **Revista De Ciências Sociais - Política & Trabalho**, v. 1, n. 38, 2013.

PIRES, Breiller. ‘Vouchers’, ensino à distância e universidade paga, os planos na mesa de Bolsonaro. São Paulo, **El País**, 5 nov. 2018. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/01/politica/1541111385\\_565042.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/01/politica/1541111385_565042.html). Acesso em 21 jul. 2022.

PODER EXECUTIVO. **Proposta de Emenda à Constituição 32/2020**. Brasília: Poder executivo, 2020. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147). Acesso em 5 mar. 2023.

PODER EXECUTIVO. **Mensagem nº 743, de 29 de dezembro de 2021**. Brasília: Poder Executivo, 2021. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm). Acesso em 22 mai. 2023.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018.

REIS, Daniel Aarão. Notas para a compreensão do Bolsonarismo. **Estudos Ibero-Americanos**, [s.l.] v. 46, n.1, p. 1-11, 2020.

REUTERS. **Mourão diz que família sem pai ou avô é fábrica de elementos desajustados**. Reuters, 17 set. 2018. Disponível em <https://exame.com/brasil/mourao-diz-que-familia-sem-pai-ou-avo-e-fabrica-de-elementos-desajustados/>. Acesso em 25 jul. 2022.

ROBILLA, Mihaela. Introduction. In: ROBILLA, Mihaela (ed.). **Handbook of Family Policies Across the Globe**. Nova York: Springer, 2014. p. 3-11.

ROCHA, Camila. **Menos Marx, mais Mises: o liberalismo e a nova direita no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2021.

ROCHA, Camila; SOLANO, Esther. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-34.

RÖTH, Leonce; AFONSO, Alexandre; SPIES, Dennis C.. The impact of Populist Radical Right Parties on socio-economic policies. **European Political Science Review**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 325-350, 13 jun. 2017.

ROVNY, Jan. Where do radical right parties stand? Position blurring in multidimensional competition. **European Political Science Review**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 1-26, 29 fev. 2012.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review Of Public Policy**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 45-67, 27 abr. 2020.

SABOURIN, Eric *et al.* The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil. **Cahiers Agricultures**, [s.l.], v. 29, p. 31-39, 2020.

SAINSBURY, Diane. Gender and Social-Democratic Welfare States. In: SAINSBURY, Diane (org). **Gender and Welfare State Regimes**. Nova York: Oxford University Press, 1999.

SANTOS, Cecília MacDowell. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 577-600, 2015.

SANTOS, Rayani Mariano dos. Conservadorismo na Câmara dos Deputados: discursos sobre “ideologia de gênero” e Escola sem Partido entre 2014 e 2018. **Teoria e Cultura**, v. 13, n. 2, dez. 2018.

SANTOS, Rayani Mariano dos. **As disputas em torno das famílias na câmara dos deputados entre 2007 e 2018: familismo, conservadorismo e neoliberalismo**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SANTOS, Irailde; GABRIEL, Mariana; MELLO, Tatiana. **Sistema Único de Saúde: marcos históricos e legais dessa políticapública de saúde no Brasil**. Revista Humanidades e Inovação, v. 7, n. 5, p. 381-391, 2020.

SANTOS, Wederson Rufino dos. O circuito familista na Política de Assistência Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 388-402, 2017.

SARACENO, Chiara. **Advanced introduction to family policy**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2022.

SARACENO, Chiara; KECK, Wolfgang. Can we identify intergenerational policy regimes in Europe? **European Societies**, v. 12, n. 5, p. 675–696, 2010.

SÁTYRO, Natália; MIDAGLIA, Carmen. Family Policies in Latin American Countries: Re-enforcing Familialism. In: SÁTYRO, Natália; DEL PINO, Eloisa; MIDAGLIA, Carmen (eds.). **Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century**. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2021. p. 287-314.

