

*Mione Apolinario Sales*

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

**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

# **POLÍTICA SOCIAL, FAMÍLIA E JUVENTUDE**

Uma questão de direitos

6ª edição  
2ª reimpressão



## Capítulo 1

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

*Polyara Amazonaieida 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 justificção 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 prevêem, 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 desagração 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 explícita política. 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 existem há cinquenta 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 rinvana 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 autônoma 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, considerado 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.<sup>1</sup>

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 colibição 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 corrigueira 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 venem se revestindo como resposta possível à crise das políticas sociais de pós-guerra.

Mas, antes, convém traçar os contornos do contexto histórico que precipiou o surgimento desse modelo, ou "doutrina", como preferire 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 incontestante 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 "jampemproletariado 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" financiaria 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 satisficam 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, por que 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 Timuss,<sup>2</sup> 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 Timuss, 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 processo 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 Timuss, 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 Timuss] 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, pedúlios, 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 constituiriam 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 reivindicava 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 exerça 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 amorfo 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, desponha 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 leigos 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 disposição 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 reciprocas, 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 preceitavam 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 subsidiariedade 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.

### Bibliografía

- 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: convergencias de solidariedades?". In: SARASA, Sebastia y MORENO, Luis. *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.
- ANTONIEN, 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 Argentina, 1996a.
- \_\_\_\_\_. "Economías globais, nuevas tendencias demográficas y familia en transformación: actual caballo de Troya del Estado de Bienestar?". In: VVAA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Colección Igualdad. Madrid: Fundación Argentina, 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". *Commission of the European Communities. Research 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, Polyara A. "Desafios contemporâneos para a sociedade e a família". *Serviço Social & Sociedade*, n° 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, Sebastà e MORENO, Luis. (comp.). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.

## Capítulo 2

### Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar\*

Regina Célia Tamasso Mioto

#### Introdução

A situação de sofrimento e abandono de milhares de crianças e adolescentes em todo o mundo tem colocado em pauta o discurso sobre a importância da família no contexto da vida social. Assim, ela tem sido valorizada cada vez mais no âmbito das propostas de enfrentamento às diferentes manifestações de "mal-estar infante-juvenil", através de programas geralmente denominados de orientação e apoio sociofamiliar.

No Brasil esses programas estão previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e têm como objetivo fundamental garantir o direito da convivência familiar e comunitária. Tais programas, timidamente considerados no início dos anos 1990, se proliferaram no final da década, com a pressão da agenda de organismos internacionais. Estes vêm destacando a necessi-

\* Este trabalho contou com o apoio do CNPq (processo 300750/99-4) e foi publicado originalmente na revista *Frontiers*, 3, Departamento de Trabajo Social, FCS, Universidad de la Republica, Montevideo, 2001.



penalização da família por parte daquelas instituições que deveriam promovê-la (Donati, 1996; Barros, 1995).

Essa contradição pode ser observada através das legislações de muitos países, inclusive do Brasil, que tem na sua Constituição a família como base da sociedade e com especial proteção do Estado. Mas o que se verifica de fato é uma pauperização e uma queda crescente da qualidade de vida das famílias brasileiras, constatadas através de diferentes órgãos de pesquisa.

Esse paradoxo, amplamente discutido hoje, tem sido tomado como estando também na origem do Estado e da família burguesa. Não resolvido em muitos países, mesmo com a reestruturação do Estado de Bem-Estar Social, dentro do qual foi explicitado o reconhecimento da responsabilidade coletiva no enfrentamento das "dependências" individuais e familiares. Isto é, ninguém nunca é totalmente auto-suficiente, e o bem-estar depende tanto de segurança em relação ao futuro e aos eventos críticos da vida, quanto da possibilidade de contar com uma rede de sustentação para garantir a reprodução cotidiana, social e biológica (Jelin, 1997).

A contraditória parceria entre Estado e família desenvolveu-se de diferentes formas nas diferentes nações e, em muitas delas, a família, através da divisão das tarefas e responsabilidades entre gênero e gerações, constituiu-se num dos grandes pilares do Estado de Bem-Estar. Não por acaso que modelo de solidariedade familiar não é apenas praticado de fato, mas trata-se de uma solidariedade obrigada por lei, conforme prevêem as legislações vigentes sobre a convivência familiar. Em alguns países, a obrigatoriedade do cuidado se restringe a pais e filhos e em outros é mais alargada, abrangendo também irmãos e avós que não dispõem de meios de subsistência autônomos (Saraceno, 1997).

Dessa relação estabelecida, porém pouco tematizada, instaurou-se uma cultura prevalentemente assistencialista no âmbito das políticas e dos serviços destinados a dar sustentabilidade à família como unidade. De acordo com Sgritta (1995), tais políticas estão fundadas prioritariamente na premissa de que existem dois canais "naturais" para satisfação das necessidades dos cidadãos: o mercado (via trabalho) e a família. Somente quando falham esses canais é que o Estado intervém, e de forma temporária. Assim, no pensamento do autor, instauraram-se as repúblicas fundadas na fa-

mília, tendo questões como a maternidade e a infância privatizadas cada vez mais. Privatizadas no sentido de que problemas dessa natureza pertencem apenas à esfera do privado.

A persistência do paradoxo enunciado é atribuída à ideologia secular de que a família é uma sociedade natural e sujeito econômico de mercado. A ajuda pública deve acontecer sob forma de compensação por falimento ou pobreza. Para Donati (1996), dentro de uma política de bem-estar, essa ideologia pode ser traduzida como a garantia de um mínimo universal<sup>1</sup> pelo Estado.

Mais recentemente, tal paradoxo se agiganta com a crise do Estado de Bem-Estar, pois, de um lado, se fala constantemente da família como recurso fundamental para a construção da sociabilidade e preservação do tecido social. Por outro lado, pede-se à família o exercício de um papel substitutivo em relação ao sistema de direitos sociais, cuja frutibilidade se torna cada vez mais incerta (Bianco, 1995).

Pereira (1995), ao discutir as respostas políticas relacionadas às questões da família no campo do bem-estar social no bojo da perspectiva pluralista,<sup>2</sup> tão em pauta nos dias atuais, distingue duas concepções de pluralismo. Uma seria o pluralismo liberal centrado na idéia da transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, através do processo de descentralização calcado na ótica da privatização. Essa concepção redunha em restrição ou destituição dos direitos sociais conquistados e prevê a aplicação do modelo residual de políticas públicas.

A outra concepção, segundo a autora, seria o pluralismo coletivista. Este prevê a participação da sociedade, porém não descarta a presença do Estado na provisão social. Trabalha com o modelo institucional de políticas públicas, assentado no princípio da universalidade, e objetiva a manutenção e extensão de direitos. Estes em sintonia com as demandas e necessidades particulares. Dessa forma, não sobrecarrega a família, já que as políticas sociais funcionam como suporte para ela.

1. Para uma discussão atualizada da questão dos mínimos sociais, consultar *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais* (Pereira, 2000).

2. Para a autora, a perspectiva pluralista consiste na interação de diferentes iniciativas, sejam elas públicas ou privadas. Isto é, as iniciativas ou ações são realizadas de forma combinada entre Estado, sociedade civil e mercado.

Infelizmente, é possível entrever uma maior delegação de tarefas aos grupos familiares no momento em que a discussão da reforma do Estado se realiza cada vez mais sob a ótica prioritária da contabilidade do Estado. Ou seja, não se pergunta sobre a função e a utilidade do próprio bem-estar e nem se toca na questão da equidade (Saraceno, 1996; 1997).

As relações entre família e Estado, obviamente, têm sido pensadas de diferentes formas pelos estudiosos e sobre essas diferenças é que nos ateremos no próximo item.

#### **Os estudiosos das relações entre família e Estado**

Duas linhas de interpretação da relação entre Estado e família têm alimentado o debate contemporâneo. A primeira tende a olhar a família numa perspectiva de perda de funções, de perda de autonomia e da própria capacidade de ação. Em contrapartida vê um Estado cada vez mais intrusivo, cada vez mais regulador da vida privada. A segunda, vinculada especialmente aos estudiosos da condição feminina, tem indicado que a invasão do Estado na família tem se realizado através não de uma redução de funções, mas, ao contrário, de uma sobrecarga de funções. A família continua sendo uma unidade econômica e de serviços, portanto não especializada como pressupunha a escola estrutural-funcionalista.

Ambas as vertentes reconhecem que o Estado é o agente mais importante na definição das normas e regras às quais a família está vinculada. Trata-se das normas jurídicas, das políticas econômicas, de saúde, educação, habitação, trabalho e cultura, além de toda a imagem de família, de homem, de mulher, de relação conjugal e de adulto que essas políticas propõem. Dessa forma, existe uma consonância de idéias entre as duas posições de que a família encontra-se numa posição de sujeito ameaçado, porém não totalmente passivo (Saraceno, 1997; Donati, 1989).

