



**POLÍTICA SOCIAL,
FAMÍLIA E JUVENTUDE**
Uma questão de direitos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Política social, família e juventude : uma questão de direitos / Mione Apolinario Sales, Maurílio Castro de Matos, Maria Cristina Leal, (organizadores). — 6. ed. — São Paulo : Cortez, 2010.

Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-85-249-1029-6

1. Cidadania – Brasil 2. Direitos civis – Brasil 3. Política social
4. Serviço social familiar 5. Serviço social junto a juventude I. Sales, Mione Apolinario. II. Matos, Maurílio Castro. III. Leal, Maria Cristina.

04-2118

CDD-361.6140981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Família e juventude : Política social e direitos humanos : Bem-estar social 361.6140981

**MIONE APOLINARIO SALES
MAURÍLIO CASTRO DE MATOS
MARIA CRISTINA LEAL
(organizadores)**

**POLÍTICA SOCIAL,
FAMÍLIA E JUVENTUDE**
Uma questão de direitos

6ª edição

4ª reimpressão

 **CORTEZ
EDITORA**



POLÍTICA SOCIAL, FAMÍLIA E JUVENTUDE: Uma questão de direitos
Mione Apolinario Sales; Maurílio Castro de Matos; Maria Cristina Leal (orgs.)

Conselho editorial: Ademir Alves da Silva, Dilséa Adeodata Bonetti, Maria Lúcia Carvalho da
Silva, Maria Lúcia Silva Barroco e Maria Rosângela Batistoni

Capa: Cristina Naumovs sobre foto de João Roberto Ripper (gentilmente cedida pelo CRESS
7ª Região/RJ)

Preparação de originais: Carmen Teresa da Costa

Revisão: Irene Hikichi

Composição: Linea Editora Ltda.

Assessoria editorial: Elisabete Borgianni

Secretaria editorial: Flor Mercedes Arriagada

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos
autores e do editor.

© 2004 by Organizadores

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 — Perdizes

05014-001 — São Paulo-SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil — fevereiro de 2016

*“Muitas pequenas coisas feitas em
muitos pequenos lugares por
muitas pessoas miúdas podem
mudar a face do mundo.”*

Provérbio chinês

A Nina, Théo,
Bella, Júlia, Julieta, Luísa e Yan,
que nasceram no percurso de gestação deste livro.
Meninas e meninos do Brasil.
Crianças do mundo.
Seu futuro depende do agora.



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor

Nival Nunes de Almeida

Vice-Reitor

Ronaldo Lauria

Centro de Ciências Sociais

Rosangela Zagaglia

Faculdade de Serviço Social

Elaine Rossetti Behring
Alba Tereza Barroso de Castro

Departamento de Fundamentos Teórico-Práticos do Serviço Social

Marco José de Oliveira Duarte

Departamento de Política Social

Andréa de Sousa Gama

Coordenação do Curso de Mestrado em Serviço Social

Maria Inês Souza Bravo
Lúcia Maria de Barros Freire

Coordenação de Curso de Graduação em Serviço Social

Alany Pinto Caldeira

Coordenação de Estágio

Maria Luiza Testa Tambellini

Coordenação de Extensão

Mary Jane de Oliveira Teixeira

Coordenação do Programa de Estudos e Pesquisas sobre a Infância e Adolescência no Rio de Janeiro

Maria Cristina Leal

Agradecimentos

Esta coletânea foi produzida com a colaboração de estudiosos de temáticas voltadas para as políticas da infância e adolescência no Brasil e no Rio de Janeiro, e contou com o apoio de instituições comprometidas com a socialização da produção em políticas sociais.

Registramos aqui nossos agradecimentos especiais:

- Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pelo empenho em garantir a sua publicação;
- À Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio de seu Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP);
- Aos professores e alunos do Programa de Estudos e Pesquisas sobre a Infância e Adolescência no Rio de Janeiro (PIARJ), que se empenharam para dar materialidade a este livro;
- Ao Conselho Regional de Serviço Social da 7ª Região/RJ, pela cessão da imagem da capa, apenas uma dentre muitas parcerias com o PIARJ e a FSS/UERJ;
- A todas as pessoas que contribuíram com depoimentos e informações, imprescindíveis às pesquisas que estão reproduzidas em muitos dos artigos que compõem esta coletânea.

Sumário

Prefácio	
<i>Maria Inês Souza Bravo</i>	13
Apresentação	17
PARTE I — Família na contemporaneidade	
Capítulo 1 — Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar	
<i>Potyara Amazoneida Pereira-Pereira</i>	25
Capítulo 2 — Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar	
<i>Regina Célia Tamaso Mioto</i>	43
Capítulo 3 — Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família	
<i>Mônica Maria Torres de Alencar</i>	61
PARTE II — Políticas e cidadania da infância e juventude	
Capítulo 1 — Política, isolamento e solidão: práticas sociais na produção de violência contra jovens	
<i>Paulo César Pontes Fraga</i>	81
Capítulo 2 — Trabalho sujo e mediação em instituições para adolescentes em conflito com a lei	
<i>Belmiro Freitas de Salles Filho</i>	105

Capítulo 3 — O jovem trabalhador brasileiro e qualificação profissional: a ilusão do primeiro emprego <i>Tatiane Alves Baptista</i>	131
Capítulo 4 — O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais <i>Maria Cristina Leal</i>	147
PARTE III — Conselhos e democracia	
Capítulo 1 — Participação e controle social <i>Rodriane de Oliveira Souza</i>	167
Capítulo 2 — Conselhos de direitos: democracia e participação popular <i>Aline de Carvalho Martins</i>	189
Capítulo 3 — Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o <i>litígio</i> e a tentação do consenso <i>Mione Apolinario Sales</i>	207
Capítulo 4 — Uma agenda para os conselhos tutelares <i>Alessandra Gomes Mendes</i> <i>Maurílio Castro de Matos</i>	243
Posfácio — Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica <i>Marilda Vilella Yamamoto</i>	261

Prefácio

Um dos maiores avanços da Constituição Federal de 1988 foi a incorporação das políticas sociais como responsabilidade do Estado, atendendo às históricas reivindicações das classes trabalhadoras. Nessa direção, a Constituição cidadã enfatiza a seguridade social, retira a família do espaço privado, colocando-a como alvo de políticas públicas e afirma direitos da população infanto-juvenil, compreendendoo-os como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e, por isso, possuindo absoluta prioridade. O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, vai detalhar essa questão, defendendo a concepção de proteção integral às crianças e aos adolescentes.

As classes trabalhadoras, nos anos 1980, apesar de terem obtido significativas vitórias no âmbito social e político, não conseguiram interferir significativamente na ordem econômica. O que se verificou no final dessa década, para os trabalhadores, foi uma conquista no campo da ação política organizada e a derrota no campo econômico. A partir do exposto, evidencia-se que o movimento dos trabalhadores, apesar dos avanços obtidos, realizou uma transição com marcas subalternizadas, ou seja, operou uma ruptura com a ditadura, mas não alterou substantivamente o peso político do latifúndio e do grande capital, sobretudo do capital bancário.¹

Em 1989, nas eleições presidenciais, há disputa entre dois projetos societários: Democracia de Massas X Democracia Restrita,² construídos na

1. COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

2. NETTO, José Paulo. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

dinâmica da relação Estado—Sociedade. O projeto Democracia de Massas prevê a ampla participação social, conjugando as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões de empresas, organizações de profissionais e de bairros, movimentos sociais urbanos, rurais e democráticos. Esse projeto propõe articular a democracia representativa com a democracia direta e adota como concepção o Estado democrático e de direito responsável pelas questões sociais.

