

A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: contribuições para o debate¹

Regina Célia Tamaso Miotto²

RESUMO

Neste artigo discute-se a centralidade da família na política de Assistência Social, o que significa a superação da focalização da atenção em segmentos ou situações de risco. Considera-se a família, independente dos modelos que assume, como um espaço privilegiado na história da humanidade onde aprendemos a ser e a conviver, também que as transformações da família estão intrinsecamente e dialeticamente condicionadas as transformações societárias contemporâneas. Assim, o artigo está organizado em dois momentos: o primeiro trata da análise que a ideia de centralidade da família pode seguir no âmbito da política da Assistência Social, ancorada no reconhecimento da importância da família no contexto da vida social. A discussão da família no âmbito das políticas sociais tem se encaminhado a partir de duas perspectivas distintas: uma que defende a centralidade da família, apostando na sua capacidade imanente de cuidado e proteção, portanto, vê a família como o centro de cuidado e da proteção por excelência; e a outra entende que, a capacidade de cuidado e proteção da família estão diretamente relacionadas ao cuidado e à proteção que lhes são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas. No segundo momento coloca-se em evidência alguns desafios que a operacionalização de uma política com centralidade na família impõe a seus formuladores e operadores.

Palavras-chave: Família. Política de Assistência Social. Proteção social. Contraditoriedade.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o lugar da família no âmbito das políticas sociais, particularmente na Assistência Social, é de importância fundamental se não quisermos correr o risco de pecar pela ingenuidade ou de ser vítimas de nossos próprios preconceitos. À medida que não se discute qual papel que a família desempenha no contexto da seguridade social, certamente estamos deixando espaço aberto para a reiteração da ideologia, onde questões como a maternidade, a paternidade, as dependências e as vicissitudes da vida cotidiana são de natureza estritamente familiar e privada. Espaço maior ainda para o florescimento da crença em que, através da família, seja possível restar irar um projeto societário baseado na solidariedade, compactuando com

¹ Palestra preferida no Ministério da Assistência Social/Brasília em novembro de 2003.

² Professora Doutora em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina/CNPq

uma política de desmantelamento da cidadania social calcada num sistema de garantia de direitos conquistados ao longo do século passado.

Nesse contexto, pensar a centralidade da família na política de Assistência Social, visando a superação da focalização em segmentos ou situações de risco, requer o conhecimento de diferentes perspectivas analíticas sobre o lugar que a família pode ocupar no âmbito das políticas sociais. É das diferentes perspectivas que nascem diferentes formas de propor e executar políticas sociais, de planejar e gerir serviços. Requer, ainda, o debate sobre os desafios que a família, como destinatária de políticas sociais, impõe-nos, considerando a sua própria complexidade e a contraditoriedade inerente às suas relações internas e às outras esferas da sociedade, assim como a gestão da própria política.

Contudo, antes de adentrarmos essa discussão, é importante esclarecer, em primeiro lugar, que partilhamos da ideia que a família, independente das formas ou modelos que assume, ainda é o espaço privilegiado na História da Humanidade onde aprendemos a ser e a conviver. É mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, mediando continuamente os deslocamentos dos limites entre o público e o privado, e geradora de formas comunitárias de vida. Tudo isso, sem desconsiderar-se que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente também por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

Em segundo lugar, que as transformações da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, a saber, às transformações econômicas e sociais, às transformações de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia. O novo cenário tem remetido a própria discussão do que seja família uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição - sexualidade, procriação e convivência, já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. Nessa perspectiva pode-se dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um espaço constituído de pessoas que se empenham umas com as outras de modo contínuo, estável e não casual... Eis por que em muitas culturas se está na presença de uma família quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações. Sobretudo quando esse empenho é orientado à defesa das gerações futuras. (SARACENO, 1998; trad. por MIOTO, 2002).

Uma vez marcados esses parâmetros, organizamos este artigo em dois momentos. Um que trata da análise das direções que a ideia da centralidade da família pode seguir no âmbito da política da Assistência Social; e outro que coloca em evidência alguns desafios que a operacionalização de

uma política com centralidade na família impõe a seus formuladores e operadores.