Considerando as duas vertentes, a tomada de posição mais candente em relação à perda de funções e sentido da família se relaciona sobremaneira a uma imagem de família mais homogênea. Uma família com valores e interesses comuns, que está ameaçada no seu núcleo de afeto e autoridade pelo Estado e pela inserção das mulheres no mercado de trabalho. O contrário acontece em relação à posição que tem uma visão menos homo-

gênea de família. Ou seja, àquela que pensa a família na sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como em termos das diferenças entre os membros das famílias e de suas relações. Nessa perspectiva prevalece muito mais a idéia da família sobrecarregada e menos da família esvaziada.

Essas interpretações, por sua vez, tendem a oscilar entre um pólo que vê a família constrita a adequar-se às imposições externas e um outro que a vê não apenas como produto, mas também como um conjunto de sujeitos que interagem e desenvolvem complexas estratégias de relações entre si mesmos, entre a família e o Estado e com a sociedade de forma geral. Para Saraceno, essa última posição permite a construção de uma outra possibilidade de interpretação da relação família e Estado. O Estado não é visto apenas como um vínculo autoritário com a família, mas também como um recurso. Recurso para a autonomia da família em referência à parentela e à comunidade, e autonomia dos indivíduos em relação à autoridade da família.

Nessa direção se encaixa todo o processo de definição e garantia de direitos individuais promovidos pelo Estado, favorecendo especialmente os membros mais frágeis — crianças, idosos e mulheres. As observações sobre nossa realidade indicam, por exemplo, como a pensão consentida aos idosos lhes permite uma autonomia maior, mais dignidade pessoal, e por isso podem ter sua posição fortalecida nas negociações familiares, ao contrário do que aconteceria se dependessem apenas da solidariedade familiar. O reconhecimento dos direitos individuais de cidadania, por exemplo, de jovens e crianças permite que os mesmos não sejam mediados apenas pela sua família de pertencimento.

De acordo com a última linha de interpretação, a intervenção do Estado não pode restringir-se apenas ao processo de definição e garantia dos direitos individuais. Ao lado da garantia dos direitos individuais, deve ser colocado o processo de definição e implementação de políticas sociais, que fornece instrumentos de sustentação necessários para o bem-estar das famílias. As políticas sociais teriam o papel de modificar as consequências do funcionamento do mercado de trabalho sobre a disponibilidade de recursos para as famílias, que se colocam diversamente na linha da estratificação social.

Nesse ponto, a intervenção do Estado não pode ser criticada pela sua invasão. Ao contrário, deve ser criticada pela sua ausência, ou mesmo pela sua ineficiência, à medida que não consegue "descondicionar", das leis es-

tritas do mercado, a satisfação das necessidades básicas das famílias (Balbo, 1984; e Sgrita, 1988).

Todas essas formas de interpretar tais relações expressam a complexidade, a contraditoriedade e as ambivalências das mesmas, que se evidenciam particularmente na contemporaneidade. Nesse momento, nem as famílias são unidades simples e homogêneas e nem o Estado é uma unidade monolítica. As formas de relação que ele assume com as famílias dependem, sobretudo, da história política e social dos diferentes países. No entanto, é necessário lembrar que a presença do Estado na família, através das mais diferentes formas de intervenção, não possui apenas uma face, ou uma intenção. Pois, ao mesmo tempo que defende as crianças da violência doméstica, impõe à família normas socialmente definidas. Ao defender a família pode descuidar dos direitos individuais. Enfim, ao fornecer recursos e sustentação às famílias se colocam em movimento estratégias de controle.

Essa situação coloca em evidência o problema da permeabilidade dos limites das famílias, da sua vida privada em relação aos órgãos do Estado e de seus representantes. Em outros termos, coloca em choque dois direitos, o direito à privacidade e o direito à proteção (sobretudo quando se relaciona aos membros mais frágeis), que se constitui num dos pontos mais controversos e mais difíceis de serem enfrentados no cotidiano da intervenção com famílias. Mais complicado se torna quando se observa que a permeabilidade dos limites da privacidade familiar é diretamente proporcional à sua vulnerabilidade social. As famílias pobres, "desestruturadas", são mais facilmente visitadas, por um assistente social, para verificar suspeitas de violência, educação inadequada. As famílias consideradas "normais" conseguem defender com mais facilidade a sua privacidade, esconder com mais sucesso as suas violências e buscar alternativas de soluções sem publicização.

Finalmente, ancorados na discussão apresentada, passaremos a discutir a família no contexto de programas de apoio sociofamiliar.

#### **A família no contexto de programas de apoio sociofamiliar**

Como pontuamos nos itens anteriores, a relação estabelecida entre família e Estado, ao longo da história, foi marcada pela instauração do Esta-

do como fonte de controle e elaboração de normas para a família e pela construção de uma contraditória parceria no decorrer do tempo para garantir a reprodução social.

Além disso, também dissemos que a construção histórica dessa relação foi permeada pela ideologia de que as famílias, independentemente de suas condições objetivas de vida e das próprias vicissitudes da convivência familiar, devem ser capazes de proteger e cuidar de seus membros. Essa crença pode ser considerada, justamente, um dos pilares da construção dos processos de assistência às famílias. Ela permitiu se estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes.<sup>3</sup>

Na categoria das capazes incluem-se aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna, conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria de incapazes estariam aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, são mercedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros.

A categorização das famílias como capazes ou incapazes, são ou doentes, normais ou anormais se encontra fortemente arraigada tanto no senso comum como nas propostas dos políticos e dos técnicos responsáveis pela formulação de políticas sociais e organização de serviços.

Como ilustração dessa realidade, no senso comum, trazemos o depoimento de um jovem de 19 anos. Esse jovem, depois de ter vivido a sua infância e adolescência nas ruas e em abrigos, sem ter tido garantido o seu direito à educação, a uma qualificação profissional e, conseqüentemente, a um emprego, ao atingir a maioridade, ao constituir uma família, diz o seguinte:

"A maior dificuldade que estou tendo é manter a minha filha. Na rua, se eu não fizesse algo por mim mesmo ninguém ia cobrar nada, e agora, se eu falhar como

3. Esta divisão é apenas para efeito de exposição, pois, na realidade, não existem essas categorias em estado puro. Nenhuma família é totalmente auto-suficiente, assim como totalmente dependente.

pai, mesmo que ninguém me cobre, eu me cobro. Fico pensando: 'falhei como pai', aí vem um sentimento de menosprezo por mim mesmo, sinto-me incapaz e isto é muito ruim. Eu fico andando pelo centro, de repente aparece um camarada querendo pegar alguma coisa, mas não sabe ir, então eu vou".<sup>4</sup>

No âmbito das propostas políticas relacionadas às famílias, a idéia da falência e incapacidade também está presente. Ela pode ser observada através da tônica de muitos programas destinados à solução dos problemas da infância no Brasil. Estes colocam o destino dos recursos financeiros a atrelado à determinada condição relacionada às crianças e, muitas vezes, a uma única criança. Com isso podemos efetuar a seguinte leitura: *Não são os pais que necessitam de recursos para cuidar de seus filhos, mas são os filhos que necessitam de recursos, uma vez que seus pais são incapazes de protegê-los e educá-los.*

Nessa perspectiva, Donati (1996) nos lembra que a sociedade ainda tem tratado a família como se não fosse em si mesma um núcleo problemático. Por isso, os interesses, tanto de natureza política como sociocultural, recaem sobre as formas marginais ou patológicas.

Assim, a hegemonia desse tipo de leitura sobre a família se faz presente no cotidiano dos serviços, tanto no âmbito da organização como na ação rotineira de seus técnicos, dos programas de apoio sociofamiliar. Para nós, a vigência de tal leitura pode ser observada através da identificação de alguns princípios que têm norteado a condução das ações assistenciais direcionadas às famílias. Esses princípios seriam: a predominância de concepções estereotipadas de família e papéis familiares, a prevalência de posturas residuais e a centralização de ações em situações-limite e não em situações cotidianas.

#### Concepções estereotipadas de família e de papéis familiares

A consciência das grandes transformações que ocorreram no âmbito da família, nos últimos cinquenta anos, tem se manifestado no cotidiano

dos serviços em geral. Observa-se a existência de um consenso sobre a diversidade de arranjos familiares, sobre o caráter temporário dos vínculos conjugais e sobre outras questões ligadas à área da reprodução humana e da liberalização dos costumes.

Assim, por um lado, pode-se observar que muito raramente encontramos técnicos que não trabalham com a idéia da diversidade de famílias. Porém, por outro lado, observa-se que o termo "famílias desestruturadas" — surgido originalmente para rotular as famílias que fugiam ao modelo padrão descrito pela escola estrutural-funcionalista — ainda é largamente utilizado, tanto na literatura como nos relatórios técnicos de serviços (Miotto, 1999).

Essa indicação nos leva a supor que o consenso existente sobre as transformações da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. O mesmo parece não acontecer quando se trata das funções familiares. Apesar das mudanças na estrutura, a expectativa social relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Ou seja, espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha da estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno.