O projeto Democracia Restrita restringe os direitos sociais e políticos com a concepção de Estado mínimo, ou seja, máximo para o capital e mínimo para as questões sociais. O enxugamento do Estado é a grande meta, como também a substituição das lutas coletivas por lutas corporativas.

Com a derrota do Projeto Democracia de Massas, nos anos 1990, consolida-se uma direção política das classes dominantes no processo de enfrentamento da crise brasileira.

As estratégias do grande capital passam a ser uma acirrada crítica às conquistas sociais da Constituição de 1988 — com destaque para a concepção de seguridade social — e a construção de uma cultura persuasiva para difundir e tornar seu projeto consensual e compartilhado. Segundo Mota,³ esse processo consiste em gestar uma cultura política da crise, movimento formador de ideologia, valores e representações que naturalizam a objetividade da ordem burguesa, visando ao consentimento das classes subalternas. O que se identifica é a posição do capital, disseminando que a crise afeta toda a sociedade e procurando desqualificar as posições antagônicas das classes, com a intenção de construir um modo de integração passiva à ordem do capital.

Verifica-se portanto, nessa década, a entrada em cena da agenda das reformas de cunho neoliberal, defendida pelas agências internacionais. O projeto do grande capital tem como vetores privilegiados, segundo Mota,⁴ a defesa do processo de privatização e a constituição do cidadão consumidor.

A defesa do processo de privatização vai rebater na seguridade social e, por conseguinte, nas políticas referentes à infância, juventude e família através da mercantilização da saúde e da previdência, dificultando o aces-

3. MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

4. *Ibidem*.

so universal a esses sujeitos sociais e a proteção de direitos do adolescente trabalhador. Na assistência social, verifica-se a ampliação do assistencialismo, programas focalizados, ênfase nas parcerias, sendo repassadas para a sociedade civil e para a família ações de responsabilidade do Estado; como, também, a não consideração da assistência social como política pública.

As políticas sociais, a partir de seu caráter contraditório, devem ser defendidas como instrumento estratégico das classes subalternas em duas direções: como garantia de condições sociais de vida aos trabalhadores para sua auto-reprodução e como campo de acúmulo de forças para a conquista de poder político por parte dos trabalhadores organizados.⁵ Torna-se necessário, portanto, na atual conjuntura reafirmar a bandeira dos direitos das crianças e dos adolescentes e o debate sobre políticas públicas para a família, articulada à defesa da seguridade social pública. Este livro faz parte dessa luta.

O conjunto de seus autores, estudiosos do tema, abordam questões fundamentais para o debate e a intervenção nas políticas sociais — com ênfase na família, na infância e na juventude —, ressaltando a necessidade da garantia dos direitos sociais pelo Estado.

Na primeira parte, os artigos centram-se na discussão da família e suas transformações contemporâneas, avaliando o impacto das alterações no mundo do trabalho e das políticas neoliberais na família.

Os artigos expostos na segunda parte vão fazer análises sobre os diferentes desafios vividos por crianças e adolescentes no país, ressaltando a violência, a questão do trabalho, a educação, os adolescentes em conflito com a lei e a importância de políticas públicas para o atendimento a essa população.

Na terceira parte, os artigos vão destacar o movimento de ampliação da democracia representativa para a democracia de base. Os conselhos são concebidos como um dos espaços para esta mudança, na direção de uma esfera pública democrática.

Mesmo o livro sendo destinado a todos aqueles que buscam a democratização do Estado e da sociedade brasileiros, notadamente no que tange

5. REIS, Marcelo Braz Moraes. "Seguridade Social Pública: Reafirmação do seu Valor Estratégico". *Caderno de Comunicações do II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade*. Porto Alegre, CFESS/CRESS/ ABEPSS/ ENESSO, 2000.

aos direitos da população infanto-juvenil, não poderia faltar uma reflexão sobre os desafios postos ao trabalho do Assistente Social em face da questão social hoje, já que o PIARJ tem sua origem dentro de uma unidade de ensino de Serviço Social. Assim, no posfácio é realizada uma relevante abordagem sobre o exercício profissional na área sociojurídica, ressaltando que as conquistas legais se refletem no espaço ocupacional e inscrevendo o trabalho do Assistente Social na órbita da defesa e garantia de direitos

A coletânea expressa também a preocupação com a articulação indissociável entre o ensino, a pesquisa e a extensão, em defesa de uma Universidade pública a serviço dos interesses da maioria da sociedade. O conjunto de seus artigos relembra que a história não é linear e que o passado tem nos mostrado para onde não se pode voltar. O desafio é grande, mas coletivo. A construção de uma sociabilidade que, de fato, referende os valores humanos universais e aprofunde a democracia de massas é a que se propõem os autores deste livro. A sua leitura, portanto, é mais do que relevante, é uma necessidade.

Maria Inês Souza Bravo

Apresentação

Com a redemocratização do Estado brasileiro, após duas décadas de ditadura militar, o país pôde — e se devia isso — reconstruir os seus instrumentos legais. É assim que em 1988 foi aprovada a Constituição Federal em vigor, que afirmou em seu bojo os direitos de cidadania da população e a defesa do Estado como gestor das políticas públicas. Uma novidade histórica, não somente neste país, mas também nos quadrantes aqui próximos.

Em que pese o discurso neoliberal, que ganha fôlego no Brasil a partir dos anos 1990, que aponta para o inexorável fracasso de um Estado responsável pelas políticas sociais, a formulação da “Ordem Social” presente na Constituição de 1988 já deixou significativas marcas na vida da maioria da população brasileira.

O aumento da pauperização e a progressiva entrada da chamada classe média na disputa pelo uso dos serviços públicos, em que a educação é um caso patente, mostram a importância — e, sobretudo, a necessidade — da defesa de políticas públicas como responsabilidade do Estado, e o fato de que é impossível equilibrar *universalidade* com acesso regulado pelo mercado.

Largas parcelas da população infanto-juvenil deste país, sabe-se, vivem na berlinda, sendo exemplo cabal os dados mais recentes de mortalidade por causas externas e violência, o recrutamento de segmentos infantis para o narcotráfico e a prevalência ainda da lógica punitiva e criminalizadora — em detrimento da dimensão socioeducativa — no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Assim, infância e adolescência vêm historicamente rimando com desesperança e é necessário mudar esse enredo. A família, entendida no singular e como aquele espaço impermeável e auto-

suficiente, foi contradito pela realidade e por isso vem exigindo novos e arejados estudos que afirmem a cidadania de seus integrantes. Este livro acena, portanto, para o caráter indispensável de políticas e de direitos, e seus artigos são reflexões que partem da identificação das necessidades requeridas na atualidade pela juventude e família brasileiras. Esses são os eixos do livro, não por acaso intitulado *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*, estando seus artigos organizados em três partes.

A primeira parte, “Família na contemporaneidade”, é composta por três artigos de especialistas no tema das políticas sociais e da família. Potyara Pereira analisa o problema da participação da família nos esquemas de proteção social, de corte neoliberal. Enfoca a problemática da redescoberta da família como substitutivo privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos; o contexto de mudanças estruturais que serve de justificativa para formação do modelo misto ou plural de proteção social (pluralismo de bem-estar); e a especificação do lugar da família no modelo de pluralismo de bem-estar. A autora entende que o pluralismo de bem-estar deve contribuir para estender a cidadania social, no qual o Estado deve ser o agente da garantia de direitos.