2 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NA POLÍTICA SOCIAL: DISCUTINDO DIREÇÕES

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226 da Constituição Federal do Brasil, quando declara que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando assim o artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, que toma a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil tal reconhecimento se reafirma no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social. Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, à medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias. Esse paradoxo não é novo e não foi resolvido nem com a estruturação do Estado de Bem-Estar Social, no qual foi definido o reconhecimento da responsabilidade coletiva no enfrentamento das “dependências” individuais e familiares. Isso é: ninguém jamais é totalmente autossuficiente, 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. (JELLIN, 1997). Mesmo no contexto de Estados de Bem-Estar Social, a família, através da divisão das tarefas e responsabilidades entre gênero e gerações, constituiu-se num dos grandes pilares do sistema de proteção social. (SARACENO, 1997).

A discussão no âmbito das políticas sociais, a grosso modo, tem-se encaminhado a partir de duas perspectivas distintas. Uma que defende a centralidade da família, apostando na sua capacidade imanente de cuidado e proteção. Portanto, uma vê a família como o centro do cuidado e da proteção por excelência. A outra entende que a capacidade de cuidado e proteção da família está diretamente relacionada ao cuidado e à proteção que lhe são garantidos através das políticas sociais, especialmente das políticas públicas. Nessa perspectiva a família na sociedade brasileira hoje, mais que ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, deve ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública. (MIOTO, 2000; 2003).

A sustentação da primeira linha de compreensão da centralidade da família, que podemos chamar de familista, segundo Sgrita (1995), está fundada prioritariamente na premissa 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. A construção histórica dessa relação foi permeada pela ideologia de que as famílias, independente 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 estabelecer uma distinção básica para os processos de assistência às famílias. A distinção entre famílias capazes e famílias incapazes³. 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 para a proteção de seus membros. Ou seja: são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros. (MIOTO, 2000).

Nessa perspectiva, ganha força a ideologia secular de que a família é uma sociedade natural e sujeito econômico de mercado. As ações públicas devem acontecer sob forma de compensação por falarem no provimento de condições de sobrevivência, de suporte afetivo e de socialização de seus membros. Assim, a falência é entendida como resultado da incapacidade das próprias famílias em gerenciarem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem adequadas estratégias de sobrevivência e de convivência, de se articularem em redes de solidariedade. Mais ainda: incapacidade de não serem capazes de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares. Nessa direção está embutido um estereótipo de família, que ainda inclui um ideal de estrutura (pai-mãe-filhos) e uma concepção naturalizada de obrigações familiares. Ou seja, mais uma vez é a família a primeira e principal responsável pelo bem-estar de seus membros, independente das condições objetivas para sua realização.

Essa é a perspectiva que foi sendo reatualizada e incrementada a partir dos “ajustes estruturais” através dos quais foram enfatizados os mecanismos do mercado na economia e realizada a profunda reformulação do papel do Estado, tanto em relação à economia, como em relação às suas responsabilidades como provedor de políticas econômicas e sociais. A família, simbolicamente assumida como sendo capaz de restaurar um projeto de uma sociedade solidária, contraposta ao individualismo e à barbárie social, passou a reincorporar riscos e a reassumir custos/obrigações que já haviam sido incorporados pelo Estado. Nesse contexto, a família passa a ter papel de destaque no âmbito da política de Assistência Social, não apenas como

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

beneficiária, mas como parceira. Exemplo expressivo dessa perspectiva é declaração de Engel⁴ quando diz que *“a década de 90 foi a década dos direitos. Agora é a década da responsabilidade. A família tem de fazer força para sair da situação de indigência”*. Nessa direção, a superação da focalização por segmentos está localizada na ideia que o sistema de proteção social, implementado pelo Estado de Bem-Estar Social e calcado na lógica da garantia dos direitos dos indivíduos, favoreceu o fortalecimento do individualismo e o enfraquecimento da solidariedade. (BIANCO, 1995; CAMPOS & MIOTO, 2003).

A segunda perspectiva está ancorada na premissa, de que a centralidade da família, no âmbito da política social, e a superação da focalização, repousam no pressuposto de que para a família proteger é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para a proteção. Nesse sentido, a categoria de referência para a formulação da política de Assistência Social seriam as necessidades das famílias. Dentro delas se incluem àquelas referentes ao exercício do cuidado cotidiano de seus membros, especialmente as crianças, adolescentes, idosos e doentes.