De acordo com Souza (2000), a identidade materna tem sido considerada como central no contexto dos serviços de proteção infantil. Segundo a autora, a responsabilidade materna é um dos aspectos mais enfatizados nos processos e dossiês do sistema de proteção à infância e juventude. As mães nos processos que tratam de violência doméstica, independentemente do grau de envolvimento nos episódios de agressão, são avaliadas. Uma identidade materna negativa constitui um fator de risco no discurso da proteção infantil e contribui para o fortalecimento de um estereótipo de comportamento materno positivo, que tem como ingredientes principais a dedicação integral aos filhos, a afeição e o *insight*.

Nessa perspectiva, os serviços continuam se movimentando a partir de expectativas relacionadas aos papéis típicos de uma concepção funcional de família, em que a mulher-mãe é responsável pelo cuidado e educação dos filhos e o homem-pai, pelo provimento e exercício da autoridade familiar. Assim, o desempenho dessas funções está fortemente vinculado a julgamentos morais, principalmente em relação à figura materna. Sobre esta

4. Depoimento extraído da dissertação de mestrado de Oliveira (2000), que trata a questão da maioridade de adolescentes que tiveram a experiência das ruas, da institucionalização e da desinstitucionalização.



recai toda a sobrecarga da função de provimento quando a figura paterna é ausente. Como as pesquisas têm indicado, as mulheres sozinhas, as famílias com chefia feminina, com ou sem parentes, demonstram maior fragilidade, sugerindo inserções precárias no mercado e assim são mais vulneráveis à condição de pobreza (Cioffi, 1998).

Diante disso, pode-se afirmar que não é apenas por uma questão semiântica que o termo "famílias desestruturadas" continua sendo de uso corrente. Cada vez mais ele é utilizado para nomear as famílias que falharam no desempenho das funções de cuidado e proteção dos seus membros e trazem dentro de si as expressões de seus fracassos, como alcoolismo, violências e abandonos. Assim, se ratifica a tendência de soluções residuais aos problemas familiares.

#### Prevalência de propostas residuais

Carvalho (1995) observou que a política social brasileira, ao absorver padrões do Estado de Bem-Estar Social dos países desenvolvidos do mundo ocidental capitalista, desenhou-se de forma extremamente setorializada e institucionalizada, além de eleger o indivíduo como o epicentro de suas atenções. Segundo a autora, a garantia dos direitos sociais, centralizada nos indivíduos, embora tenha sido um avanço civilizatório indiscutível, significou, no âmbito do mundo capitalista, a fragmentação dos indivíduos na forma de atenção pública. Nesse contexto, três processos ganharam força: os direitos dos indivíduos de *per si* (criança, idoso, mulher...); a fragmentação dos indivíduos em necessidades transformadas em direitos de *per si*, que são o direito à saúde, à educação; e a psicologização das relações sociais. Dessa forma, os esforços se concentraram na tutela de direitos e necessidades dos indivíduos ou de "coletivos de indivíduos".

Nessa perspectiva, a família, tomada como esfera privada e indiferente à esfera pública, torna-se apenas uma referência no âmbito das políticas sociais. As relações entre estilos de vida, organização familiar e problemas sociais são vistas apenas quando se manifestam como patologias e marginalidade e ameaçam a estabilidade e a segurança social.

Disto deriva uma organização de serviços centrados basicamente em indivíduos-problema. Ou seja, a atenção é dirigida para a criança, o adoles-

cente, a mulher, o idoso, a partir de situações específicas, tais como a doença, a delinquência, o abandono, os maus-tratos, a exploração. Dessa organização derivam abordagens direcionadas à resolução de problemas individuais. Tais abordagens, embora cada vez mais sofisticadas, em termos de recursos disponíveis para a intervenção, tanto técnicos como profissionais, têm uma leitura limitada das demandas que lhe são colocadas e perdem de vista os processos relacionais como um todo (Miotto, 1997).

Sob esse ângulo, pode-se dizer que os processos de análise e intervenção no grupo familiar têm se limitado basicamente a dois níveis. Um, em que a família é tomada como auxiliar de processos diagnósticos e de tratamento de problemas individuais. Outro, em que a família é tomada também como problema e transformada em objeto terapêutico. Em ambos os níveis tende a haver o enclausuramento do social e, mais especificamente, dos problemas sociais nos muros domésticos.

Finalmente, observa-se que, no âmbito dos programas e serviços assistenciais, predominam referências genéricas sobre a família. Quando tais referências são mais específicas, geralmente estão relacionadas às avaliações sobre a capacidade das famílias de arcar ou não com o ônus de determinadas ações ou situações (sejam estas em termos de serviços, de recursos materiais, financeiros ou de responsabilidade). Ou seja, geralmente ela aparece como elemento decisivo para a efetivação de processos de exclusão no âmbito dos serviços. Diante do quadro, até agora traçado, a concentração de ações "no fim da linha" parece óbvia.

#### Centralização de ações em situações-limite e não em situações cotidianas<sup>5</sup>

A tendência histórica de considerar os processos de atenção à família a partir da ótica da incapacidade e da falência, na organização de serviços em áreas como a judiciária, social ou da saúde, tem sido alimentada especialmente pela centralização de recursos em programas de apoio sociofamiliar que visam atender às faces mais cruéis dos problemas relacio-

5. Expressão inspirada em Berlinguer (1993). O autor, ao discutir as questões da bioética, faz referência à tendência dos especialistas e da orientação das informações em discutir "casos de situações-limite", em detrimento, com frequência, da discussão de problemas que envolvem milhões de pessoas na vida cotidiana.

nados à infância e à juventude (trabalho infantil, violência doméstica, prostituição). Pouco, ou muito pouco, os programas têm se voltado para as dificuldades cotidianas das famílias na perspectiva de dar-lhes sustentabilidade. Isto para que consigam superar momentos críticos de sua existência e para que não cheguem a viver situações que podemos considerar limites.

Uma ilustração dessa situação pode ser extraída de Souza:

"O processo 023/96 trata de uma criança de pouco mais de um ano, filha de uma mãe adolescente (17 anos) denunciada por negligência. A situação que a técnica do SOS encontra é de profunda miséria em que quinze pessoas se aglomeram em um barraco localizado em uma favela. Apenas o avô da criança recebe aposentadoria. A criança é levada ao médico pela mãe e técnicas do SOS, é incluída no programa de desnutridos... (2000:179)".

Através de situações como estas, é possível dizer que, de maneira geral, a lógica recorrente dos programas de apoio sociofamiliar tem sido a da cidadania invertida nos moldes propostos por Sposati (1985). Para essa autora, o acesso a tais programas implica a comprovação do fracasso dos indivíduos.

A isto acrescentamos que o ponto de corte do acesso dos indivíduos a programas e serviços não depende apenas de sua condição pessoal. Ao contrário, depende essencialmente das condições de sua família. Na maioria das vezes, não são os direitos dos indivíduos que estão em jogo, e sim as possibilidades familiares que são julgadas. Isto explica a importância do parâmetro da renda familiar no contexto dos programas assistenciais. Como apontou Cioffi (1998), as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada, além dos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, às tipologias ou arranjos familiares e ao ciclo de vida das famílias.

Para finalizar este item, é importante ressaltar que os princípios arrolados não são os únicos e, na realidade, se encontram totalmente imbricados. Quando colocados em movimento nos processos assistenciais, tanto os serviços como os técnicos tendem a tomar as famílias como meros objetos de intervenções. Dessa forma, lhes é negada a condição de sujeito social e político.

### Conclusão

Como se pode constatar, através da discussão efetuada, o tema em pauta é complexo, ambíguo e contraditório. As idéias trabalhadas ao longo do texto, e a organização da discussão através da trajetória de determinados princípios norteadores de ações direcionadas às famílias, significam apenas uma das possibilidades de abordagem do problema, que merece ser aprofundado.

Tal aprofundamento é necessário, não apenas por uma questão acadêmica, mas pelo impacto que as ações desenvolvidas pelos programas de apoio sociofamiliar têm na vida cotidiana das famílias, nos seus destinos e especialmente no destino de suas crianças e adolescentes.

O empenho para a proteção integral da infância e da juventude passa por uma revisão de, pelo menos, dois aspectos fundamentais. O primeiro relaciona-se a uma mudança na maneira de conceber a assistência às famílias. Consiste, sobretudo, em compreender que existe uma conexão direta entre proteção das famílias, nos seus mais diversos arranjos, e proteção aos direitos individuais e sociais de crianças e adolescentes. Dessa forma, ela tem o direito de ser assistida para que possa desenvolver, com tranquilidade, suas tarefas de proteção e socialização das novas gerações, e não penalizada por suas impossibilidades.

O segundo aspecto refere-se à mudança de postura da sociedade como um todo, em especial de profissionais ligados à área, em relação às famílias. Ou seja, significa desvencilhar-se das distinções entre famílias capazes e incapazes, normais ou patológicas e dos estereótipos e preconceitos delas decorrentes. Isto implica construir um novo olhar sobre as famílias e novas relações entre elas e os serviços. Esta construção necessita ser realizada no âmbito de todos os serviços, que têm como responsabilidade a implementação de programas relacionados à orientação e ao apoio sociofamiliar. Assim, o trabalho está apenas começando.