Regina Miotto discute as diferentes propostas dos programas de apoio sociofamiliares, relacionando a visão e participação da sociedade civil, do Estado e dos organismos internacionais. Privilegia, em sua análise, as relações Família—Estado, como, ao longo da história, essa relação foi marcada por estratégias de controle e elaboração de normas familiares, e por uma parceria contraditória. Ressalta também a importância de se apreender as concepções de assistência às famílias como parte do processo de garantia da proteção integral à infância e juventude. Há, segundo ela, por exemplo, uma estreita conexão entre proteção das famílias e proteção aos direitos individuais e sociais de crianças e adolescentes. É preciso, portanto, assegurar um novo olhar sobre a família, de forma a estabelecer relações mais dinâmicas e profícuas entre ela e os profissionais que atuam na área.

O artigo de Mônica Alencar, que conclui a primeira parte do livro, tem como ponto de partida os processos de mudanças econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990, expressos, sobretudo, na redefinição dos padrões de inserção no mundo do trabalho. Com base nisso problematiza a sua repercussão nas formas de reprodução social das famílias das classes trabalhadoras pobres. Segundo a autora, a inserção no mercado de trabalho constitui um elemento central para a sobrevivência material das famílias, bem

como para a estruturação de seu modo de vida. Busca, em sua análise, evidenciar de que maneira o aumento do desemprego e as mais diferentes formas de precarização do trabalho compõem um quadro adverso para as condições de vida das famílias, e alteram padrões de sociabilidade, identidade e representações sociais, aprofundando, ainda mais, a destituição social.

Na segunda parte, “Políticas e Cidadania da Infância e Juventude”, são abordados importantes temas, indicadores e políticas sociais em torno da criança e do adolescente, como desafios à sociedade e ao poder público, a saber: violência, atendimento socioeducativo, primeiro emprego e experiências de trabalho social, com recorte na educação. Assim, Paulo Fraga abre essa parte com o propósito de refletir sobre a produção do isolamento e da solidão, e o conseqüente esvaziamento do significado da esfera pública, em decorrência da violência, em cidades como o Rio de Janeiro, combinada aos demais processos de exclusão na sociedade brasileira. Para isso, analisa a produção de subjetividades e seus nexos com a violência, especialmente a que se volta contra os jovens.

De forma inovadora, Belmiro Salles emprega a categoria “trabalho sujo” no seu estudo sobre os agentes educacionais das escolas de internação de adolescentes infratores no Rio de Janeiro. Segundo ele, essa categoria possibilita a crítica do modelo de “escolas-presídios”, consideradas instituições produtoras de delinqüentes. Em contrapartida, o autor defende a custódia comunitária ou programas não custodiais, que propiciem assistência para jovens em situação de risco e seus familiares.

Tatiane Baptista refere-se ao processo de (des)institucionalização do sistema de educação profissional para formação de jovens trabalhadores em nível técnico, em função das novas exigências do mercado. Parte da hipótese de que o agravamento do desemprego é fenômeno que compõe a atual etapa de acumulação capitalista e a nova concepção de qualificação corresponde a esta etapa. Trata-se de uma crítica da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil, engendrada pelo projeto neoliberal, que reedita a teoria do capital humano, na qual a educação é entendida como capital adstrito a cada sujeito. Enfatiza o tom retórico da premissa de que a qualificação/requalificação do trabalhador é condição de empregabilidade.

O artigo de Maria Cristina Leal parte do pressuposto de que o ECA e a LDB constituem parâmetros de avaliação de políticas sociais para a juventude, centradas na educação e no trabalho educativo. Após caracterizar

no ECA e na LDB diretrizes para a formulação de políticas educacionais, com recorte no trabalho educativo, relata e analisa uma experiência de educação escolar e uma experiência de trabalho educativo desenvolvidas no Estado do Rio de Janeiro.

A terceira parte, “Conselhos e Democracia”, promove a discussão de experiências de controle social e de participação popular na área da infância e da juventude, tendo como pano de fundo a problematização desses novos instrumentos da democracia participativa. O artigo de Rodriane Souza propõe discutir a participação, a descentralização e o controle social, a partir do resgate dos variados significados da categoria “controle social”. Analisa desde o seu emprego pela sociologia clássica — enquanto controle do Estado ou do empresariado sobre as massas — até o seu sentido largamente utilizado na atualidade, que concebe o controle social por meio da participação da sociedade na elaboração de políticas públicas e fiscalização da sua implementação.

Espaços privilegiados de controle social — embora não sejam os únicos —, os conselhos de direitos e de políticas merecem reflexões efetivas. Partindo do concreto e permanente diálogo com sólida referência teórica, Aline Martins e Mione Sales se propõem a analisar os conselhos de direitos de crianças e adolescentes.

Aline Martins enfatiza as reais possibilidades de ação dos conselhos de direitos, como instrumentos de redemocratização do Estado. Segundo a autora, os conselhos são revestidos do papel de controle social e operam no sentido de assegurar a intervenção do conjunto da sociedade nas decisões acerca das políticas sociais. Analisa a figura do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, para mostrar que, a partir do ECA e com a criação desses conselhos, criou-se uma nova estrutura de política social para infância e adolescência.

A partir de uma ampla reflexão sobre *práxis política e democracia*, tendo como objeto os conselhos de direitos, Mione Sales aponta a situação da infância e da adolescência como expressão da questão social, destacando a sua centralidade no debate dos Direitos Humanos e da cidadania no Brasil hoje. Procede a uma crítica da ideologia do consenso no contexto da era FHC, como elemento que visa tolher a autonomia dos sujeitos políticos e a sua capacidade de reivindicar as partes mal divididas da riqueza social, no caso o Fundo Público, e sua aplicação em direitos e políticas sociais. Analisa a experiência do CONANDA e as múltiplas estratégias de resistência

política da sociedade civil organizada, no sentido de assegurar o papel efetivo de controle social dos conselhos.

Alessandra Mendes e Maurílio Matos discutem as trajetórias dos conselhos tutelares no Brasil, tendo por base as conjunturas das décadas de 1980, de 90 e a atual. Ao identificar as polêmicas em torno desse órgão e notadamente da função do conselheiro tutelar, encaminham ao debate uma *agenda* para esses conselhos. Segundo os autores, o conselho tutelar é um espaço de controle social e, por isso, argumentam que investir no seu fortalecimento é estratégico para a democratização do Estado e da sociedade brasileiros.

Encerrando o livro, Marilda Iamamoto desenvolve, no posfácio, uma inovadora reflexão sobre o trabalho do assistente social na área sociojurídica, com foco nas particularidades da questão social e suas refrações no modo de vida de crianças e adolescentes. Dentre as expressões da questão social que constituem demandas mais recorrentes ao trabalho do assistente social nas Varas de Infância e Juventude, a autora ressalta: o trabalho precoce, a delinquência juvenil, o abuso sexual, entre outros. O trato de tais questões, segundo ela, requer capacitação contínua e formação profissional especializada.

Este livro, seguindo os propósitos do PIARJ, visa não apenas à socialização do conhecimento produzido pelos seus autores. Espera-se, sobretudo, que ele possa constituir um instrumento de potencialização do debate e do (re)desenho de políticas sociais públicas, de fato, dirigidas à infância, à juventude e à família, tendo como referência a construção de uma sociedade justa, fraterna e igualitária. Esse é o desafio!

Os Organizadores

Rio de Janeiro, setembro de 2003.

