

QUEM COBRE AS INSUFICIÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS? :

contribuição ao debate sobre o papel da família
na provisão de bem-estar social

Regina Célia Tamaso Miotto¹

Martha Silva Campos²

Telma Cristiane Sasso de Lima³

RESUMO

Discussão sobre a centralidade da família no desenho das políticas públicas na atualidade, especialmente no Brasil. Tal discussão se faz a partir da pergunta sobre quem cobre as insuficiências das políticas públicas e da resposta de que elas são cobertas pela família. Privilegia duas vertentes de análise: a primeira analisa o papel da família no contexto do Estado de Bem-estar Social, e a segunda discute o seu 'ressurgimento' com a crise do Estado de Bem-estar Social, como um recrudescimento das exigências quanto ao seu papel na provisão de bem-estar, sem as condições de efetivá-lo.

Palavras-chave: Família. Estado. Proteção social. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A pergunta que dá nome a este trabalho, formulada por Navarro (2002), bem como a resposta do autor de que é a família, mais especificamente a mulher, quem cobre a insuficiência do Estado de Bem-Estar na Catalunha, reforça o conjunto das indagações que se vêm colocando em torno do papel da família na proteção social, particularmente no âmbito das políticas públicas.

¹ Professora, Doutora em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Pesquisadora PIB1C/CNPq. E-mail: mioto@cse.ufsc.br.

² Professora da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: matraxx200@yahoo.com.

³ Mestranda do Programa de P-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Bolsista CAPES. E-mail: lima_telma@hotmail.com.

A discussão está hoje vinculada, por um lado, ao declínio da chamada sociedade salarial dotada do “[...] estatuto da condição de assalariado enquanto suporte de identidade social e de integração comunitária” (CASTEL, 1998) e à própria crise do Estado de Bem-estar Social, ambos condicionados às transformações societárias ocorridas na medida do aprofundamento da lógica de mercado, as quais fizeram com que a família reaparecesse enquanto possibilidade de recuperação e sustentação de uma sociabilidade solidária. Por outro lado, a crítica teórica feminista sobre a centralidade dos homens na destinação dos benefícios sociais nos regimes de Bem-Estar Social da Europa Ocidental, aliada ao desconhecimento desse fato nas teorias prevalentes em análise como em Esping-Andersen (2000), apontou a histórica assimetria das relações de gênero produzidas e reproduzidas pela política social, recolocando em cena a questão do papel da família — especialmente do trabalho não pago da mulher — oculto dentro do sistema de proteção social tido unicamente como de responsabilidade estatal (LEWIS apud MARTIN, 1997; PATEMAN 1989; O’CONNOR, ORLOFF, SHAVER, 1999).

No contexto brasileiro, o debate vem sendo potencializado à medida que a família passa a ocupar um lugar central enquanto destinatária das políticas públicas, o que parece não se distanciar da realidade latino-americana. Exemplo disso é a ênfase dada à família no âmbito da política de saúde, através do fortalecimento do Programa de Saúde da Família (PSF), e da proposta de implantação do Sistema Unico de Assistência Social (SUAS), recém lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pautado na “matricialidade sócio-assistencial da família⁴.”

Essa centralidade, ao mesmo tempo em que alenta a todos os que trabalham na área da família e a entendem como sujeito de direitos e, portanto, merecedora da proteção do Estado — conforme consta da Constituição Federal — também causa mal-estar e preocupação em basicamente duas questões. Uma é referente ao momento no qual a família passa a assumir esta centralidade no discurso público: ela entra em cena quando o Estado procura reduzir drasticamente os seus compromissos com a proteção social, o que é particularmente visível na última década através das reformas realizadas, como foi o caso da Reforma da

⁴ A atual Norma de Operação Básica (NOB) do SUAS prevê a atuação, em todos os municípios do país do PAIF — Programa de Assistência Integral à Família.

Previdência e das reformas trabalhistas iniciadas ainda em 1998 e da educação superior que ainda está em pauta.

A outra questão é relativa aos condicionamentos seculares que se têm sobre como pensar a família; como analisar suas relações com a sociedade; e como tratá-la no âmbito das políticas sociais. Segundo Lo Vuolo (2001), na América Latina, além da grande variação das instituições, órgãos, secretarias e programas existentes nos países para executarem políticas destinadas às famílias, existem, entre essas instâncias, diferenças consideráveis quanto à própria concepção de família, sem contar a complexidade e a contraditoriedade inerentes às relações internas da família e dela com as outras esferas da sociedade.