### Bibliografia

- ACOSTA, L. "La Génesis del Servicio Social y el Higienismo". *Frontieras*, 3: 11-24. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998.

nados à infância e à juventude (trabalho infantil, violência doméstica, prostituição). Pouco, ou muito pouco, os programas têm se voltado para as dificuldades cotidianas das famílias na perspectiva de dar-lhes sustentabilidade. Isto para que consigam superar momentos críticos de sua existência e para que não cheguem a vivenciar situações que podemos considerar limites.

Uma ilustração dessa situação pode ser extraída de Souza:

"O processo 023/96 trata de uma criança de pouco mais de um ano, filha de uma mãe adolescente (17 anos) denunciada por negligência. A situação que a técnica do SOS encontra é de profunda miséria em que quinze pessoas se aglomeram em um barraco localizado em uma favela. Apenas o avô da criança recebe aposentadoria. A criança é levada ao médico pela mãe e técnicas do SOS, é incluída no programa de desnutridos... (2000:179)".

Através de situações como estas, é possível dizer que, de maneira geral, a lógica recorrente dos programas de apoio sociofamiliar tem sido a da cidadania invertida nos moldes propostos por Sposati (1985). Para essa autora, o acesso a tais programas implica a comprovação do fracasso dos indivíduos.

A isto acrescentamos que o ponto de corte do acesso dos indivíduos a programas e serviços não depende apenas de sua condição pessoal. Ao contrário, depende essencialmente das condições de sua família. Na maioria das vezes, não são os direitos dos indivíduos que estão em jogo, e sim as possibilidades familiares que são julgadas. Isto explica a importância do parâmetro da renda familiar no contexto dos programas assistenciais. Como apontou Cioffi (1998), as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada, além dos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, às tipologias ou arranjos familiares e ao ciclo de vida das famílias.

Para finalizar este item, é importante ressaltar que os princípios arrolados não são os únicos e, na realidade, se encontram totalmente imbricados. Quando colocados em movimento, nos processos assistenciais, tanto os serviços como os técnicos tendem a tomar as famílias como meros objetos de intervenções. Dessa forma, lhes é negada a condição de sujeito social e político.

### Conclusão

Como se pode constatar, através da discussão efetuada, o tema em pauta é complexo, ambíguo e contraditório. As idéias trabalhadas ao longo do texto, e a organização da discussão através da trajetória de determinados princípios norteadores de ações direcionadas às famílias, significam apenas uma das possibilidades de abordagem do problema, que merece ser aprofundado.

Tal aprofundamento é necessário, não apenas por uma questão acadêmica, mas pelo impacto que as ações desenvolvidas pelos programas de apoio sociofamiliar têm na vida cotidiana das famílias, nos seus destinos e especialmente no destino de suas crianças e adolescentes.

O empenho para a proteção integral da infância e da juventude passa por uma revisão de, pelo menos, dois aspectos fundamentais. O primeiro relaciona-se a uma mudança na maneira de conceber a assistência às famílias. Consiste, sobretudo, em compreender que existe uma conexão direta entre proteção das famílias, nos seus mais diversos arranjos, e proteção aos direitos individuais e sociais de crianças e adolescentes. Dessa forma, ela tem o direito de ser assistida para que possa desenvolver, com tranquilidade, suas tarefas de proteção e socialização das novas gerações, e não penalizada por suas impossibilidades.

O segundo aspecto refere-se à mudança de postura da sociedade como um todo, em especial de profissionais ligados à área, em relação às famílias. Ou seja, significa desvincular-se das distinções entre famílias capazes e incapazes, normais ou patológicas e dos estereótipos e preconceitos delas decorrentes. Isto implica construir um novo olhar sobre as famílias e novas relações entre elas e os serviços. Esta construção necessita ser realizada no âmbito de todos os serviços, que têm como responsabilidade a implementação de programas relacionados à orientação e ao apoio sociofamiliar. Assim, o trabalho está apenas começando.

### Bibliografia

ACOSTA, L. "La Génesis del Servicio Social y el Higienismo". *Fronteras*, 3: 11-24. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998.

- BALBO, L. "Famiglia e Stato nella società contemporanea". *Stato e Mercato*, 10 (4): 31-45, Roma, 1984.
- BARROS, N. A. "El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar". *Servicio Social & Sociedade*, n.º 49, pp. 117-132. São Paulo: Cortez, 1995.
- BERLINGUER, G. *Questões de vida. Ética, ciência e saúde*. Salvador/São Paulo/Londrina: APCE/HUCITEC/CEBES, 1993.
- BIANCO, L. "Sotto lo stesso tetto". In: ARANCIO, S. (org.). *Politiche per le famiglie*. Torino: Gruppo Abele, 1995.
- CARVALHO, M. C. B. de. "A priorização da família na agenda da política social". In: CARVALHO, M. C. B. (org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: EDUC, 1995.
- CIOFFI, S. *Famílias metropolitanas: arranjos familiares e condições de vida*. São Paulo: SEADE, 1998.
- COSTA, J. F. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- DONATI, P. "Famiglia, soggetti e politiche sociali". *Il Bambino Incompiuto*, 2, 9-24. Roma: Centro Studi Bambino Incompiuto, 1996.
- DONATI, P. e DI NICOLA, P. *Lineamenti di sociologia della famiglia*. Roma: NIS, 1989.
- JELIN, E. "La Tensión entre el Respeto a la Privacidad y las Responsabilidades del Estado". In: FASSLER, C. et alii (orgs.). *Género, Familia y Políticas Sociales*. Montevideo: Trilce, 1997.
- MIOTO, R. C. T. "Família e Serviço Social: Contribuições para o Debate". *Servicio Social & Sociedade*, n.º 57, pp. 114-130. São Paulo: Cortez, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Serviço Social e Modelos de Intervenção com Famílias". In: Seminário: *Família y Sociedad: desafíos para el trabajo social*. Montevideo, Universidad De La Republica, 1999, datilo.
- OLIVEIRA, E. C. de. *A Maioridade Construída na Arte de Viver na Rua*. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências da Educação, UFSC, mimeo., 2000.
- PEREIRA, P. A. P. "Desafios Contemporâneos para a Sociedade e a Família". *Servicio Social & Sociedade*, n. 48, pp. 103-114. São Paulo: Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: Subsídios à crítica dos Mitos Sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SARACENO, C. *Sociologia della famiglia*. Bologna: Il Mulino, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Le compatibilità sociali nella riforma del welfare". *Animazione Sociale*, 6/7, 3-19. Torino: Gruppo Abele, 1997.
- SCRITTA, G. B. *Famiglia, mercato e stato*. Milano: Franco Angeli, 1988.
- SCRITTA, G. B. "Infanzia, maternità, famiglia: la privatizzazione del problema". *Il Bambino Incompiuto*, 5, 29-43. Roma: Centro Studi Bambino Incompiuto, 1995.
- SOUZA, M. P. *A publicização da violência de pais contra filhos: um estudo das implicações da denúncia*. Tese de Doutorado. Pós-Graduação em Serviço Social, PUC-São Paulo, 2000, datilo.
- SPOSATI, A.; BONETTI, D.; YAZBEK, M. C.; FAICAO, M. C. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.
- VASCONCELOS, E. M. *Saúde mental e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2000.
- VERDES-LEROUX, J. *Trabalhador social: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção*. São Paulo: Cortez, 1986.
- WANDERLEY, L. E. "A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho". In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E.; BELFLORE-WANDERLEY, M. *Desigualdade e questão social*. São Paulo: Educ, 1997.

## Capítulo 3

# Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família

*Mônica Maria Torres de Alencar*

### Introdução

Este texto tem como objetivo problematizar alguns elementos em torno do impacto do desemprego, dos processos de precarização do trabalho e da redefinição do papel regulador do Estado nas estratégias de reprodução dos trabalhadores urbanos e suas famílias. Toma como ponto de partida as mudanças econômicas e políticas em curso no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, a partir das quais redesenha-se o cenário social que, sob antigas e novas bases, promove o acirramento da destituição social, da pobreza e das mais diversas situações de precariedade, alterando, portanto, as formas de organização da reprodução social dos trabalhadores e suas famílias.

Antes, porém, de se deter nesses aspectos, coloca-se como prioritário esclarecer o significado de se voltar o olhar para o âmbito da família, observando as formas de repercussões dos processos sociais e econômicos no seu interior.

- Ora, a pertinência em analisar o impacto das transformações econômicas e sociais nas condições de vida da classe trabalhadora através da família se deve à centralidade que esta ocupa no âmbito da sobrevivência

material. De fato, as condições de vida dos indivíduos dependem, em grande parte, da inserção social de todos os membros da família, sendo nela que se articulam as mais diversas formas de alternativas para superar as situações de precariedade social, diante do desemprego ou inserção precária no mundo do trabalho. A luta cotidiana para prover as necessidades básicas, enquanto empreendimento coletivo e dependendo das condições de pobreza, mobiliza todos os membros da família. Através do ingresso no mercado de trabalho, do desenvolvimento de pequenas atividades informais para a obtenção de algum tipo de renda complementar e outras tantas estratégias, os indivíduos tentam suprir uma rede de proteção social fragilizada (Telles, 1992).