Parte I

FAMÍLIA NA CONTEMPORANEIDADE

*“Todas as famílias felizes se parecem entre si;
as infelizes são infelizes cada uma à sua maneira.”*

L.Tolstoi

Capítulo 1

Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar

Potyara Amazoneida Pereira-Pereira

Apresentação

Este ensaio é um intento de analisar os problemas da participação da família nos esquemas de proteção social, de corte neoliberal. Entretanto, a fim de contextualizar esses problemas, far-se-á uma discussão referenciada nas mudanças sociais ocorridas nos últimos vinte anos, cuja repercussão na esfera familiar produziram significativas alterações. Assim, para não se proceder a uma análise das funções sociais da família de forma isolada — o que obscureceria o conhecimento conjunto das condições contemporâneas de funcionamento da sociedade e do Estado —, dividiu-se o trabalho em três seções.

Na primeira, introduz-se a problemática da redescoberta da família como importante substitutivo privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos, bem como os perigos e falácias dessa redescoberta.

Na segunda, apresenta-se o contexto de mudanças estruturais, que serviu de justificação para a formação de um modelo misto ou plural de proteção social, denominado pluralismo de bem-estar, o qual, paulatinamente, foi colocando a família na “berlinda”.

Por fim, na terceira seção, especifica-se o lugar da família nesse modelo misto ou plural de bem-estar, retomando-se as considerações críticas

parciais contidas nas seções anteriores e indicando as suas dificuldades conceituais e políticas.

A análise privilegia o contexto internacional, especialmente a Europa, onde o pluralismo de bem-estar foi concebido em reuniões de cúpula, promovidas por organismos supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e onde se produziram análises mais alentadas a seu respeito. Contudo, dada a expansão silenciosa desse modelo para o resto do mundo, tanto a sua presença como os seus impactos podem ser identificados e aferidos nas recentes experiências de política social em contextos nacionais particulares. É por isso que, no bojo da discussão das tendências atuais da situação da família no contexto internacional, far-se-á comentários pertinentes sobre situações similares referentes à realidade da família no Brasil.

A redescoberta da família como fonte privada de bem-estar social

Desde a crise econômica mundial dos fins dos anos 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social. Em vista disso, quase todas as agendas governamentais prevêm, de uma forma ou de outra, medidas de apoio familiar, particularmente as dirigidas às crianças, como: aconselhamentos e auxílios, incluindo novas modalidades de ajuda material aos pais e ampliação de visitas domiciliares por agentes oficiais; programas de redução da pobreza infantil; políticas de valorização da vida doméstica, tentando conciliar o trabalho remunerado dos pais com as atividades do lar; tentativas de redução dos riscos de desagregação familiar, por meio de campanhas de publicidade e de conscientização, que abarcam desde orientações pré-nupciais até o combate à violência doméstica, à vadiagem, à gravidez na adolescência, à drogadição e aos abusos sexuais. Alguns países dão especial suporte material às famílias monoparentais com crianças e dependentes adultos. Outros incentivam a reinserção da mãe trabalhadora no tradicional papel de “dona-de-casa”, com o chamativo apelo da importância do cuidado direto materno na criação saudável dos filhos.

Há, portanto, na atualidade, um amplo arco de políticas, articuladoras de um expressivo contingente de atores e recursos, contemplando a família. Essas políticas, por sua vez, assumem não só a forma de provisão de benefícios e serviços, mas também de tributos, seja para arrecadar recur-

sos, e criar fundos públicos, seja para promover subsídios e isenções fiscais; de leis ou normas referentes ao casamento, divórcio, comportamento sexual, controle da natalidade, aborto; e de segurança social, relacionadas à saúde, à educação, à habitação e ao emprego (Pahl, 1999).

De par com a sua redescoberta política, a família também se tornou importante objeto de interesse acadêmico-científico, especialmente pelo ângulo da sua relação com o Estado em ação, isto é, com o Estado promotor de políticas públicas. É por esse prisma que se observa, nos últimos anos, uma crescente valorização da entidade familiar como tema de pesquisas subsidiadoras de políticas voltadas para essa entidade.

Entretanto, apesar dessas tendências, pode-se dizer que não há propriamente uma política de família em muitos países capitalistas centrais — e muito menos nos periféricos, como o Brasil —, se por política entender-se um conjunto de ações deliberadas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como dever de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e a estrutura da família (Hantrais e Letablier apud Pahl, 1999:160).

Está certo que definições de política de família tendem a estar impregnadas de particularismos culturais. Assim, da mesma forma que não existe um padrão homogêneo de política social, e mesmo de *Welfare State*, não há também um único padrão de política familiar. Na verdade, os Estados nacionais variam muito nas suas intervenções sociais. No tocante à família, a Inglaterra, por exemplo, nunca teve uma explícita política (Millar, 1998). Em compensação, segundo Pahl, na Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Espanha, há essa explicitação. Alguns desses países, como a Alemanha e a França, têm, inclusive, um Ministério da Família. Isso não quer dizer que, na Inglaterra, nunca tenha havido uma preocupação do Estado com essa instituição. Tal preocupação sempre existiu e foi reafirmada durante as eleições de 1997, nas quais o Partido Conservador explicitou uma concepção que já vinha sendo o carro-chefe das políticas sociais neoliberais, a saber: “A família é a mais importante instituição de nossas vidas. Ela oferece segurança e estabilidade num mundo em rápida transformação. Porém, a família será prejudicada se os governantes tomarem decisões que não as comprometam. Os conservadores acreditam que uma sociedade saudável deve encorajar as pessoas a assumirem responsabilidades que digam respeito às suas próprias vidas” (1999). Estava posta, nessa concepção, a reiteração de uma guinada da po-

lítica social de pós-guerra para o conservadorismo, a qual realmente se deu no início dos anos 1980, mas não foi uniformemente adotada por todos os países do chamado Primeiro Mundo.

Isso explica, em boa parte, a existência de contradições e desconexões das políticas de família nos países capitalistas industrializados, bem como a falta de convergência e concordâncias em relação aos seus objetivos (Millar, 1998).

Além disso, é fato empírico que a redescoberta da família não propiciou a produção de conhecimentos e de métodos de captação da realidade, capazes de descartar falsas visões ainda existentes nas chamadas políticas de família (Kaufmann, 1991). Por exemplo, segundo Johnson (1990), ainda prevalece uma “visão idílica” da família, das comunidades locais e de grupos informais, que deverão funcionar como fontes privadas de proteção social, tais como as que existiam há cinqüenta anos. Para Kaufmann, essa visão prejudica a obtenção de um conhecimento mais realista da possibilidade de a família vir a assumir um decisivo papel de apoio aos indivíduos numa sociedade em rápida mutação. É que esse papel, prossegue ele, só poderá ser satisfatoriamente aquilatado se a evolução da família for considerada no contexto de sua recente reestruturação, o que para muitos significa “crise”, “desorganização” ou “patologia”. Sendo assim, a família deverá ser considerada não como um nirvana recuperado pelos conservadores, mas como uma instituição contraditória que, a par de suas características positivas, poderá funcionar como um fator de reprodução de desigualdades e perpetuação de culturas arcaicas. Isso sem falar do equívoco da recuperação de antigos encargos domésticos, incluídos nos planos governamentais sob o nome de solidariedade informal, os quais, por recaírem mais pesadamente sobre as mulheres, incompatibilizam-se com o atual *status* de cidadã autônoma e de trabalhadora conquistado por esse segmento.

No Brasil, país onde se costuma dizer que nunca existiu um Estado de Bem-Estar, por comparação a um suposto esquema coerente, consistente e generoso de bem-estar primeiro-mundista, a afirmação de que não há política de família “cai como uma luva”. Mas tal afirmação só teria cabimento se, de fato, houvesse uma verdadeira política de família nos países desenvolvidos. Como tal política está impregnada de particularidades culturais, é lícito falar de uma “política de família à brasileira” e identificar os seus traços principais — até porque a não-ação governamental não deixa de ser uma atitude política.