SAXONBERG, Steven. From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology. **Social Policy & Administration**, [s.l.], n. 47, p. 26-49, 2013.

SCHEEL, Inger B; SCHEEL, Andrea; FRETHEIM, Atle. The moral perils of conditional cash transfer programmes and their significance for policy: a meta-ethnography of the ethical debate. **Health Policy And Planning**, [s.l.], v. 35, n. 6, p. 718-734, 3 maio 2020.

SCHMIDT, Manfred. “When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy”. **European Journal of Political Research**, v. 30, n. 2, p. 155-183, 1996.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SDH). **Relatório Técnico de comparação de experiências brasileiras e europeias de acolhimento da população LGBT e de enfrentamento à homofobia na rede Pública de proteção**.

Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/570>. Acesso em 22 mai. 2023.

SECRETARIA DO TRABALHO. **Grupo de Trabalho Mercado de Trabalho e Empregabilidade da Mulher: Relatório Final**. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.

SECRETARIA NACIONAL DA FAMÍLIA. **Nota Técnica nº 147/2021/DEFDFF/SNF/MMFDH**. Brasília: Secretaria Nacional da Família, 2021a.

SECRETARIA NACIONAL DA FAMÍLIA. **Nota Técnica nº 175/2021/DEFDFF/SNF/MMFDH**. Brasília: Secretaria Nacional da Família, 2021b.

SECRETARIA NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Nota técnica nº 22/2021**. Brasília: Secretária Nacional da Primeira Infância, 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **NOB/RH – SUAS: Anotada e comentada**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf). Acesso em 27 mar. 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Orientações técnicas sobre o PAIF (vol. 2)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_2.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf). Acesso em 27 mar. 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Censo SUAS 2022**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2022. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status\\_censo/relatorio.php](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status_censo/relatorio.php). Acesso em 22 mai. 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA (SNAPI). **Nota técnica nº 75/2020**. Brasília: Secretária Nacional da Primeira Infância, 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **Parecer de Mérito nº 5/2021**. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2021.

SEELEIB-KAISER, Martin; SOWULA, Jakub. The genesis of welfare regime theory. *In: ASPALTER, Christian. Ideal Types in Comparative Social Policy*. Routledge, 2020. p. 41-59.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p.319-340, 2008.

SERRANO, Fernando. Políticas Antigênero: um olhar panorâmico. *In: CORREA, Sônia (ed.). Políticas antigênero na América Latina: resumos dos estudos de casos nacionais*. Rio de Janeiro: ABIA, 2020. p. 21-43.

SIAROFF, Alan. Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology. *In: SAINSBURY, Diane. Gendering Welfare States*. Londres: SAGE, 1994. p. 82-100.

SILVA, E. Neoconservadorismo e ofensas antigênero no Brasil: a mobilização da “Ideologia de Gênero” e a produção de LGBTfobias no Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, v. 4, n. 14, 2021.

SOARES, S., BARTHOLO, L., OSORIO, R. G. , **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**, Texto para Discussão 2505, Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA: Brasília, 2009.

SORJ, Bila; FRAGA, Alexandre Barbosa. Maternity and paternity leave in Brazil: rights and social inequalities. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [s.l.], p. 1-19, v. 39, 2022.

SORJ, Bila; GAMA, Andrea. Family Policies in Brazil. *In*: ROBILLA, Mihaela (ed.). **Handbook of Family Policies Across the Globe**. Nova York: Springer, 2014. p. 459-471.

SOUZA, Pedro; BRUCE, Raphael. **Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada**. Texto para Discussão 2813. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11560/1/TD\\_2813\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11560/1/TD_2813_Web.pdf). Acesso em 22 mai. 2023.

SOUZA, Pedro; OSÓRIO, Rafael; PAIVA, Luís; SOARES, Sergei. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. IPEA: Texto para Discussão 2249, 2019. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34948](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948). Acesso em 22 ago. 2022.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, [s.l.], n. 135, p. 231-248, ago. 2019.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang. Political Parties and Hard Choices. *In*: MÜLLER, Wolfgang; STRØM, Kaare. (orgs.). **Policy, Office or Votes?** Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-35.

SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SAJ). **Nota SAJ nº 101/2021/SASOC/SAJ/SG/PR**. Brasília: Secretaria de Assuntos Jurídicos, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132**. Rel. Min. Ayres Britto. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em 22 mai. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Recurso Extraordinário 778.889**. Rel. Ministro Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2016a. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309917262&ext=.pdf>. Acesso em 22 mai. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Recurso Extraordinário 898.060**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2016b. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13431919>. Acesso em 22 mai. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Recurso Extraordinário 646.721**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. para o acórdão Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal, 2017. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312692442&ext=.pdf>. Acesso em 22 mai. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Recurso Extraordinário 1.348.854** Rel. Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: Presidência da República, 2022a. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354350482&ext=.pdf>. Acesso em 22 mai. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.422**. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília: Presidência da República, 2022b. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352860771&ext=.pdf>. Acesso em 22 mai. 2023.

TAYLOR-GOOBY, Peter. Welfare state regimes and citizenship. *European Journal of Social Policy*, v. 1, n. 2, p. 93–105, 1991.

TEIXEIRA, Isabella; COSTA, Bruno. Financiamento da Assistência Social em xeque: da consolidação do Suas à crise imposta pela Emenda Constitucional 95/2016. **Campo de públicas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 70-89, jan./jul. 2022.

TEIXEIRA, Pedro; HENRIQUES, Adrián. O novo conservadorismo brasileiro e a educação: Mapeando suas linhas de força. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 89, 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021**. [s.l.]: Todos pela Educação, 2021. Disponível em [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario\\_21final.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf). Acesso em 27 mar. 2023.

TRAVASSOS, Guilherme; COELHO, Alexandre; ARENDS-KUENNING, Mary Paula. The elderly in Brazil: demographic transition, profile, and socioeconomic condition . *Revista Brasileira De Estudos De População*, n. 37, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TC-037.996/2020-7**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em [https://portal.tcu.gov.br/data/files/2D/E7/2E/CE/ABB4C710C74E7EB7E18818A8/037.996-2020-7-MBC%20-%20Anop\\_concessaoBPC.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2D/E7/2E/CE/ABB4C710C74E7EB7E18818A8/037.996-2020-7-MBC%20-%20Anop_concessaoBPC.pdf). Acesso em 22 mai. 2023.

TRISOTTO, Fernanda; GOÉS, Bruno. Auxílio Brasil: após acordo com oposição, voucher para creche é substituído por repasse. Brasília, **Yahoo**, 25 nov. 2021. Disponível em <https://br.noticias.yahoo.com/aux%C3%ADlio-brasil-ap%C3%B3s-acordo-com-165612415.html>. Acesso em 21 jul. 2022.

VAGGIONE, J. A restauração legal: o neoconservadorismo e o direito na América Latina. In: BIROLI, F; MACHADO, M; VAGGIONE, J. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 41-82.

VALENTE, Mariana G., NERIS, Natália e FRAGOSO, Nathalie. **Presença na rede de proteção social: Privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família**. *Novos estudos CEBRAP*, v. 40, n. 1, p. 11-31, 2021.

VAZQUEZ, Daniel Arias; SCHLEGEL, Rogerio. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], n. 38, 2022.

VIEIRA, R. S. C. **Cuidado como trabalho**: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero. São Paulo, 2018. 236p. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

WALBY, Sylvia. **Theorizing Patriarchy**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

WARING, Marilyn. **Counting for nothing**: what men value and what women are worth. 2 ed. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

WILLIAMS, Fiona. Race/ethnicity, gender, and class in welfare states: a framework for comparative analysis. **Social politics**: international studies in gender, state & society. Oxford, v. 2, n. 2, p. 127-159, 1995.