Por outro lado, os estudos sobre as funções da família na sociedade capitalista tornam evidente o papel desta como unidade de renda e consumo. É nesse espaço que se definem e se articulam as formas de participação no mercado de trabalho, as possibilidades de se auferir alguma renda e as decisões quanto ao acesso a bens simbólicos e materiais (Lopes e Gottschalk, 1990; Barros e Mendonça, 1995). Daí, sua centralidade está ratificada para a compreensão de certos processos sociais e econômicos, que gravitam em torno da esfera da produção e da reprodução, reconstituindo uma unidade histórica que, no campo analítico, por vezes é esquecida.

Para Telles (1992; 1996), na sociedade brasileira, caracterizada pela lógica da destituição e privação de direitos, a família é uma espécie de garantia ética, moral e material, caracterizada pela lógica da destituição e privação de direitos. Dessa forma, a persistência da família como elemento central para a vida dos indivíduos justifica-se diante da despolitização das questões afetadas à reprodução social dos trabalhadores, percebida muito mais como questão de ordem privada do que pública, numa tendência de privatização da vida social brasileira. Diante da tendência de despolitização de dimensões significativas da vida social, é no âmbito da família que homens, mulheres, jovens e crianças podem vislumbrar alguma possibilidade de inserção social.

Alguns estudos (Throyano, Hoffman e Ferreira, 1998), ainda, argumentam que através da família encontra-se a chance de reconstruir o aspecto multifacetado da pobreza, desviando-se, assim, de uma noção genérica e homogeneizadora da pobreza, tendo em vista que na família são variadas as formas de inserção no mercado de trabalho, os rendimentos

auferridos, as condições de moradia e o acesso a bens, serviços e políticas sociais. A família põe em evidência a multiplicidade de possibilidades e experiências de vida, organizadas pelos indivíduos com vistas à reprodução biológica e social. Se o desemprego, o trabalho desqualificado e as remunerações insuficientes estruturam o cenário potencial de precariedade de vida, é na família que essas condições adquirem materialidade e são transformadas, delineando o modo como as situações adversas, relacionadas à pobreza, se inscrevem no cotidiano familiar.

Há que se chamar atenção, também, para o fato de que na última década a família tornou-se o elemento central da intervenção das políticas de assistência social. Sobre isto, é importante lembrar que a LOAS considera como objetivo a proteção à família, e a determina como um dos focos de atenção da política de assistência social. Em suma, a proteção à família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social, enquanto alvo privilegiado dos programas sociais, e é nesse sentido que se tem a articulação de alguns programas, de garantia de renda mínima por exemplo, que toma a família como unidade de intervenção.

Assim, em um contexto social marcado pelo aumento do desemprego, no qual torna-se cada vez mais difícil a obtenção do trabalho assalariado e, por consequência, o acesso à cidadania, a família vem se tornando, talvez, quase a única possibilidade real para os indivíduos proverem as suas necessidades, principalmente diante da inoperância ou mesmo ausência de mecanismos de proteção social que levem em consideração os efeitos sociais recentes dos problemas originados da precarização do trabalho.

Todavia, é preciso considerar que no quadro de crise econômica e da evidente retração do Estado da esfera social, ressurgem os discursos e as práticas de revalorização da família que, fundamentados numa concepção ideológica de cunho conservador, promovem e disseminam a proposição de que a família é a grande responsável por prover as necessidades dos indivíduos.

Na verdade, as condições sociais e econômicas do Brasil na atualidade de refundam a tendência já historicamente predominante na sociedade brasileira, qual seja, a de resolver na esfera privada questões de ordem pública. Na ausência de direitos sociais, é na família que os indivíduos tendem a buscar recursos para lidar com as circunstâncias adversas. Dessa forma, as mais diversas situações de precariedade social, desemprego, doença, velhice, encaradas como dramas da esfera privada, tenderam a ser solucionadas

na família, como responsabilidade de seus membros. Na maioria das vezes, a responsabilidade recai sobre as mulheres, tornando-as responsáveis pelo cuidado dos filhos menores, dos idosos, doentes e deficientes, sobrecarregando-a ainda mais, considerando-se que grande parte das famílias são chefiadas por mulheres.

Assim, na atual conjuntura, em que mais do que nunca o Estado tende a se desobrigar da reprodução social, persiste a tendência de transferir quase que exclusivamente para a família responsabilidades que, em nome da solidariedade, da descentralização ou parceria, a sobrecarregam. Todavia é importante considerar que, se no Brasil a família sempre funcionou como anteparo social, diante do vazio institucional de políticas públicas que assegurassem a reprodução social, as mudanças sociais nas últimas décadas, e em particular na última década, modificaram profundamente o cenário social no qual se movem as famílias. Cumprir, pois, refletir se a família, no atual contexto da sociedade brasileira, tem condições efetivas para funcionar como anteparo social.

Torna-se crucial, portanto, considerar pelo menos dois aspectos centrais, antes de atribuir à família a responsabilidade quase que exclusiva com o futuro de seus membros. O primeiro aspecto diz respeito às alterações recentes na organização e dinâmica familiar (diminuição de seu tamanho, diversificação dos arranjos familiares, inserção crescente das mulheres no trabalho), que atingem e modificam os tradicionais mecanismos de solidariedade familiar, acarretando uma interação limitada e precária entre os poucos membros da família. Em segundo lugar, em decorrência da grave crise econômica do país, expressa no desemprego crescente, rebaixamento dos salários, precarização das condições e relações de trabalho, desregulamentação de direitos sociais, observa-se uma fragilidade da família para cumprir seu papel no âmbito da reprodução social, funcionando como suporte material e de integração social, a partir da qual os indivíduos podem encontrar refúgio para as situações de exclusão (Pereira, 1994).

Com efeito, o Estado não pode simplesmente devolver para a família a responsabilidade com a reprodução social, sobrecarregando-a com encargos que são de responsabilidade do poder público. Nesse sentido, a família deve se tornar referência central nos programas sociais, ganhar um lugar de maior visibilidade política, tornando-se alvo de políticas que realmente levem em consideração as novas configurações da questão social no país.

Embora, pois, seja fundamental o investimento em programas de renda mínima familiar, bolsa-escola e programas de geração de renda e emprego, por exemplo, deve-se constituir políticas mais efetivas que levem em consideração as novas determinações das desigualdades sociais no Brasil. Além disso, as estratégias de combate à pobreza têm que necessariamente interferir nas relações de mercado, uma vez que é no mercado que se originam as condições de desigualdade social do capitalismo, contribuindo profundamente para a reprodução dos mecanismos de exclusão social.

#### **Brasil, anos 1990: crise econômica, ajuste estrutural e desestruturação do mercado de trabalho**

No contexto de crise e de mundialização do capital, o Brasil, a partir da década de 1990, passa a implementar programas de ajuste estrutural e de estabilização econômica para adequar o país à nova ordem econômica. Seguindo as recomendações do Consenso de Washington, os sucessivos governos brasileiros colocaram em curso políticas macroeconômicas de estabilização e reformas estruturais liberalizantes (Fiori, 1996) centradas na abertura comercial, financeira, produtiva e tecnológica. Além disso, promoveram a estabilização monetária ancorada no dólar, a política de privatização, a reforma do Estado e a desregulamentação do mercado de trabalho.

No final da década de 1980, tornou-se evidente o caráter estrutural da crise econômica do país sinalizada pelo esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista, centrado no tripé Estado, capital nacional e internacional, responsável pela implantação do fordismo tardio, dependente e periférico. Esse padrão de desenvolvimento econômico tinha o Estado como ator básico fundamental na regulação da economia nacional, na medida em que este se tornara o grande empregador das bases de acumulação sob os interesses do grande capital internacional.

A emergência da crise mundial na década de 1970 atinge o Brasil, principalmente na década de 80, levando ao esgotamento do modelo desenvolvimentista de industrialização do país, fazendo com que este enfrentasse um processo de transformação profunda que se revelou na reorganização institucional do Estado e da estrutura produtiva, numa dinâmica que redefiniu as relações do Estado com os mercados e a sociedade civil (Fiori, 1996:143).

No marco da reestruturação industrial e tecnológica, bem como das tendências de mundialização do capital, passa a imperar a lógica transnacional do grande capital financeiro internacional, subvertendo profundamente as estruturas da economia mundial e das realidades nacionais, sobretudo das economias dependentes e subordinadas como a do Brasil.<sup>1</sup> Ainda de acordo com Mattoso (1996), o Estado brasileiro, que se caracterizava pelo papel ativo de investidor direto na economia e como catalisador de recursos para o setor privado, torna-se incompetente para reorientar o crescimento econômico, mergulhando numa crise financeira, política e institucional.

Esse conjunto de medidas aparecia, também, como alternativa de desenvolvimento econômico para a crise que o Brasil enfrentou nos anos 1980. O acirramento dessa crise caracterizou-se pela paralisia e estagnação econômica, que repercutiram nos elevados patamares inflacionários, nas dificuldades cambiais e na retração da atividade econômica. Segundo Mattoso (1995), esses impasses refletem o esgotamento de um padrão de desenvolvimento excludente, associado à eclosão da terceira Revolução Industrial em meio à ofensiva conservadora nos países avançados.