Sabe-se que a instituição familiar sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social brasileiros. Isso, à primeira vista, poderia não caracterizar um traço nacional, já que, como diz Saraceno (1995), todos os Estados de Bem-Estar estiveram baseados em um modelo familiar, no qual as formas de proteção eram asseguradas por duas vias: uma, mediante a participação (principalmente masculina) do chefe da família no mercado de trabalho e a sua inserção no sistema previdenciário; outra, pela participação (em sua maioria feminina) dos membros da unidade familiar nas tarefas de apoio aos dependentes e na reprodução de atividades domésticas não remuneradas. Mas, tal como aconteceu com os países que, a exemplo da Itália, fazem parte, segundo a classificação de Esping-Andersen (1991), do regime conservador de bem-estar social, ou do modelo latino, na classificação de Abrahamson (1992), os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros. Sendo assim, fica difícil falar da existência de uma política de família no Brasil, assumida pelos poderes públicos, para, como sugere a definição antes apresentada, produzir impactos positivos no seu âmbito. E isso, não porque os poderes públicos tivessem, historicamente, desconsiderado a família, as crianças, os jovens, na sua agenda social, mas porque o desenho das políticas sociais brasileiras sempre foi profundamente influenciado por uma tradição de relacionamento do Estado com a sociedade, que exige desta autoproteção.¹

Esta tendência tornou-se mais pronunciada e legitimada com a extensão para o Brasil da concepção conservadora, encampada pelo ideário neoliberal hegemônico na Europa e nos Estados Unidos, desde os anos 1980, de que a sociedade e a família deveriam partilhar com o Estado responsabi-

1. Exceções a essa regra existem. As mais recentes são os avanços no campo dos direitos da família, da mulher e da criança inscritos na Constituição da República vigente, dentre os quais se destacam: a) art. 226, § 5º e art. 5º, inciso I, que preceituam a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres; b) art. 7º, inciso XXVIII, que amplia para cento e vinte dias a licença à gestante, sem prejuízo do emprego ou salário, e incisos XIX e XX, que prevêm, respectivamente, licença-paternidade e a proteção do mercado de trabalho da mulher; c) art. 208, que inclui, no dever do Estado com a educação, a garantia do direito à creche e à pré-escola às crianças até seis anos de idade; d) art. 226, §§ 7º e 8º, que se referem, respectivamente, ao planejamento familiar e à coibição da violência doméstica; e) art. 10, inciso II, alínea b, das Disposições Transitórias, que trata da estabilidade do emprego da gestante. No entanto, vale registrar que muitos desses dispositivos precisam ser regulamentados e a própria Constituição vem, desde a sua promulgação, em 1988, sendo restringida e rejeitada por parte dos governos centrais.

lidades antes da alçada dos poderes públicos. Assim, o que era uma tradição corriqueira na experiência brasileira de proteção social assumiu laivos de modernidade.

Feitas essas considerações introdutórias, veja-se, na próxima seção, as tendências atuais da relação entre política social e família, especialmente após a apreciável valorização do pluralismo de bem-estar, no qual a família assumiu particular destaque.

É sobre esse modelo que recairão, neste ensaio, maiores reflexões, dada a ampla difusão de seus mandamentos e a importância de que vem se revestindo como resposta possível à crise das políticas sociais de pós-guerra.

Mas, antes, convém traçar os contornos do contexto histórico que propiciou o surgimento desse modelo, ou “doutrina”, como prefere chamar Johnson (1990).

O contexto histórico do surgimento do pluralismo de bem-estar

A partir dos anos 80 do século recém-findo, uma nova realidade se impôs, em escala planetária, dado o impacto de sensíveis mudanças histórico-estruturais e o aproveitamento utilitário dessas mudanças pelo neoliberalismo.

Dentre as repercussões mais incisivas, produzidas por esse fato, ressaltam as incidentes nos âmbitos da produção e do trabalho capitalistas e, conseqüentemente, no sistema de proteção social gestado a partir do final do século XIX, em grande parte conquistado pela classe trabalhadora, desde a emergência da chamada questão social.

Como é sabido, a antiga conjunção de circunstâncias favoráveis às conquistas sociais pelas classes não possuidoras, especialmente após a Segunda Grande Guerra, deixou de existir desde meados dos anos 1970. A expansão do consumo de massa — com a ajuda da industrialização, do crescimento das atividades produtivas e da distribuição de bens e serviços, realizada por um Estado garantidor de direitos sociais e trabalhistas — entrou em declínio. Da mesma forma, o compromisso estatal com o pleno emprego (fortalecedor dos sindicatos), com a segurança no trabalho, com a oferta de políticas sociais universais e com a garantia geral de

estabelecimento de um patamar mínimo de bem-estar, vem se desfazendo a passos largos.

Na base dessas novas tendências estão, na opinião de vários analistas, a emergência de “novas forças econômicas globais, mudanças demográficas e transformações da família” (Esping-Andersen, 1996b:349) que, como impactos exógenos, são, na opinião neoliberal, incompatíveis com as políticas sociais de pós-guerra. Ou, em outros termos, para os ideólogos do neoliberalismo, tais fenômenos desencadearam nos países industrializados, a partir dos anos 1980, uma “crise” do Estado de Bem-Estar pós-bélico. E essa crise, caracterizada pelo arrefecimento do crescimento econômico, pelo desequilíbrio fiscal e pela perda de legitimidade das políticas sociais públicas, revelou-se um atestado incontestado da incompatibilidade da estrutura daquele Estado com a ordem socioeconômica emergente.

Dessa feita, não é de admirar que as propostas de intervenção social, apresentadas pelos neoliberais, tivessem sido aquelas que pregavam a reestruturação das políticas sociais de pós-guerra, sob a justificativa de melhorar a eficácia dessas políticas num contexto de crise diversificada. Para tanto, recomendavam uma participação mais ativa da iniciativa privada — mercantil e não mercantil — na provisão social, em substituição ao modelo “rígido” de proteção anterior, em que o Estado reinava como principal agente regulador. Vale dizer: diante do inevitável temor das conseqüências de se deixar no abandono uma extensa classe de “perdedores sempiternos”, ou um expressivo “lumpemproletariado atualizado”, como produto da sociedade pós-industrial desregulada (Esping-Andersen, 1996a:9), os neoliberais pregavam, como alternativa à ingerência primaz do Estado, maior privatização (mercantil e não mercantil) da prestação de bens e serviços sociais.

Assim, mesmo sem se ter claro “quem” na sociedade deveria assumir responsabilidades antes pertencentes ao Estado, “quem” e “com que meios” financeira a provisão social, e “que formas” de articulação seriam estabelecidas entre Estado e sociedade no processo de satisfação de necessidades sociais, foram concebidas fórmulas que exigiam da sociedade e da família considerável comprometimento.

“Formulada simplesmente, a proposta básica subjacente a esta abordagem é que a ‘providência’ — bens e serviços que satisfaçam as necessidades básicas e proporcionem proteção social — deriva de uma multitude de

fontes: o Estado, o mercado (incluindo a empresa), as organizações voluntárias e caritativas e a rede familiar” (Mishra, 1995:103). E cada uma dessas fontes ou agentes compareceria, conforme Abrahamson (1992), com os recursos que lhes são peculiares: o Estado, com o recurso do poder e, portanto, da autoridade coativa, que só ele possui; o mercado, com o recurso do capital; e a sociedade, da qual a família faz parte, com o recurso da solidariedade. Concebeu-se, dessa forma, um agregado de instâncias provedoras e gestoras no campo do bem-estar, formado em torno de objetivos comuns, composto por quatro “setores” principais: o setor *oficial*, identificado com o governo; o setor *comercial*, identificado com o mercado; o setor *voluntário*, identificado com as organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos; e o setor *informal*, identificado com as redes primárias e informais de apoio desinteressado e espontâneo, constituído da família, da vizinhança e dos grupos de amigos próximos (Johnson, 1990).