Essa postulação se orienta pelo conhecimento da realidade que temos hoje através de estudos e análises das mais diferentes áreas e tendências. Pesquisas sobre população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, assim como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado, da desterritorialização das famílias, gerados pelos movimentos migratórios, e pela perda gradativa da eficiência do setor público na prestação de serviços. (GOLDANI, 1994; PEREIRA, 1995).

Essas transformações, que envolveram aspectos positivos e negativos, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e tornaram as famílias mais vulneráveis. Sirva de exemplo, famílias menores que contam com a presença de apenas um adulto, vivendo distante de sua parentela, tão comuns no nosso tempo. Essas são as mais vulneráveis aos eventos da vida como mortes, doenças, desemprego e na própria gestão da vida cotidiana. Além disso, os censos demográficos de 1991-2000 assinalam o incremento das famílias monoparentais chefiadas por mulheres com

⁴ Declaração de Wanda Engel, então secretária de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil, publicada pela Folha de São Paulo em 30/04/2000, ao rebater críticas referentes ao PETI.

consequente aumento de suas responsabilidades, e ao mesmo tempo uma precária inserção no mundo do trabalho. (MONTALI, 2000).

A vulnerabilidade à pobreza, segundo Cioffi (1998), está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também as tipologias ou arranjos familiares e com o ciclo de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, os mais diversos autores têm apontado que, na sociedade brasileira, dadas as desigualdades características da sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso alarga-se a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros, para sobreviver.

Contudo, o desenvolvimento de tais estratégias vem sendo cada vez mais complicado, na medida em que a queda das taxas de crescimento econômico e de oportunidades de trabalho geram a diminuição, e dificuldades de integração e mobilidade social. O impacto dessa condição nas famílias brasileiras é substancial, pois tradicionalmente a condição de vida das famílias é determinada pelo seu nível de rendimento, associado fundamentalmente ao chefe da família. Hoje, tem-se uma família menor, porém com dependentes que dependem cada vez mais do trabalho, em condições muitas vezes desfavoráveis, de poucos adultos que trabalham (CARVALHO & ALMEIDA, 2003).

Tal condição nos indica que a família brasileira, longe de ter sido esvaziada de suas funções, sempre foi uma família sobrecarregada, cuja sobrecarga tem aumentado à medida que as políticas públicas, além de insuficientes ao longo do tempo, passam por um processo de reorientação e encolhimento quanto aos níveis de cobertura. Carvalho e Almeida (2003, p.111) nos apontam que a família brasileira tem exercido o papel de amortecedor da crise brasileira, pois, apesar dos baixos salários e da carência de serviços públicos, dentre outros fatores, ela tem viabilizado a reprodução social através da lógica da solidariedade e de práticas dos grupos domésticos que atuam “como unidades de formação de renda e consumo, procurando maximizar os recursos à sua disposição”. Entretanto, os sinais de esgotamento das famílias no exercício desse papel são evidentes e isso vem indicando a urgência de políticas relacionadas à família, além das macropolíticas de combate à pobreza e à exclusão social.

Assim, nessa perspectiva de análise se reforça a política de Assistência Social no conjunto protetivo da seguridade social, como direito de cidadania, articulada na lógica da universalidade. Além disso, considerando-se a diversidade das famílias, e que são muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades

e opressões, a política social tem papel fundamental no processo de emancipação dos indivíduos. Portanto, pensar a centralidade da família no âmbito da Assistência Social não implica a exclusão de seus membros, enquanto sujeitos de direitos, como destinatários da Assistência Social. Postula-se, inclusive, a superação do estabelecido na legislação, a saber, que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção, mas também de sua família. Dentro do princípio da universalidade objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias.

Com base na discussão efetuada, é importante assinalar que, se por um lado, ambas encaminham-se para a postulação da centralidade da família na política social, por outro, ambas se distinguem e se antagonizam em relação aos seus pressupostos. Além disso, através da análise da perspectiva, que chamamos de familista, pôde ser observado que ela tem como característica central a focalização. Ou seja: a Assistência Social geralmente vai referenciada por situações ou por sujeitos que se encontram em situações de vulnerabilidade social, e desta forma prevalecem ações e programas de caráter residual.