Assim, em um forte contexto de transformações econômicas e tecnológicas mundiais, colocava-se o desafio de superar os impasses econômicos e sociais produzidos durante a chamada "década perdida". Na década de 1980, enquanto os países centrais assistiam ao avanço da hegemonia neoliberal, o Brasil experimentava um pacto social democrático que se explicitou na Constituição de 1988; esta nasceu sob o signo de uma forte contradição. Enquanto os países do capitalismo central implementavam, durante a década de 80, algumas das medidas preconizadas pelo neoliberalismo,

1. Chesnais, referindo-se "à sorte reservada aos países do Terceiro Mundo", argumenta em torno de alguns motivos que, segundo ele, justificariam o interesse dos grupos industriais de países avançados pelos países em desenvolvimento. O primeiro seria porque esses países ainda podem ser fontes de matérias-primas, embora o avanço da ciência e da tecnologia garanta uma certa autonomia aos países centrais; outro aspecto deve-se ao tamanho do mercado interno dos países periféricos, fonte de interesse para as relações comerciais de exportações dos grandes grupos industriais e, como opção secundária, de investimentos produtivos diretos; e o terceiro motivo diz respeito ao fato de que esses países podem oferecer uma mão-de-obra qualificada e ao mesmo tempo muito disciplinada, com um mercado muito bom. Além disso, Chesnais argumenta que esse interesse está relacionado à posição financeira desses países para aspirarem ao estatuto de mercado financeiro emergente (1996:22 e 23).

realismo, o Brasil experimentava um denso processo de democratização da sociedade que obstaculizava a aceitação dos pressupostos neoliberais.

Todavia, as exigências econômicas e políticas da nova ordem mundial, associadas ao cenário de crise econômica do país, forjaram, paulatinamente, um consenso em torno da necessidade de reformas econômicas e político-institucionais. Nesse contexto de crise da economia, dominada pela hiperinflação, adquiriram expressão o ideário neoliberal e as terapias ortodoxas indicadas pelo FMI e Banco Mundial, que, em última instância, subordnaram, ainda mais, os interesses nacionais ao capital financeiro internacional.

Em linhas gerais, portanto, desde o início da década de 1990, o Brasil passou a seguir o receituário neoliberal, promovendo a inserção da economia numa ordem globalizada, a privatização do Estado, a redução dos gastos sociais, desenvolvendo, em suma, políticas econômicas com impactos negativos sobre as condições estruturais da produção e do mercado de trabalho.

De fato, a adoção do conjunto de reformas proposto pelo FMI e Banco Mundial teve como resultado: déficits na balança comercial e no saldo das transações correntes que apontam para recorrentes crises cambiais; crescimento econômico medíocre com retração das atividades produtivas; crescimento da dívida líquida do setor público; ajustes fiscais que promoveram o desmonte do Estado nacional, com repercussões no plano social e nos níveis de investimento do Estado; crescimento medíocre das exportações concomitantemente ao aumento das importações nos setores de maior conteúdo tecnológico; desnacionalização da economia do país, devido à substituição da produção de componentes, peças e matérias-primas nacionais por importados, com conseqüente redução do valor agregado no país, nas cadeias produtivas mais complexas, como a indústria automobilística e no setor eletrônico; ampliação da desindustrialização, com substituição da oferta doméstica de bens finais por importados, fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras (Mattoso, 1995).

A crise gerada pelo processo de ajuste econômico, que caracteriza os anos 1990 no Brasil, aprofundou algumas tendências já presentes em décadas anteriores, introduzindo, porém, novas e relevantes mudanças no perfil do trabalho e do rendimento. O desempenho da economia brasileira afetou o mercado de trabalho, levando à interrupção do crescente assalaria-



mento e à formalização de uma estrutura ocupacional já bastante problemática.

A forma indiscriminada e subordinada de inserção do país aos requisitos da nova lógica econômica mundial levou ao abandono de um projeto de desenvolvimento nacional que protegesse e promovesse a produção e o emprego nacional. Ao contrário, "as mudanças estruturais em curso na economia brasileira não se mostram suficientes para viabilizar a necessária construção de um novo modelo de crescimento socioeconômico sustentável" (Pochmann, 1999).

Ademais, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso levou-se adiante a política de desregulamentação e flexibilização do mercado em nome do aumento da competitividade da economia nacional.<sup>2</sup> Na verdade, o governo atribui ao mercado de trabalho, caracterizado como rígido, com relações de trabalho ultrapassadas, a responsabilidade pelas dificuldades de inserção da indústria nacional nos ritmos da competitividade mundial. Por outro lado, o desemprego seria decorrente da desqualificação da força de trabalho, devido aos seus níveis de "empregabilidade".

Assim, têm aumentado as teses acerca da rigidez dos contratos de trabalho e dos altos custos dos encargos trabalhistas no Brasil como os responsáveis pelos atuais problemas do mercado de trabalho. Acredita-se, portanto, que a redução desses encargos juntamente com a flexibilização dos con-

2. A política do governo Fernando Henrique Cardoso, nos dois mandatos, operou uma verdadeira flexibilização do mercado de trabalho. Lançando mão de medidas provisórias, decretos e portarias propuseram uma série de medidas de alteração à legislação trabalhista. Dentre as principais, cabe destacar: Denúncia da Convenção 158 da OIT; Trabalho aos domingos no comércio varejista — MP nº 1.539-34; Contrato de Trabalho por tempo determinado — Lei nº 9.601; Trabalho em regime de tempo parcial — MP nº 1.709; Suspensão temporária do Contrato de Trabalho — MP nº 1.726; Regulamentação do banco de horas — Lei nº 9.061 e Decreto nº 2.490; Regulamentação da jornada parcial (com redução proporcional de salários e benefícios) — MP nº 1.726; Flexibilização do artigo 7º da Constituição Federal — possibilidade de negociação coletiva flexibilizar a CLT (aprovado na Câmara de Deputados e se encontra no Senado Federal) (Lesbaurin e Mineiro, 2002). Esse conjunto de medidas evidencia a direção do governo rumo à desregulamentação dos direitos sociais e à ampliação da flexibilidade do sistema de relações de trabalho, alterando as condições de contratação e demissão do trabalhador brasileiro. Vale, ainda, chamar atenção para a proposta de Desindexação Salarial que consistiu na suspensão dos mecanismos tradicionais de reajuste salarial e confiou às partes o direito de negociarem reajustes no âmbito de cada categoria profissional ou econômica, proibindo-se, porém, a inclusão nos acordos de cláusulas de reajuste automático dos salários.

tratos de trabalho conduziria a uma elevação do nível de emprego através da retomada dos investimentos da economia do país. A desregulamentação do mercado de trabalho torna-se, assim, a pedra de toque dos argumentos conservadores, o que contribui para o acirramento do desemprego e da precarização das relações e condições de trabalho.

No entanto, estudos recentes<sup>3</sup> vêm demonstrando que é a flexibilidade, e não a rigidez, que caracteriza as relações de trabalho no Brasil. O mercado de trabalho no país sempre se caracterizou pelas disparidades salariais, bem como pela instabilidade, rotatividade e precária qualificação da mão-de-obra. De certa forma, o que sempre predominou foi a frequente demissão e admissão, situação que caracteriza o trabalhador brasileiro como um trabalhador temporário.

Em relação às teses dos altos custos dos encargos trabalhistas, a comparação entre o Brasil e vários países indica que, na realidade, o Brasil tem um dos mais baixos custos de trabalho, o que não justifica a eliminação dos direitos legais extensivos a todos os trabalhadores, sob o argumento de que, tornando mais baixo o custo da mão-de-obra, se melhoraria a competitividade da economia nacional.

Em linhas gerais, pode-se apontar dois períodos distintos no que se refere à estruturação do mercado de trabalho no Brasil. O primeiro período, situado de 1940 a 1980, caracteriza-se pela consolidação da indústria e institucionalização das relações e condições de trabalho, bem como pela implementação de um projeto de industrialização nacional.

Durante esse período, o mercado de trabalho foi se estruturando em torno do emprego assalariado e dos segmentos organizados da ocupação. Houve, portanto, um significativo aumento dos empregos assalariados com registro formal, a redução do desemprego, incorporando uma parcela significativa da população brasileira economicamente ativa no mercado de trabalho. Ainda que se pudesse identificar a informalidade, subemprego, baixos salários e diferenças de rendimentos, a dinâmica da industrialização, comprometida com o desenvolvimento nacional, proporcionava a expansão dos empregos regulares com registro com uma maior taxa de assalariamento (Pochmann, 1999).

3. Sobre o assunto, ver o resultado das pesquisas do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp. In: Mattoso J. (org.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Scritta, 1996.

Dedecca, Henrique e Baltar (1996) concordam que, de fato, nesse período, ocorreu uma ampliação do assalariamento e da formalização das relações contratuais, marcadas pela presença crescente da grande empresa e do setor industrial. Contudo, ressaltam que, no mesmo período, coexistiam formas de integração precária no mercado de trabalho, informalidade das relações de trabalho, subemprego e baixos salários.<sup>4</sup>

Todavia, as tendências dominantes de desestruturação do mercado de trabalho, a partir da década de 1980, aprofundam-se nos anos 1990, expressando-se, principalmente, no desemprego aberto, no desassalariamento, na emergência de ocupações atípicas e na precarização das condições e relações de trabalho, que se juntam às já tradicionais formas de exclusão no mercado de trabalho (subemprego, baixos rendimentos e informalidade) (Pochmann, 1999, 2001).