Como pode ser inferido, deriva dessa mistura assistencial, para usar a expressão de Mishra (1995), o conceito de sociedade providência ou de bem-estar (em oposição ao conceito de Estado Providência, Estado Social ou de Bem-Estar), adornado por um discurso aparentemente convincente, porque assemelhado à retórica socialista de emancipação social, e apoiado em premissas morais. Assim, o termo sociedade de bem-estar, implícito originalmente na previsão de Marx do surgimento futuro de uma sociedade comunista, livre do domínio estatal, é apropriado por teóricos do pluralismo de bem-estar para indicar uma sociedade que, em vez de emancipada, mostra-se sobrecarregada com tarefas e responsabilidades que, por dever de cidadania, pertencem ao Estado. Além disso, o discurso moralizador da minimização da ingerência de um Estado concentrador, burocratizado, perdulário e corrupto nos assuntos públicos, calou fundo na opinião pública de uma época acossada por distúrbios socioeconômicos provocados por uma crise do próprio sistema e não propriamente do Estado.

Na esteira desses argumentos, grande parte da opinião pública deixou-se também impressionar pelo que dois importantes teóricos do pluralismo de bem-estar (Rein e Rainwater) designaram de “desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada”, para defenderem uma abordagem holística que “examinasse todas as formas de proteção, independentemente da esfera que as administra, financia ou controla” (apud Mishra, 1995:103). Tem-se, assim, com esse consentimento, a legitimação de um modelo que, apesar de não ser completamente novo, distancia so-

bremaneira da análise pioneira de Titmuss,² datada dos anos 1960, sobre a divisão social do *welfare*, como uma crítica contundente à mistura assistencial — já presente em sua época — e às avaliações positivas a respeito da mesma.

Contudo, não reside aí o distanciamento do modelo plural em voga dos marcos conceituais de autores que, como Titmuss, associavam a política social à cidadania. Diferentemente do que pode parecer à primeira vista, agora não se trata de uma distinção de forma, como fazem crer os seus defensores, mas de uma mudança de princípios e critérios no próprio processamento da política. Como diz Mishra (1995:104), o pluralismo de bem-estar contemporâneo “é muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor [Estado ou sociedade] em termos de vantagens comparativas na produção de serviços de bem-estar”. É também, e principalmente, uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o “desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada”, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a conseqüente quebra da garantia de direitos.

É possível ilustrar essa tendência com um pouco de história, pois, como se viu, o bem-estar misto é uma modalidade de provisão social que foi se desenvolvendo no tempo em resposta a desafios sociais emergentes. Tal ilustração também pode servir de alerta para o risco de se confundir as teses e argumentos veiculados por seus adeptos com as teses progressistas de política social, uma vez que ambos trabalham com os mesmos temas-chave.

2. Para Titmuss, no estudo da política social é essencial considerar a divisão social do bem-estar em três categorias principais: o bem-estar social, o bem-estar fiscal e o bem-estar ocupacional. O bem-estar social compreende o que tradicionalmente era qualificado na Grã-Bretanha [país de Titmuss] como serviços sociais: transferências de renda, cuidados de saúde, serviços sociais pessoais, trabalho, emprego, serviços de educação. O bem-estar fiscal compreende uma ampla gama de subsídios e isenções de impostos sobre a renda. E o bem-estar ocupacional inclui benefícios e serviços sociais derivados do trabalho, como: pensões, pecúlios, aposentadorias. A importância dessa categorização é que, sem ela, ter-se-á uma idéia falsa da política social pública, se os serviços sociais tradicionais e os gastos com os mesmos constituírem as únicas medidas a serem consideradas. Há países, como os Estados Unidos e o Japão, que investem pouco em serviços sociais, mas privilegiam o bem-estar ocupacional. Portanto, para se poder conhecer o perfil da política de bem-estar adotada por diferentes países, ou grupos de países, é necessário ter em mente a “divisão social do bem-estar” realmente existente (Johnson, 1990).

Efetivamente, confirma Johnson (1990), o pluralismo de bem-estar “tem sido um dos temas principais do debate sobre política social, desde finais dos anos 70”. Muitos dos conceitos atuais — descentralização, participação, controle social, parceria ou co-responsabilidade, solidariedade, relação das esferas pública e privada, sociedade providência, auto-sustentabilidade, para citar os mais veiculados — foram preponderantemente introduzidos no debate público atual por essa “doutrina”.

A despeito de tal doutrina não ser nova, porque sempre houve uma pluralidade de atores e ações em torno de questões postas na agenda pública, ela apresenta uma particularidade. É que, em lugar da antiga disputa pela hegemonia entre os atores que formam o triângulo do compromisso pelo bem-estar social (Estado, mercado e sociedade), sugere-se, agora, uma relação flexível entre essas três instâncias, caracterizada como uma “co-responsabilidade variável” (Abrahamson, 1995). Portanto, hoje, o Estado não mais reivindica o posto de condutor-mor da política social; pelo contrário, dele se afasta. O mercado, por sua vez, nunca teve vocação social e, por isso, a despeito de praticar a filantropia como estratégia de marketing, prefere aprimorar-se na sua especialidade, que é a de satisfazer preferências, visando ao lucro, e não necessidades sociais. Ambos — Estado e mercado —, denominados por Habermas de “reino do sistema” (1981), cedem cada vez mais espaço à sociedade (o “reino da vida”, segundo o mesmo autor) para que esta exercite a sua “vocação solidária” e emancipe-se da tradicional colonização do Estado. Em vista disso, está-se diante da construção de uma fórmula pragmática e asséptica de solução dos problemas sociais, que não prevê responsabilidades cativas ou obrigações exclusivas e, muito menos, adesões ideológicas. Seu grande intento declarado consiste em incrementar índices de emprego, reduzir a pobreza e a exclusão social e promover a coesão social com imaginação e conjunção de atores e recursos. Com isso, inaugura-se um “novo pacto social” em que as classes sociais, subsumidas que estão nos conceitos amorfos de Estado, mercado e sociedade, perdem a identidade ou a razão de ser. O importante é que os seguintes eixos estratégicos sejam levados em conta:

a) *Descentralização*: no sentido de flexibilizar e desregular a administração e a execução da prestação de bens e serviços sociais via repartição de responsabilidades entre os governos central e local e entre as esferas pública e privada. No primeiro caso, desponta uma novidade, isto é, a descentralização secundária. Esta deve ser viabilizada por meio da criação de um

sistema de “pequenas áreas (patch system), nas quais pequenas equipes de trabalhadores sociais atuam em localidades de aproximadamente 10.000 habitantes. Com isso, espera-se que os trabalhadores sociais possam conhecer mais de perto a população com a qual trabalham e fiquem mais informados a respeito das fontes de ajuda informal ou voluntária” (Johnson, 1990:89). No segundo caso, a descentralização implica redução do poder do governo central e um maior comprometimento do mercado e da sociedade com a provisão social, oportunizando a conseqüente privatização (mercantil e não mercantil) do bem-estar público. No vocabulário do pluralismo de bem-estar, essas duas modalidades de privatização constituem um pré-requisito à participação;