Com base nessas considerações, pretende-se discutir como a família vem cobrindo as insuficiências do Estado através de seu papel no contexto do Estado de Bem-estar Social, e do seu “ressurgimento” com a crise atribuída a esse modelo de Estado numa situação de recrudescimento das exigências quanto à sua responsabilidade na provisão de bem-estar sem que haja, entretanto, o fornecimento de condições suficientes para que isso possa ocorrer satisfatoriamente.

2 A FAMÍLIA NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Os estudos sobre família que privilegiam a sua interação e o seu papel nas sociedades modernas tendem a adotar como marco analítico o surgimento da sociedade industrial urbana, momento no qual a família, junto com a comunidade, deixa de ser considerada como a grande fonte de proteção social, já que essa proteção deve passar a ser assumida pelo Estado, especialmente pelo Estado de Bem — estar Social. Nessa perspectiva, teve alento a idéia da derrocada da família extensa, o que posteriormente levou à afirmação da idéia de uma família nuclear socialmente “desfuncionalizada”, ou seja, restrita ao mundo privado dos afetos.

Mesmo as análises que sustentaram a pesquisa sobre o Estado do Bem-estar Social nos anos 1980, advindas do paradigma da economia política, não tomaram a família como foco de interesse, a não ser subsidiariamente enquanto agente de ‘desmercantilização’ e beneficiária de efeitos distributivos, ou ainda como parte do eleitorado. O foco das lentes se ajustou em torno do eixo Estado e mercado, com ênfase na solidariedade pública (ESPING-ANDERSEN, 1991, 2000).

Análises posteriores sobre a constituição clássica do Estado de Bem-estar Social ressaltam, porém, que a construção dos sistemas de proteção social teve como um de seus pilares fundamentais a família do trabalhador com a instituição do benefício do seguro social concedido ao trabalhador enquanto provedor do grupo familiar. Esse modelo baseava-se no pressuposto da manutenção da oferta de empregos estáveis e de salários condizentes com as necessidades familiares, o que permitiu apostar amplamente na existência de uma solidariedade familiar que garantisse elevadas transferências materiais e imateriais no interior da família, fundamentais para a sobrevivência de todos os seus membros. Significa dizer que a família não foi privada de suas funções, mesmo após a estruturação do Estado de Bem-Estar Social responsável pelo reconhecimento da responsabilidade coletiva no enfrentamento das “dependências” individuais e familiares. Ao contrário, a família continuou funcionando também como uma unidade econômica e de serviços, constituindo-se assim, através da divisão de trabalho e responsabilidades (entre gênero e gerações) e com sua estrutura assimétrica de interdependências, em parceira explícita do Estado de Bem-estar Social (JELLIN, 1997; SARACENO, 1998; BERMUDEZ, 2001; CAMPOS; MIOTO, 2003; CARVALHO, 2003; DOWBOR, 2003).

Nessa mesma linha de argumentação, Martin (1995) reitera a posição de que nem mesmo a expansão e a consolidação de um Estado de Bem-Estar, ao qual se atribuiu grande parte de encargos relativos ao sustento de uma significativa porcentagem da população, provocou o enfraquecimento das responsabilidades e das funções familiares. Para o autor, o caráter flexível das relações familiares de solidariedade funcionou como um mecanismo atenuador das insuficiências e desajustamentos das instituições de assistência pública e mesmo do mercado. Essas transferências implicaram sempre no aumento da exploração do trabalho familiar, especialmente do trabalho não pago da mulher, como já fora mencionado⁵.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento da análise institucional dos sistemas de proteção social fez com que a família saísse da cena privada e

⁵ Com os direitos ao seguro social, saúde pública, moradia subsidiada etc. sendo garantidos pelo “status” de trabalhador, o acesso das mulheres a esses direitos acontece unicamente através da relação familiar constituindo-se, portanto, nos chamados “direitos derivados” e nos benefícios “de segunda classe” (LENIS apud MARTIN, 1997). Há aí uma perversidade institucional dos sistemas de proteção social, já que a ligação das mulheres ao emprego tende a ser mais fraca, e a instabilidade conjugal alta, colocando frequentemente a mulher num “vazio do bem estar social” (GORNICK et al apud ESPING-ANDERSEN, 1997).

ganhasse cada vez mais o reconhecimento de seu papel no âmbito do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, o surgimento nas análises desses sistemas da perspectiva comparada assinalou uma posição bastante diferenciada da família no interior das políticas sociais desenvolvidas. Assim, o papel da família assumiu proporções diferentes na estruturação do sistema de proteção social e no desenvolvimento das políticas sociais nos diferentes países. Essas diferenças estão relacionadas aos processos sociais, históricos e políticos peculiares a esses países.