Desse modo, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da segunda perspectiva postulada. Em outros termos, a centralidade da família é garantida à medida que, na assistência social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que além da transferência de renda em patamares aceitáveis se desenvolvam prioritariamente redes de serviços que suportem as tarefas cotidianas de cuidado, que atualmente se fazem à custa de uma alta dose de trabalho familiar não pago. Além disso, a Assistência Social enquanto política que compõe o núcleo duro da seguridade social, e considerando as características da população atendida por ela, é fundamental que funcione como um vetor de articulação das outras políticas sociais, particularmente as públicas de saúde, educação, emprego e habitação, para que as ações não sejam fragmentárias e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias.

A efetivação de uma política dessa natureza, caracterizada pela complexidade e contraditoriedade que cerca tanto as relações intrafamiliares como as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução. Dentre esses desafios podemos elencar, em primeiro lugar, aqueles referentes à decisão quanto à definição de família a ser adotada para o direcionamento da política e o compartilhamento desta definição por todos os órgãos envolvidos na sua implementação. Em segundo lugar,

enfrentar o dilema sempre implícito nas relações entre Estado e Família que é caminhar entre o direito de proteção aos membros da família e o direito a privacidade que a família tem na gestão de sua própria vida. Em terceiro lugar, lidar com a gestão dos recursos e dos programas de forma que venha atender de fato às necessidades familiares e não aos objetivos das instituições.

ABSTRACT

The centrality of the family in Social Assistance Policies: contributions to the debate

In this article discuss the centrality of the family in Social Assistance policies. This involves overcoming the focus of attention on segments or situations at risk, Considering the family, independent of the form it takes, as a special space in the history of humanity where learn to be and to coexist. It is also understood that the transformations in the family are intrinsically and dialectically conditioned to contemporary societal transformations. Thus, the article is organized in two parts. The first analyzes the idea that the centrality of the family can have in the realm of Social Assistance policy, anchored in the recognition of the importance of the family in the context of social life. The discussion of the family in the realm of social policies is presented from two distinct perspectives: one that defends the centrality of the family, counting on its immanent capacity for care and protection, and therefore sees the family as a center for care and protection par excellence. The other understands that the family's capacity for care and protection is directly related to the care and protection that families are guaranteed through social policies, especially public policies. The second part presents some challenges that the operationalization of a policy centered on the family imposes on its formulators and operators.

Key words: Family. Social Assistance policy. Social protection. Contradictoriness.

REFERÊNCIAS

BIANCO, L. Sotto lo stesso tetto. ANANCIO, 5. (a cura). Politiche per le famiglie. Torino: Gruppo Abele, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, 10ª. Ed.

_____. Estatuto do Idoso. LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

CAMPOS, M. 5. ; MIOTO, R.C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. Ser Social, 12, pp. 165-190. Brasília: UNB, jan-junho 2003.

CARVALHO, I.M.M; ALMEIDA, P11. Família e Proteção Social. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 17 (2), p.109-122, 2003.

CIOFFI, S. Famílias Metropolitanas: Arranjos Familiares e Condições de Vida. São Paulo: SEADE, 1998.

DIREITOS HUMANOS NO COTIDIANO. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1998.

GOLDANI, A. M. As famílias Brasileiras: mudanças e perspectivas. Cadernos de Pesquisa, nº 91 - Fundação Carlos Chagas. São Paulo Cortez, 1994.

JELIN, E. La Tensión entre el Respeto a la Privacidad y las Responsabilidades del Estado. FASSLER, C. et all (org). Género, Família y Políticas Sociales. Montevideo: Trilce, 1997.

MONTALI, L. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de política de emprego e deterioração de condições de vida. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 15, n 42. São Paulo, Anpocs, 2000.

MIOTO, R. C. T. Cuidados Sociais Dirigidos à Família e Segmentos Sociais Vulneráveis. O trabalho do assistente social e as políticas sociais, mod. 04. Brasília: UnB, CEAD, 2000.

PEREIRA, P. A. Desafios Contemporâneos para a Sociedade e a Família. Serviço Social e Sociedade, nº 48. São Paulo: Cortez, 1995.

SARACENO, C. Le compatibilità sociali nella riforma del welfare. Animazione Sociale, 6/7. Torino: Gruppo Abele, 1997.

_____. Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia. Bologna, Italia: Società Editrice Il Mulino, 1998.

SGRITA, G.B. Infanzia, maternità, famiglia: la privatizzazione Del problema. Il bambino Incompiuto 5. Roma: Centro Studi Bambino Incompiuto, 1995.