



A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE PLURALISMO DE BEM-ESTAR NEOLIBERAL

Alana Cristina Bezerra de Medeiros¹

Resumo: Assiste-se a um processo de grande valorização da família no âmbito da proteção social. É comum na contemporaneidade o recrudescimento de discursos históricos que trazem a ideia do cuidado e da solidariedade familiar e comunitária; além disso, visualizam-se também ações profissionais e marcos legais norteados por esta lógica, sobretudo a partir dos anos 1990. Diante disso, este trabalho tem por intuito problematizar a participação da família nos esquemas de proteção social, especificamente no contexto das políticas neoliberais, dando ênfase ao lugar ocupado por ela em tempos de pluralismo de bem-estar neoliberal.

Palavras-chave: Família. Pluralismo de bem-estar neoliberal. Minimização do Estado.

Abstrat: It is attended a process of great valorization of the family in the ambit of the social protection. It is common in the contemporaneity the recrudescence of historical speeches that bring the idea of the care and of the family and community solidarity; besides, they are visualized professional actions and legal marks also orientated by this logic, above all starting from the years 1990. Before that, this work has for intention to problematize the participation of the family in the outlines of social protection, specifically in the context of the neoliberal politics, giving emphasis to the busy place for her in times of pluralism of neoliberal well-being.

Keywords: Family. Pluralism of neoliberal well-being. Minimization of the State.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). alanarodrigues88@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

O pluralismo de bem-estar se caracteriza pela “[...] ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas” (PEREIRA, 2009, p. 199). Na verdade, para além de uma divisão de tarefas entre Estado, mercado e sociedade, o que fundamenta este modelo plural, sob influência da concepção neoliberal, é a invocação da sociedade como principal agente de bem-estar, em detrimento da primazia do Estado nesse processo.²

Diante disso, assiste-se a uma supervalorização da família no âmbito das políticas sociais públicas, bem como em relação ao cuidado e proteção de seus membros, sendo alvo de maiores encargos em relação à inserção social dos jovens, ao cuidado com as crianças, idosos e pessoas com deficiência, ao cuidado de longa duração diante do aumento do tempo de dependência dos filhos (principalmente pela ampliação dos anos de estudo), entre outros encargos. Nisso, a mulher geralmente é a mais afetada e sobrecarregada, justamente por ser dela “[...] 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” (PEREIRA, 2008, p. 39).

Nos dispositivos constitucionais do Brasil, por exemplo, a família é citada em primeiro lugar na obrigação de amparo aos idosos, crianças e adolescentes: Art. 227 - “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”; Art. 230 - “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988).

² É importante salientar que o pluralismo de bem-estar não é um modelo novo, já que sempre existiu uma diversidade de atores (Estado, mercado e sociedade) atuando nas questões públicas. O que há de particular na contemporaneidade é que tais atores, especialmente o Estado, ao invés de disputarem sua hegemonia na proteção social, dela se afastam cada vez mais cedendo um maior espaço à sociedade, onde se incluem as famílias (PEREIRA, 2008).



Em suma, diante da complexidade e amplitude do tema, este espaço torna-se limitado para o aprofundamento das discussões, expressando-se numa aproximação inicial ao debate sobre o pluralismo de bem-estar neoliberal, seus efeitos para a proteção social e o lugar ocupado pela família nesse contexto.

2 PLURALISMO DE BEM-ESTAR NEOLIBERAL E FAMÍLIA: ENTRE A MINIMIZAÇÃO DO ESTADO E A EXALTAÇÃO DA FAMÍLIA

A família sempre ocupou um lugar no exercício da proteção social, mas particularmente na contemporaneidade, foi com a crise do *Welfare State* (*Estado de Bem-Estar Social*), junto ao posterior espraiamento da doutrina neoliberal³, que houve o recrudescimento da família como instância de proteção e de “recuperação e sustentação” de uma sociabilidade solidária (MIOTO, 2009).

Com a institucionalização do *Welfare State*⁴ no segundo pós-guerra, a proteção social ganhou *status* de direito de cidadania, sendo o Estado seu agente primordial. O fato é que a partir dos anos 1970 iniciou-se uma operação mundial de desmonte do Estado de Bem-Estar Social baseada política e ideologicamente em princípios liberais de crítica a esse Estado interventor. Como afirma Viana (2007) os argumentos utilizados pelos críticos do *Welfare State* não foram poucos e, nortearam-se, principalmente pela ideia de uma suposta “crise” do Estado de Bem-Estar, a qual foi promovida e forjada pelos governos conservadores e neoliberais para difundir, em contraponto, a lógica do pluralismo de bem-estar neoliberal⁵, baseada na minimização das responsabilidades do Estado diante de outros atores ou fontes provedoras, tais como o mercado, as organizações voluntárias e as

³ O neoliberalismo é considerado uma teoria das práticas político-econômicas, que defende a liberdade de mercado e de comércio como condição para as liberdades individuais e o bem social. Nela, o responsável pela estrutura institucional que garanta essas liberdades e os direitos de propriedade privada é o Estado. Segundo Harvey (2008), tal doutrina se expande pelo mundo, principalmente, a partir dos anos 1970, como um processo de *neoliberalização* que ocorre de acordo com as particularidades político-econômicas dos diversos países. Para maior aproximação com o tema ver: HARVEY, 2008.