Num dos extremos, destacam-se os países que procuram socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que sua capacidade se esgote, entendendo e preservando os direitos sociais enquanto direitos individuais que, por sua vez, são materializados por transferências monetárias feitas pelo Estado aos indivíduos — e não às famílias. Convém lembrar aqui o provimento de serviços de cobertura universal para o cuidado específico de crianças, idosos e deficientes. Os países escandinavos são exemplos desse tipo de orientação (ESPING-ANDERSEN, 2000).

De maneira oposta, estrutura-se a proteção social nos países marcados pelo denominado ‘familismo’, ou seja, nos países que consideram insistentemente que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar social de seus membros, o que tem configurado uma tendência nas políticas públicas que desenvolvem. Desse modo, a solidariedade não é apenas uma relação que acontece na família, ao contrário, ela é obrigatória e está geralmente prevista nas leis. São exemplos dessa segunda orientação os países da Europa do Sul, especificamente o conjunto constituído por Portugal, Espanha, Itália e Grécia que tem sido caracterizado como “modelo latino de Welfare State” (LIEBFRIED, 1993 apud RHODES, 1997). Dentro da discussão comparativa dos modelos de “Welfare State’ europeus, Ferrera (2000) enfatiza no caso da Itália a existência das relações entre família e Estado de Bem-estar Social, apoiando a inclusão desse país no modelo específico da Europa do Sul⁶.

Em ambos os casos, há de se reconhecer que a definição de política pública relacionada à família influencia, explícita ou implicitamente o tamanho, a composição, os comportamentos, normas e valores familiares e, certamente, a posição que ela ocupa no contexto da sociedade.

⁶ Para discussão ver Martin (1997, p. 345-346).

No caso do Brasil, o processo sócio-histórico de constituição do sistema estatal de proteção social foi marcado profundamente pela estrutural desigualdade ócioeconômica determinante de uma lógica de exclusão social. É importante destacar que o modelo adotado no Brasil esteve centrado no trabalho assalariado urbano, que passou a assumir caráter ocupacional aliado a um modelo assistencialmeritocrático de distribuição dos acessos voltado para a parcela da população excluída do mercado formal de trabalho. Em consonância com o primeiro aspecto, foram instituídas medidas de proteção direcionadas gradativamente a determinadas categorias profissionais, levando em conta os interesses do desenvolvimento econômico impulsionado pelo Estado nas décadas de 1920 e de 1930 principalmente. Assim, o salário mínimo foi estabelecido a partir da concepção do direito individual de subsistência, na visão do trabalho como meio de acesso (ABREU, 1997). Considera-se, portanto, que o Estado brasileiro nunca chegou a Consolidar um sistema de proteção social tal como o Estado de Bem-estar Social europeu. De acordo com Vianna (2000, p. 199), as tentativas de consolidação de um forte sistema público de proteção social não escapa de “desfechos híbridos”, nesse caso “se o mercado é incapaz de reduzir as iniquidades que corroem o país, também o estatismo tradicional satisfaz unicamente aos detentores de privilégios incrustrados.”

Nesse contexto, a análise realizada por Campos e Mito (2003), que considera as definições legais e operacionais das políticas sociais brasileiras, indica a centralidade histórica da família na produção do bem-estar e demonstra que, tanto nos dispositivos legais como na operação de programas sociais, é clara no Brasil a dependência do reconhecimento do direito individual às condições da família, o que consagra o princípio do Estado como subsidiário em relação a ela, com exceção da política de saúde. Nesse sentido, o papel da família brasileira, no escopo da proteção social, tem sido desvelado através de estudos sobre condições de vida da população, revelando que a família brasileira longe de ter sido esvaziada de suas funções, sempre esteve sobrecarregada.