b) *Participação*: designa o envolvimento direto dos atores sociais na política, especialmente na provisão de benefícios e serviços. Embora nesse processo estivesse prevista a participação de consumidores e empregados de agências públicas nas tomadas de decisões, isso, na verdade, não vem ocorrendo. É que o poder, como bem avalia Johnson (1990:91), “tem uma base classista e está edificado sobre as estruturas econômica e social”. Tanto é assim que, até nas organizações voluntárias, que deveriam funcionar de forma não burocratizada e hierarquizada —, já que se apresentam como uma contraposição ao estatismo de bem-estar — o poder está concentrado nas suas lideranças, que geralmente representam a classe média. Em suma, para o pluralismo de bem-estar os temas da descentralização têm conotações antiburocráticas, antiinstitucionais e antiprofissionais, pois, a seu ver, isso era uma característica perversa do Estado de Bem-Estar;

c) *Co-responsabilidade ou parceria e solidariedade*: indica a aglutinação de forças e de recursos públicos e privados, com expressivo reconhecimento do trabalho voluntário e doméstico. Trata-se, mais exatamente, da criação de redes informais e comunitárias para a prestação de uma assistência social não institucionalizada. Diferentemente, pois, da tradicional assistência comunitária, desenvolvida por profissionais remunerados, as atuais redes assistenciais são, no dizer de Abrams (apud Johnson, 1990:94), “uma provisão de ajuda, apoio e proteção aos demais por parte de membros laicos das sociedades, que atuam no ambiente doméstico ou ocupações cotidianas”. Com isso, ao mesmo tempo que se incentiva a desinstitucionalização e a desprofissionalização no campo das políticas sociais, está se legitimando a diminuição da participação governamental no enfrentamento dos proble-

mas sociais. Daí a atual valorização do papel voluntarista da família como fonte privada de proteção social.

A proteção familiar sob a ótica do pluralismo de bem-estar: arremates críticos

Identificada como um dos mais antigos e autônomos provedores informais de bem-estar — ao lado da vizinhança e dos grupos de amigos próximos —, a família vem sendo pensada pelos mentores das políticas públicas contemporâneas como um dos recursos privilegiados, apesar da sua pouca visibilidade como tal.

Tradicionalmente considerada a célula *mater* da sociedade ou a base sobre a qual outras atividades de bem-estar se apóiam, a família ganhou relevância atual justamente pelo seu caráter informal, livre de constrangimentos burocráticos e de controles externos. Como diz Alcock (1996:102), tratando-se da família não há, aparentemente, regras ou regulamentos evidentes ditando “o que” deve ser feito ou “como” deve ser feito. Também não há contratos impositivos e acordos formais regulando as relações interpessoais. Há, preponderantemente, o desejo espontâneo de cuidar e a predisposição para proteger, educar e até para fazer sacrifícios. Isso não poderia parecer mais favorável a um esquema de bem-estar que, como o pluralismo, valoriza e explora a flexibilidade provedora, as relações de boa vontade e o engajamento altruísta. Mas isso também encerra muitas ilusões a respeito da família, como as já citadas na segunda seção deste ensaio, além das dificuldades conceituais e políticas que o pluralismo de bem-estar, com o seu pragmatismo, recusa-se a perceber.

Em primeiro lugar, vale ressaltar o caráter contraditório da família, como um chamamento para o fato de que o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos num mar conturbado de permanentes tensões e dissensões. Afinal, a família, como toda e qualquer instituição social, deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte, porque ela é de fato um *locus* privilegiado de solidariedades, no qual os indivíduos podem encontrar refúgio contra o desamparo e a insegurança da existência. Forte, ainda, porque é nela que se dá, de regra, a reprodução humana, a socialização das crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, “pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e

rupturas. Tais rupturas, por sua vez, podem gerar inseguranças, mas também podem abrir portas para a emancipação e bem-estar de indivíduos historicamente oprimidos no seio da família, como mulheres, crianças, jovens, idosos” (Pereira-Pereira, 1995:109).

Pesquisas realizadas no Brasil atestam a prevalência dessa fragilidade da família sobre os seus aspectos fortes, especialmente nas camadas mais pobres da população, em que as privações são maiores e os maus-tratos de crianças, cometidos pelos próprios genitores (pai e mãe), assumem foros de calamidade. Para ilustrar essa afirmação, registra-se aqui uma recente manchete de jornal, cuja matéria expõe um drama que vem se tornando corriqueiro no país: “AMOR CEGO: o sofrimento de crianças vítimas de abuso sexual em casa vai muito além da violência praticada por pais e padrastos. Muitas vezes elas são traídas pela mãe, que prefere deixá-las a ter que se separar do marido” (Campbell, 2002).

Em segundo lugar, é difícil definir o “setor informal” do qual faz parte a família, em relação aos demais “setores” — oficial, comercial e voluntário —, pois, no debate sobre a política social, a provisão pública é frequentemente contrastada com a provisão privada de maneira genérica. Ao se dividir a provisão privada em três setores, fica difícil estabelecer as fronteiras entre essas fontes privadas de provisão. O mercado pode exercer atividade filantrópica, como já vem exercendo no bojo de suas estratégias de *marketing*, assim como as organizações voluntárias sem fins lucrativos podem praticar atividades comerciais, como já praticam, cobrando de seus beneficiários contrapartidas financeiras.

Além disso, é complicado perceber o setor informal como um *locus* puro e simples de bem-estar privado, como se ele não fosse objeto de regulação legal ou de políticas públicas. A esse respeito, grupos feministas têm criticado a tendência de se restringir as relações familiares à esfera privada ou pessoal e lembrado, com veemência, que tais relações não estão separadas das estruturas socioeconômicas mais amplas. Para esses grupos, o pessoal também é político, assim como a recíproca é verdadeira: a política também é pessoal (apud Alcock, 1996).

Em terceiro lugar, e relacionado com os argumentos precedentes, não é apropriado dizer que os cuidados e atenções realizados informalmente estejam isentos de regulações externas e internas. Na verdade, eles geralmente têm em vista obrigações previstas em ordenamentos jurídicos, bem

como limitações de liberdade contidas nesses ordenamentos. Nem mesmo a disposição para ajudar, assinala Alcock (1996:103), está livre de condicionalidades, pois cada ajuda traz em si embutida a expectativa do doador de também ser apoiado, quando for necessário. Na prática, diz Alcock, essa reciprocidade assegura a solidariedade explorada pelas políticas sociais neoliberais. Sendo assim, as relações recíprocas, ditas informais, têm conexão com fatores estruturais e com a esfera pública.

Por fim, uma outra dificuldade, ao se eleger a família como fonte privilegiada de proteção social, é quanto às mudanças verificadas na sua organização, gestão e estrutura.

Diretamente associada a essa dificuldade está a constatação de que há vários tipos de família. Essa variedade tem que ser considerada na análise da transformação dessa instituição em uma festejada fonte privada de proteção social. Isto porque a tradicional família nuclear — composta de um casal legalmente unido, com dois ou três filhos, na qual o homem assumia os encargos de provisão e a mulher, as tarefas do lar —, que ainda hoje serve de referência para os formuladores de política social, está em extinção. E um importante fator responsável pelo seu esgotamento foi a ampla participação da mulher no mercado de trabalho e na chefia da casa. Atualmente, muitos domicílios não contam sequer com a presença do homem como fonte de sustento ou de apoio moral. Hoje, no Brasil, segundo o Censo 2000, as mães solteiras chefiam uma de cada três casas em cidades como Brasília e Rio de Janeiro.

Mas a amplitude da participação feminina no mercado de trabalho varia de país para país. Nos países escandinavos, como a Dinamarca e a Suécia, registra-se elevada participação, enquanto outros países europeus, como a Itália e a Irlanda, ostentam participações mais baixas (Johnson, 1990). Esse fato põe em xeque a factibilidade de a família vir a constituir-se num agente tranqüilo de proteção social, tal como previsto pelo pluralismo de bem-estar.