⁴ Não há um modelo único de *Welfare State*, assim como não há uma única nomenclatura para designá-lo. O que há são contextos nacionais e regionais distintos que deram significados diferenciados em relação ao exercício da proteção social pelo Estado de Bem-Estar.

⁵ Viana (2007) destaca que pluralismo de bem-estar e neoliberalismo não são sinônimos, mas, em determinado momento histórico se associam. A proposta original do pluralismo de bem-estar questionava o protagonismo do Estado, sem desconsiderar sua importância na provisão social. O fato é que a partir dos anos 1980 o neoliberalismo se apropria da idéia plural de bem-estar rechaçando e minimizando a intervenção estatal e defendendo uma diversidade de modos de provisão social *não-oficiais* em substituição à provisão pública oficial realizada pelo Estado.



famílias. Nesse sentido, dissemina-se “[...] uma cultura antiestatal, ou estatal minimalista, no bojo da valorização de um discurso da solidariedade, do voluntariado e da auto-ajuda, como formas de provisão consideradas mais democráticas por serem plurais ou mistas” (VIANA, 2007, p. 108).

De acordo com Pereira (2009), os defensores dessa cultura utilizam uma variedade de argumentos, visando uma maior adesão social à lógica do pluralismo neoliberal. Com isso, levantam a bandeira de uma suposta descentralização do poder; de incentivo a participação popular; de liberação dos pobres da tutela do Estado; de divisão de responsabilidades e custos sociais; de aproximação entre o público e o privado, entre outros argumentos, que por se mostrarem “democráticos” e “plurais” acabam conquistando um grande número de adeptos. A ideia de descentralização do poder, por exemplo, expressa uma divisão de responsabilidades entre mercado, Estado, e sociedade, em que “o mercado assegura o dinheiro, o Estado o poder, e a sociedade e setores sociais não-mercantis, a solidariedade” (VIANA, 2007, p. 100). Mas, nos marcos do pluralismo de bem-estar neoliberal, o que se defende, na verdade, é uma progressiva redução da atuação estatal na regulação do mercado e na concretização de direitos sociais, ficando esta atuação restrita à “[...] provisão de uma infra-estrutura básica e financeira, para viabilizar a manutenção e o desenvolvimento do pluralismo de bem-estar” (VIANA, 2007, p. 114).

Concomitante a isso, é enfatizado pelas autoridades públicas um envolvimento direto dos demais atores na provisão do bem-estar, através da valorização do trabalho voluntário, informal e doméstico, direcionado pelas Organizações Não-Governamentais (ONG's), voluntariado, associações comunitárias, famílias, entre outros atores sociais.

Vivencia-se, portanto, um processo de diminuição do papel oficial do Estado na proteção social e, ao mesmo tempo de oficialização de outras instâncias, como pode ser observado nas legislações atuais em relação à família e às organizações privadas prestadoras de serviços sociais⁶, por exemplo. Mas, se forem consideradas as transformações familiares historicamente em curso, as dificuldades cotidianas enfrentadas pelas famílias da classe trabalhadora, suas condições de vida, bem como a limitação/restrrição das ações e serviços executados pelas organizações privadas de interesse público, torna-se cada vez mais problemático pensar o exercício da proteção

⁶ Lei n. 9.637/98 (que qualifica as organizações sociais); Lei n. 9.732/98 (organizações filantrópicas) e Lei n. 9.790/99 (organizações da sociedade civil de interesse público). De acordo com Silva (2004), num contexto de “hibridização” da gestão social pelas esferas estatal e privada estabeleceram-se, especialmente por volta dos anos 1990, marcos legais e reguladores das ações executadas por organizações privadas de interesse público.



social sem a devida atuação do Estado na defesa dos direitos e na garantia de políticas públicas universais e de qualidade.

O pluralismo de bem-estar neoliberal se configura também como uma expressão máxima do processo de *dualização* da prática do bem-estar, em que o mercado “cuida” dos trabalhadores empregados e, o Estado (em constante retração) junto às instituições filantrópicas, “cuida” seletivamente e precariamente dos que não têm acesso ao mercado de trabalho, gerando como conseqüências o reforço de desigualdades sociais (PEREIRA, 2009). Mas, é relevante mencionar que esse “cuidado” exercido pelo Estado, não é dirigido a todos os que estão fora do mercado formal de trabalho, ao contrário, possui um caráter extremamente focalizado na pobreza, seletivo e residual, não garantindo a milhões de pessoas o direito à proteção social pública. Como destaca Pastorini (2006), vê-se uma tendência cada vez maior das políticas sociais públicas voltarem-se para os “extremamente pobres”, em detrimento de atuações universalistas.