De fato, a sustentação do nível de ocupação dependeu das atividades terciárias, reveladas no aumento da participação do comércio e dos serviços em detrimento das ocupações na produção de bens, tanto na agricultura, quanto na indústria de transformação e na construção civil.

Esse processo teve conseqüências em um mercado de trabalho extremamente flexível como o brasileiro, como demonstram as altas taxas de rotatividade da mão-de-obra e o pequeno quadro de pessoal permanente ou estável na empresa. O fato é que as empresas mantêm um estoque mínimo de empregados estáveis, contratando e dispensando os demais trabalhadores em função das variações do nível de produção.

Apesar de algumas mudanças na legislação trabalhista estimuladas pela redemocratização do país e consolidadas pela Constituição de 1988, as empresas continuaram a ter muita liberdade para contratar, usar, remunere-

4. Mattoso (1999) afirma que o Brasil experimentou, após a Segunda Guerra Mundial, taxas elevadas de crescimento econômico, o que tornou possível uma maior geração de emprego, quando comparado com outros países. No entanto, esse processo não resultou numa melhor distribuição de renda, ao contrário, durante a década de 1970 "tínhamos uma complexa estrutura industrial e um mercado de trabalho urbano crescentemente integrado, mas com baixos salários, elevado grau de pobreza absoluta e altíssima concentração da renda" (p. 10). De acordo, ainda, com Mattoso, esse processo está relacionado a quatro fatores: a ausência de uma reforma agrária; o lento processo de organização dos trabalhadores e de maior pressão social pela democratização das condições e relações de trabalho e por uma melhor distribuição de renda; a ineficácia do alcance das políticas sociais no Brasil e a crescente deterioração do salário mínimo desde a década de 1960.

rar e dispensar mão-de-obra. Nesse quadro de ausência do emprego formal, as ocupações tornam-se polarizadas e heterogêneas. Convivem, assim, um núcleo pequeno de trabalhadores com emprego estável e relativamente bem remunerado com outro grupo de trabalhadores inseridos em empregos instáveis e mal remunerados.

Desse modo, o mercado de trabalho brasileiro, historicamente heterogêneo, desigual e excluyente, apresenta-se na década de 1990 tal como um caleidoscópio diante da variedade de formas de contrato (assalariados sem carteira, trabalho autônomo, subcontratação, trabalho temporário) e situações de trabalho (trabalho irregular, parcial, em domicílio), do surgimento de ocupações atípicas e do desemprego (Dedecca, 1996).

Pochmann refere-se à expansão das ocupações nos segmentos não organizados, que compreende formas de ocupações mais heterogêneas, de características não capitalistas, ainda que incluídas de forma dependente e subordinada à dinâmica capitalista. Assim, enquadrada nessa categoria algumas ocupações, tais como: as empresas familiares; os trabalhadores por conta própria, pequenos prestadores de serviços e serviço doméstico (trabalho em domicílio, trabalho por peça, vendedores ambulantes, biscateiros, cuidadores de carros, engraxates) (1999:66).

Esse quadro torna-se mais grave quando relacionado ao processo de concentração de renda, observado na deterioração do poder de compra dos salários dos trabalhadores das famílias pobres em prol das famílias que tiveram aumento expressivo da renda real. A conseqüência foi o crescimento da desigualdade de renda dos indivíduos e também de suas famílias. Dessa forma, a queda do nível de emprego formal e do poder aquisitivo do rendimento assalariado teve conseqüências na redução do padrão de vida das classes trabalhadoras.

Em suma, o processo de estagnação econômica, recessão e inflação repercutiu nos níveis de renda e emprego, verificando-se um aumento da proporção de famílias com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza. A crise do desenvolvimento traduziu-se em estagnação de renda, deterioração dos investimentos e degradação dos indicadores sociais (Pochmann, 1999).

Ao longo da década de 1990, o desemprego aprofundou-se assustadoramente em todo o país assumindo índices alarmantes. Independentemente da metodologia adotada, as taxas de desemprego atuais superam em

muito as do final da década de 1980, sendo considerado um fenômeno de massa (taxa média de 7,8%). O fato é que a crise ameaça até o trabalho informal; para quem está desempregado, se antes era possível pensar na sobrevivência via mercado informal, o crescimento desse setor acabou por levar a seu esgotamento e saturação, com a renda tendendo a cair devido à concorrência e à recessão. O setor informal, que sempre cumpriu o chamado efeito colchão, vê-se também ameaçado diante do inchaço provocado pela entrada de 1,7 milhão de pessoas entre 1984 e 1994 (Folha de S. Paulo, 21.3.1999).

### Trabalho e pobreza

Essas condições tiveram repercussões nos níveis de emprego e desemprego e nas condições de vida e trabalho das classes trabalhadoras. Os efeitos deletérios, desse conjunto de medidas, sobre as condições de vida e de trabalho das classes trabalhadoras tornaram-se ainda mais agudos, tendo em vista que o país havia chegado a esse período sem experimentar o padrão de desenvolvimento norte-americano hegemônico no pós-guerra e disseminado nos países da Europa Ocidental. Com efeito, aqui não havia se completado o padrão de industrialização que tornara possível o compromisso social característico do modelo fordista/keynesiano de acumulação e reprodução, quando eclodiu o conjunto de alterações produtivas e tecnológicas que tem subvertido as estruturas do mundo do trabalho.

Tal quadro tende a ser agravado à medida que, no Brasil, é extremamente precária a estrutura social, política e institucional que, nos países do capitalismo central, estabelecia limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado, às diferenças de salário, renda e consumo, através de amplo sistema de direitos e políticas sociais. Na verdade, o Brasil chegou ao cenário de crise social e mudanças estruturais no mercado de trabalho da década de 1990, sem ter aprofundado as estruturas básicas do *Welfare State*, em que se estabelecia um notável equilíbrio entre as forças do mercado e sociedade, e se instauravam políticas sociais pautadas na universalização e equidade dos direitos sociais.

O fato é que essa estrutura, o *Welfare State*, ao garantir os bens e serviços destinados à reprodução social, além de garantir benefícios aos que perderam a renda do trabalho, mediante o seguro-desemprego, indeniza-

ções por acidente de trabalho, aposentadorias, assegurava as condições básicas de vida, ao mesmo tempo que regulava as forças das desigualdades sociais produzidas pelo mercado (Draibe, 1997).

No Brasil, historicamente, o critério de inserção no mercado formal de trabalho<sup>5</sup> operou como mecanismo básico de definição de direitos sociais, substituindo o que Santos (1979) denominou de *cidadania regulada*. Nesta predominava um sistema de proteção social de caráter contributivo e compulsório, ainda que durante o regime militar tenham sido estendidos os benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais e aos autônomos.

Assim, na década de 1980 colocava-se como pauta de discussão, em um contexto de forte pressão democrática e, também, de empobrecimento dos trabalhadores e suas famílias, a questão do avanço da universalização da proteção social, a redução das desigualdades internas aos sistemas e a maior efetividade social do gasto. Da mesma forma, colocava-se como prioritária a reforma das estruturas institucionais através dos mecanismos de descentralização, transparência dos processos decisórios e participação social da sociedade civil. Inclusive, a Constituição de 1988, ao definir a previdência social, a saúde e assistência social como componentes do sistema de seguridade social, estabelece a cidadania como direito universal, estendendo os direitos a toda a população, independentemente do vínculo com o mercado formal de trabalho.

Contudo, os efeitos da crise econômica e das políticas de ajustes econômicos postos em execução a partir, principalmente, do início da década de 1990 não tornaram, na prática, possíveis as reformas institucionais mais amplas nos sistemas de proteção social. Para Netto, "levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle" (Netto, 1999:78).

Se, de fato, uma reforma estrutural das políticas sociais não foi implementada, podem ser identificadas modalidades de proteção social que com-

5. Dentre os direitos e proteções vinculados ao trabalho com carteira assinada figurariam: o direito a férias remuneradas acrescidas de abono de 30% pagos antecipadamente, o repouso semanal e feriados remunerados, o 13º salário, o pagamento pelo empregador de parcela da contribuição destinada à previdência social, a indenização pela perda imotivada do trabalho através do FGTS, o salário-educação, os auxílios maternidade e doenças, os auxílios transporte e alimentação e, em algumas empresas, a assistência médico-hospitalar.

binam velhos padrões e novos elementos de gestão pública de programas sociais. Ressaltam, nesse sentido, a convivência desses novos elementos de gestão pública, num quadro de subordinação do gasto social à gestão econômica no contexto de crise e de reformas liberalizantes.