Considerando que a família não é um bloco monolítico, e que, devido a sua reestruturação, ela passou a ser preponderantemente gerida e sustentada pelas mulheres, pergunta-se (fazendo coro com amplas vozes feministas): quem, na família contemporânea, arcará com o encargo de cuidar cotidianamente de crianças, enfermos, idosos debilitados, além de assumir as responsabilidades de provisão e gestão do lar? Tudo leva a

crer que se está pensando na mulher, quando se requisita a participação da família no esquema misto de bem-estar, pois era ela quem tradicionalmente arcava com esse ônus. Ora, como a visão tradicional continua em pauta, é das mulheres que se espera a renúncia das conquistas no campo do trabalho e da cidadania social, pois se presume que o foco central de suas preocupações continua sendo a casa, enquanto o do homem ainda é o local de trabalho.

Entretanto, acontece que, mesmo apostando-se na vocação doméstica da mulher, as atuais condições objetivas e subjetivas para o exercício dessa vocação são outras. Além das mudanças na estrutura familiar, os divórcios e os novos casamentos tornam muito mais complexas e intrincadas as redes de parentesco e de solidariedade. As famílias, a partir dos anos 1990, tornaram-se mais efêmeras e heterogêneas. Assumiram uma variedade de formas e arranjos, e exigiram revolucionárias mudanças conceituais e jurídicas. Veja-se, no Brasil, a mudança do conceito de família na Constituição Federal de 1988 e as alterações legais contidas no novo Código Civil, aprovado em agosto de 2001 para entrar em vigor em janeiro de 2002, com vista a: acompanhar a revolução nos costumes; padronizar leis recentes, como a do divórcio, e dispositivos constitucionais referentes à família; e regulamentar jurisprudências que, nos tempos atuais, não mais poderiam pautar-se pelo Código Civil vigente, escrito em 1916. Assim, tanto na Constituição quanto no novo Código Civil, a família não é mais aquela que, com a qualificação de “legítima”, era formada pelo casamento e constituía o eixo central do direito de família. Agora, o conceito de família abrange diversos arranjos: a união formada por casamento; a união estável entre o homem e a mulher e a comunidade de qualquer dos genitores (inclusive da mãe solteira) com seus dependentes (a chamada família monoparental) (Constituição Federal, 1988, §§ 4º e 5º). Relacionada a essa mudança conceitual, ocorreram revisões significativas no tratamento legal de temas-chave como: virgindade, adultério, casamento, sobrenome e regime de bens. Em síntese, ao contrário do que acontecia antes, a perda da virgindade da mulher deixou de ser assunto do Código Civil, dando-se, nesse particular, um tratamento equivalente ao do homem; o adultério, embora continue sendo motivo para a dissolução do casamento, não impede que o(a) adúltero(a) case com o(a) amante; o casamento não tem mais por objetivo constituir a família ou a reprodução da espécie, mas a “comunhão plena da vida”; o marido e a mulher podem adotar o nome um do outro depois do casamento ou da

união estável; e, com autorização judicial, os cônjuges podem alterar o regime de bens. Além disso, em consonância com os artigos constitucionais 226, § 5º, e 5º, inciso I, que preceituam a igualdade de direitos e obrigações entre o homem e a mulher, o novo Código Civil não tem mais como referência mestra o “homem”, mas sim a “pessoa”. Se se acrescentar a essas mudanças a variação dos padrões familiares “por classe social, por região, por grupos étnicos, por nível de renda” (Millar, 1998:122), deduz-se que o que pode ser pensado para um padrão de família em termos de política social, ou exigido desse padrão como co-responsabilidade, pode não servir para outros padrões.

Tal diversidade, associada às significativas mudanças demográficas — que requerem maior volume de assistência a grupos específicos, especialmente o de idosos —, cria sérios problemas para uma definição clara do papel da família do século XXI nos arranjos plurais de bem-estar em voga. Cria também dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para essa instituição, pois, mais do que a política, é a família que vem se caracterizando como fenômeno plural.

É por isso que, como diz Johnson (1990), o objetivo da política social em relação à família, ou ao chamado setor informal, não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e de sua alçada, mas o de oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã. Assim, se o pluralismo de bem-estar quiser fazer jus ao próprio nome e angariar algum mérito no campo democrático, ele deverá ajudar a estender, em vez de restringir, a cidadania social. Para tanto, o Estado tem que se tornar partícipe, notadamente naquilo que só ele tem como prerrogativa, ou monopólio — a garantia de direitos. Isso não significa desconsideração da chamada solidariedade informal e do apoio primário, próprios da família, mas, sim, a consideração de que essas formas de proteção não devam ser irreais a ponto de lhes serem exigidas participações descabidas e impraticáveis. Para além do voluntarismo e da subsidiaridade típica dos arranjos informais de provisão social, há que se resgatar a política e, com ela, as condições para a sua confiabilidade e coerência, as quais se assentam no conhecimento o mais criterioso possível da realidade e no comprometimento público com as legítimas demandas e necessidades sociais reveladas por esse conhecimento. Ou seja, é preciso reinstitucionalizar e reprofissionalizar as políticas de proteção social e levá-las a sério.

Bibliografia

- ABRAHAMSON, Peter. "Welfare pluralism: towards a new consensus for a european social policy?". In: *The mixed economy of welfare*. Leicestershire, Great Britain: Cross National Research Papers, 1992.
- _____. "Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergências de solidariedades?". In: SARASA, Sebastià y MORENO, Luís. *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.
- ALCOCK, Pete. *Social policy in Britain: themes and issues*. London: MacMillan Press, 1996.
- ANTTONEN, Anneli. "Welfare pluralism or woman-friendly welfare policy?". Paper prepared for a workshop on comparative studies of Welfare State. Vuoranta, Helsinki, August 29-September 1, 1991.
- CAMPBELL, Ulisses. "Amor cego". *Correio Braziliense*. Brasília/DF, 16 de fevereiro de 2002.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- _____. "Igualdad o empleo? La interacción de salarios, Estado de Bienestar y cambio familiar". In: VVAA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Colección Igualdad. Madrid: Fundación Argentaria, 1996a.
- _____. "Economías globais, nuevas tendencias demográficas y familia en transformación: atual caballo de Troya del Estado de Bienestar?". In: VVAA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Colección Igualdad. Madrid: Fundación Argentaria, 1996b.
- HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. V.1. Boston: T. McCarthus, 1981.
- HELLER, Agnes. "O futuro das relações entre os sexos". In: VVAA. *Da velha à nova família*. (s.l.): Proposta Editorial, 1969.
- JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- KAUFMANN, J. C. "Family and poverty in Europe". *Comission of the European Communities. Resarch problematics*, July/1991.
- MILLAR, Jane. "Social policy and family policy". In: ALCOCK, Pete. *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell, 1998.
- MISHRA, Ramesh. *Society and social policy: theories and practice of welfare*. London/Basingstoke: MacMillan Press, 1987.
- _____. *O Estado-providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

- PAHL, Jan. "The family and the production of welfare". In: BALDOCK et alii. *Social policy*. Oxford: University Press, 1999.
- PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. "Desafios contemporâneos para a sociedade e a família". *Serviço Social & Sociedade*, nº 48, ano XVI. São Paulo: Cortez, ago. 1995.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.
- ROCHE, Maurice. *Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- SARACENO, Chiara. "Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano". In: SARASA, Sebastià e MORENO, Luís. (comp.). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.