Como mencionado, nos marcos da proposta plural de bem-estar, Estado, mercado, organizações voluntárias e famílias são chamados a atuarem na proteção social com os recursos que lhe são peculiares. O fato é que somente quando os dois canais “naturais” de satisfação das necessidades dos cidadãos falham, isto é, o mercado (por meio do trabalho) e a família (por meio da solidariedade e do cuidado), é que o Estado intervém, de forma temporária, focalizada e pautada numa perspectiva de emergência (SGRITTA apud MIOTO, 2008). Isso explica o caráter residual da atuação estatal e das políticas sociais públicas nas últimas décadas, o que pode ser visualizado, inclusive, na realidade brasileira, tendo como exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) disciplinado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), que destina no Art. 20 um salário mínimo mensal “[...] à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.” (BRASIL, 1993).

Segundo Miotto (2008), outro elemento que fundamenta o caráter residual das políticas públicas, é a crença historicamente enraizada de que as famílias, independentemente de condições objetivas e subjetivas, devem exercer a função de proteção e cuidado de seus membros. Isto resulta no estabelecimento de uma distinção entre famílias “capazes” e “incapazes”, sendo apenas merecedoras da ajuda pública as famílias que não conseguiram arcar com suas responsabilidades no cuidado e proteção de seus membros, isto é, as consideradas “incapazes”. A compreensão de família, a partir de



distinções como essas gera programas, ações e serviços altamente seletivos, focalizados e residuais, cujo acesso depende da comprovação do “fracasso” das famílias na tarefa de provisão primária do bem-estar.

Tal cultura historicamente disseminada de que a família é o lócus do cuidado e da proteção, com predisposição a fazer sacrifícios, de modo “voluntário/espontâneo”, torna-se, então, solo fértil para a afirmação do modelo neoliberal de bem-estar misto. A família ganha relevância tanto por sua informalidade, que a livra de burocracias, como por seu engajamento altruísta, muito defendido no discurso neoliberal de co-responsabilidade (ALOCK, 1996 apud PEREIRA, 2008). Como aponta Viana (2007), entre os anos 1970 e 1980 houve uma intensificação do interesse dos formuladores de políticas públicas em fortalecer o setor informal (constituído pelas famílias, grupos de amigos e/ou de vizinhos voltados para a ajuda mútua no cuidado de seus membros).

Na verdade, com o pluralismo de bem-estar neoliberal, visualiza-se uma tendência à “familiarização” das políticas sociais, no sentido de ser intensamente defendido o fortalecimento das potencialidades individuais e coletivas dos membros das famílias na provisão do bem-estar. Em relação a isso Viana (2007) menciona que:

Há forte acento na *família*, como componente central do setor informal e, portanto, como a principal educadora e prestadora de atenções, serviços e políticas de bem-estar, e um agente social da maior importância para assumir a função de esfera substituta do Estado, no desenvolvimento de redes de apoio, segurança e proteção social. Nesse sentido, a família é vista como elemento crucial nas mudanças estratégicas e na transição de um Estado intervencionista para um Estado minimalista (VIANA, 2007, p. 115).

Segundo Pereira (2008), quando se requisita a atuação da família no esquema misto de bem-estar, geralmente se está levando em consideração uma maior participação da mulher nesse processo, inclusive exigindo o retorno da mulher trabalhadora para dentro de casa, a fim de que ela assuma as responsabilidades com o cuidado dos membros considerados dependentes (crianças, doentes, idosos e deficientes), reproduzindo desigualdades de gênero. Como expressão dessa tendência, as mulheres são duramente penalizadas, sendo obrigadas, por vezes, a abandonar o trabalho ou optar por um trabalho parcial (de menor salário), além de serem obrigadas a abrir mão até mesmo do lazer e do descanso. “Ainda, há outras circunstâncias decorrentes, como o aumento de gastos extras, o confinamento em casa, que leva ao isolamento social; a ausência de alternância entre os



familiares de ajuda à mulher e, sobretudo, o total comprometimento do seu tempo de ócio e lazer” (JOHNSON, 1990 apud VIANA, 2007, p. 132).

Diante disso, Viana (2007) destaca que o debate sobre o lugar ocupado pelo setor informal (leia-se famílias) no âmbito do pluralismo de bem-estar neoliberal, remete à questão da minimização do Estado e à consideração e defesa dos direitos das mulheres (a creches, a trabalho remunerado, ao descanso e lazer, entre outros). Do mesmo modo, é importante considerar também a família enquanto uma instituição plural, que diante das transformações mais gerais da totalidade social vem se organizando/configurando de diversas formas.