Com efeito, diante desse cenário, torna-se extremamente cruel essa lógica governamental, que culpabiliza os indivíduos por seu emprego e desemprego, responsabilizando-o pela sua formação profissional e regulamentação. Trata-se na verdade de uma transferência de responsabilidades, à medida que o governo e os empresários não enfrentam o "problema do emprego via crescimento econômico e aumento da demanda de mão-de-obra e querem resolvê-lo por meio da redução do custo da mão-de-obra. Com isso, se acentua a degradação da qualidade do emprego, pois a qualidade dos poucos empregos criados torna-se inferior à dos eliminados" (Mattoso, 1999:20).

Com efeito, avaliar que os problemas econômicos do país serão superados com a diminuição dos encargos trabalhistas, atacando importantes conquistas trabalhistas, só contribui para aviltar ainda mais as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora do país.

Contudo, os efeitos da crise econômica e das políticas de ajustes econômicos postos em execução a partir, principalmente, do início da década de 1990 não tornaram, na prática, possíveis as reformas institucionais mais amplas nos sistemas de proteção social. Se, de fato, uma reforma estrutural das políticas sociais não foi implementada, podem ser identificadas modalidades de proteção social que combinam velhos padrões e novos elementos de gestão pública de programas sociais. Ressaltam, nesse sentido, a convivência desses novos elementos de gestão pública, num quadro de subordinação do gasto social à gestão econômica no contexto de crise e de reformas liberalizantes.

Na verdade, o contexto de forte pressão neoliberal para o ajustamento fiscal subordinou a reorientação dos gastos sociais aos objetivos macroeconômicos, notadamente os de estabilização e de natureza fiscal. Priorizaram-se os programas focalizados, os fundos sociais de emergência e os programas sociais compensatórios voltados para o atendimento dos grupos pobres e vulneráveis. Ao lado da ampliação desses programas sociais de corte assistencialista, predominou o aprofundamento de tendências históricas do sistema de proteção social brasileiro, qual seja, a tendência de privatização nas áreas da saúde, educação e, também, previdência. Por fim, essas fortes

tendências convivem hoje com as novas formas de gestão pública das políticas sociais, que, através da descentralização e municipalização das ações, têm conduzido, muitas vezes, ao estilhacamento dos programas, tornando ainda mais grave o quadro de pobreza e miséria do país.

Todavia, as medidas e ajustes neoliberais de superação da crise econômica do capital neste final de século têm se mostrado ineficientes na recuperação do desempenho econômico, não havendo elevações significativas nas taxas de investimento e nem a retomada do crescimento econômico. Tem-se, assim, uma situação na qual o valor do trabalho, como o principal meio de integração social, ou seja, como fundamento da cidadania social, é subvertido diante da crescente incapacidade do mercado de trabalho formal em absorver o conjunto da população potencialmente em condições de trabalhar. O processo em curso, expresso no crescente desemprego e precarização do trabalho, rompe com a garantia de inserção social através do emprego estável, gerando um expressivo contingente de trabalhadores sem trabalho, os quais ocupam literalmente na sociedade um lugar de excedente, de inúteis no mundo (Castel, 1995:496).

Contudo, mais graves parecem ser, ainda segundo Castel, a diversidade e a descontinuidade das formas de emprego, fenômeno que produz vulnerabilidades sociais e, tal qual o pauperismo do século XIX, é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno (1995:526). Para Castel, é nisso que reside a grande transformação nas últimas décadas, o que permite falar de uma *metamorfose do trabalho*, confirmando, entretanto, que é ainda sobre o trabalho, quer se o tenha, quer este falte, quer seja precário ou garantido, que continua a desenrolar-se, hoje em dia, o destino da grande maioria dos atores sociais (1998:156).

O desemprego e a precarização do trabalho têm repercussões na vida dos trabalhadores, pois a perda do trabalho os desqualifica também no plano cívico e político, e os enquadra numa condição na qual imperra, para aqueles que ainda estão empregados, o medo da demissão; o que os faz viver sem expectativas no seu horizonte de vida. Com isso, pois, a idéia de que a cidadania social deve ser obtida através do trabalho assalariado torna-se contraditória diante da crescente incapacidade da sociedade capitalista contemporânea em assegurar para o conjunto da população a inserção social mediante o trabalho.

Pode-se afirmar que durante a década de 1990, no bojo das profundas alterações sociais e econômicas por que passou a sociedade brasileira, aproximaram-se as desigualdades sociais, constituindo-se, sob novos parâmetros, a exclusão social. De fato, no Brasil neste final de século, o processo de modernização conservadora para a reestruturação do capital tem relegado à margem numerosos contingentes da população em um processo que conduz a classe trabalhadora para os limites imperativos da pobreza.

É um quadro social que se revela no crescente empobrecimento das famílias brasileiras, que, cada vez mais, são submetidas a condições de vida e de trabalho extremamente precárias. É nesse cenário, em que se conjugam a falta de empregos, trabalho precário, deterioração das condições e relações de trabalho, que os trabalhadores e suas famílias enfrentam o seu cotidiano, permeado, muitas vezes, de situações em que predomina a violência no seu modo de vida.

Essas condições revelam, pois, a perversidade de uma condição social que tende a se agravar em virtude da natureza das reformas em curso no país no âmbito dos direitos sociais. A máxima do Estado mínimo expressa-se no caso brasileiro através da restrição de fundos para o financiamento de políticas públicas. Opera-se, na verdade, a privatização/reflantropização da assistência social em uma lógica na qual o Estado paulatinamente se desobriga da responsabilidade pela reprodução da força de trabalho.

Privados dos direitos garantidos por lei, do contrato que funda a cidadania regulada, emergem homens, mulheres, jovens e crianças destituídos do trabalho, da cidadania, fixando-se no limiar da ordem e da desordem. Em outros termos, suas existências são desenhadas em negativo; não são trabalhadores, não têm acesso à proteção dos direitos sociais garantidos pelo Estado e não têm qualificações para o trabalho (Telles, 1992).

Se o trabalho pode estruturar identidades, ser reconhecido como espaço de pertencimento social, a sua ausência ou inserção precarizada pode ser fonte de degradação social. Decerto, as condições do mercado de trabalho no Brasil, marcado, tradicionalmente, por discriminações e segmentações, obstruem as possibilidades de homens, mulheres e jovens encontram um lugar de pertencimento, de se situarem no mundo como cidadãos. O funcionamento do mercado de trabalho no Brasil revela a inserção precarizada, uma trajetória marcada pela descontinuidade, pelo desemprego, pelos trabalhos informais num processo de permanente curto-circuito

com o vínculo que chegam a estabelecer com o trabalho. Telles (1992) afirma que é essa instabilidade que fornece as indicações para compreender as relações entre trabalho e pobreza. As diversas situações de desigualdade no mercado têm implicações diferentes para homens, mulheres, jovens e crianças, dado que a condição de sexo, idade e posição na família definem a trajetória ocupacional.

Em suma, em virtude das mudanças econômicas e sociais no país com repercussões na estrutura do mercado de trabalho, aumentou a desproteção social dos trabalhadores, expressa nas condições de trabalho e na perda e redução dos direitos trabalhistas.

#### Bibliografia

- BARROS, R. P. e MENDONÇA, R. P. "Pobreza, estrutura familiar e trabalho". *Texto para discussão*, nº 366. IPEA, fevereiro de 1995.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- \_\_\_\_\_. "As metamorfoses do trabalho". In: *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 1998.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DEDECCA, C. S. "Desregulamentação e desemprego no capitalismo avançado". *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, 10(1), jan.-mar. 1996.
- DEDECCA, C. S., HENRIQUE, W. e BALTAR, P. E. de A. "Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil". In: MATTOSO, Jorge (org.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- DRAIBE, S. "Por uma contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil". In: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo/Brasília: Cortez/UNICEF, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais". *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, 11(4), out.-dez. 1997.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festiçada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro". In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- FIORI, J. L. *Os moedores falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

- GRINBAUM, R. "Crise ameaça até o trabalho informal". *Folha de S. Paulo*. Suplemento Dinheiro. São Paulo, 21.3.99, pp. 1, 7 e 8.
- LESBAUPIN, I. e MINEIRO, A. *O desmonte da nação*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- LOPES, J. B. e GOTTSCHALK, A. "Recessão, pobreza e família: a década pior do que perdida". *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, 4(1), jan.-mar. 1990.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.
- NETTO, J. P. "FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras". In: LESBAUPIN, I. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PEREIRA, P. A. P. "Desafios contemporâneos para a sociedade e a família". *Série Política Social em Debate*, nº 7. Brasília: NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- TELES, V. *A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Questão social: afinal, do que se trata?". *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade 10(4), out.-dez. 1996.
- TRAYANNO, A. A. et alii. "Condições de vida e pobreza. Elementos para uma discussão metodológica". *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação Seade, 4(2): 32-36, abr.-jun. 1990.

## Parte II

# POLÍTICAS E CIDADANIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

"Menino brincalhão, / esta tua idade florida / é como um dia pleno de alegria / dia claro, sereno / que precede a festa de tua vida / Aproveita, meu menino; situação agradável / estação feliz é esta / Dizerte mais não quero; mas não te aflijas / se a tua festa tarda a chegar."

G. Leopardi