Isso significa dizer que para analisar criticamente o atual lugar ocupado pela família no modelo pluralista de bem-estar, é necessário considerar as transformações pelas quais as famílias historicamente vivenciam, uma vez que o tradicional modelo de família nuclear encontra-se em decréscimo progressivo⁷. Assim, diante dos processos de transformação pelos quais a família vem passando, as atuais condições subjetivas e objetivas para o exercício da proteção social pelas famílias, especialmente as famílias da classe trabalhadora, não são mais as mesmas. Como afirma Pereira (2008, p. 39), “as famílias [...] tornaram-se mais efêmeras e heterogêneas. Assumiram uma variedade de formas e arranjos, e exigiram revolucionárias mudanças conceituais e jurídicas.”

Portanto, referenciar nas políticas sociais um padrão específico de família acaba homogeneizando configurações familiares e condições materiais/objetivas de vida que são, na verdade, heterogêneas, ao ponto de gerar como consequência a sobrecarga dessas famílias. Assim, em que condições as políticas podem exigir, por exemplo, de famílias chefiadas por mulheres o cuidado cotidiano de crianças, enfermos ou idosos, diante da jornada dupla ou até tripla dessas mulheres? Quem arcará, então, com esse encargo? Espera-se que continue sendo as mulheres? Tendo de abrir mão do descanso ou do lazer e, sendo, com efeito, cotidianamente sobrecarregadas?

Na verdade, superar essa situação de sobrecarga das famílias requer uma contrapartida do Estado no que toca à socialização antecipada dos custos enfrentados pela família na provisão do bem-estar, sem esperar que a sua capacidade se esgote, isto é, faz-se necessário trabalhar no oferecimento de políticas públicas universais e de qualidade aos

⁷ O Censo demográfico de 2010 aponta um decréscimo progressivo do modelo de família nuclear (pai, mãe e filhos), apesar de ainda ser o modelo predominante entre as famílias brasileiras. Em 2000, 56,4% dos domicílios eram constituídos de famílias nucleares, enquanto que em 2010, a porcentagem caiu para 49,4%.



seus membros e no provimento de serviços de cobertura universal voltados para o cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência.

Nessa perspectiva, é importante destacar que a família não é uma instituição perfeita e natural, mas uma construção histórico-social, que precisa ser considerada em seus aspectos contraditórios (não apenas como lócus de felicidade, cuidado, apoio, mas também, por vezes, de conflito, violência, ameaça e sofrimento). Infere-se, portanto, que as famílias devam ser entendidas no âmbito das políticas sociais e dos serviços institucionais em suas contradições, dificuldades cotidianas, particularidades, capacidade de mudança, e também compreendidas como aquelas que ainda sofrem com a não incorporação desta concepção no discurso cotidiano das pessoas, nas ações profissionais e institucionais e nos marcos legais, o que pode ser claramente visualizado na realidade brasileira, quando se pensa na posição central que a família ocupa nos marcos legais e operacionais das políticas sociais contemporâneas.

CONCLUSÃO

O contexto atual expressa um processo de diminuição do papel oficial do Estado na proteção social e, ao mesmo tempo de oficialização de outras instâncias, como foi discutido. Em tempos de pluralismo de bem-estar neoliberal, vê-se que a atuação do Estado no âmbito das políticas sociais torna-se cada vez mais residual e focalizada justificada pela idéia liberal de que as famílias possuem a maior parcela de responsabilidades na provisão do bem-estar de seus membros, o que remete a intensificação dos encargos familiares com a reprodução social e o cuidado de crianças, idosos, enfermos e pessoas com deficiência, em detrimento de uma menor provisão do bem-estar por parte do Estado. Mas, se são analisadas as insuficiências das políticas públicas e as dificuldades objetivas e subjetivas das famílias brasileiras em realizar as tarefas que lhe são designadas, infere-se, que antes de cuidar, as famílias precisam ser efetivamente cuidadas; o que requer um maior compromisso e atuação do Estado na garantia de direitos sociais universais.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social** nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008. p. 11-96.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 43-59.

_____, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina Célia (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 130-148.

PASTORINI, Alejandra. Assistencialização da proteção social e os programas de combate a pobreza no Brasil. **Revista Ser Social**, n. 18, p. 253-284, 2006.

PEREIRA, Potyara A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C.; LEAL, Maria C. (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 25-42.

_____, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Ademir Alves da. As relações entre Estado e Sociedade: “novas” formas de gestão social no Brasil. In: _____. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 137-155.

VIANA, Maria José de Faria. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção plural ou mista, porém não pública**. 2007. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.