No Brasil, a família, segundo Carvalho e Almeida (2003), vem exercendo, ao longo do tempo, o papel de amortecedor das crises do país especialmente após os anos 1980. Para as autoras, apesar dos baixos salários e da inconstância dos serviços públicos, a família vem viabilizando a reprodução social através da lógica

da solidariedade e de práticas dos grupos domésticos. Nessa perspectiva conforma-se o “ressurgimento da família no escopo da proteção social brasileira”.

3 O “RESSURGIMENTO” DA FAMÍLIA NA CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

As razões que têm levado à redefinição e aos limites que envolvem o Estado na atualidade remetem ao novo cenário mundial, surgido basicamente a partir do fim das economias socialistas e da crise fiscal do Estado de Bem-estar Social que envolveu grande parte dos países de maior desenvolvimento econômico-social. Na década de 1990, a chamada Agenda Neoliberal⁷ vem orientando o desenvolvimento dos sistemas de proteção social no mundo. A redução da tributação, o corte nos gastos públicos, o estímulo ao setor privado através da ampliação de suas ações e do apoio às suas iniciativas lucrativas e de voluntários, incluindo até mesmo a substituição dos serviços previdenciários estatais, têm contribuído para o deslocamento dos gastos sociais estatais quase exclusivamente para o combate à pobreza, pela focalização direta nos comprovadamente pobres por meio de serviços sociais seletivos. Retoma-se a idéia de um Estado mínimo, expandindo-a por diferentes países, inclusive na Europa em países cujos governos se declaravam social-democratas e que apresentam ampla tradição no financiamento e na execução da proteção social (DUPAS, 1999; PISÓN, 1998).

Assim, a realidade universalista estabelecida no Estado de Bem- Estar Social é questionada em nome da necessidade da redução dos gastos públicos e da necessidade de aumentar a racionalidade da vida coletiva, situação em que as políticas sociais sofreram cortes significativos quanto ao seu financiamento e à expansão da sua cobertura. É cada vez mais freqüente a implementação de programas sociais com financiament&’de organ ismos internacionais destinados a segmentos pobres da população, cujo objetivo se limita ao provimento de níveis

⁷ A agenda neoliberal implica em medidas de racionalização econômica; de privatização do Estado; de uma política macroeconômica determinada pela hegemonia do grande capital financeiro orientado pela união, em escala global, do capital bancário com o capital industrial; de flexibilização do trabalho. A sociedade se toma na sociedade do mercado e do consumo, ocorre um aumento na informalidade dos empregos e no agravamento do contingente de desempregados estruturais e de despossuídos, as políticas sociais gestadas pelo Estado restringem-se à ‘resolução’ emergencial, ou superficial e focalista de problemas sócio - econômicos que recaem historicamente sobre a população trabalhadora (LAURELL, 1997).

mínimos de alimentação, saúde e educação. De acordo com Dupas (1999), esse movimento sinaliza para a tendência na qual o Estado deixa de ser produtor de bens e serviços e volta-se para o desenvolvimento de uma ação assistencial restrita à viabilização de serviços públicos essenciais à população comprovadamente pobre.

Nesse sentido, o Estado, o mercado e a sociedade se re-articulam para garantir a proteção social, e novas exigências recaem sobre a família, gerando graus elevados de comprometimento na produção do bem-estar, uma vez que a ação do Estado na política social diminui e o mercado volta-se, cada vez mais, para a satisfação de necessidades lucrativas — portanto não sociais —, o que exclui muitos grupos da possibilidade de ter acesso a bens e serviços. Resulta dessa relação uma valoração extremada da sociedade (e nela está a família) na garantia da proteção social (PEREIRA, 2004).

Há, por conseguinte, uma grande tendência da proteção social estatal ser reduzida a assistência, de modo a amenizar a perda crônica de direitos a qual afeta os grupos mais vulneráveis da população mundial (DUPAS, 1999; ESPING-ANDERSEN, 1995). Nesse cenário a família aparece novamente como um sujeito importante de proteção social, o que ocorre em razão das recomendações neoliberais que fomentam a participação da iniciativa privada na proteção social com vistas a substituir o modelo cunhado pelo Estado de Bem-Estar Social.

Os modelos de Estado de Bem-Estar Social sofrem hoje modificações e vêm enfrentando desafios ora postos pelas imposições econômicas e macrossociais exógenas (interferências internacionais nos Estados Nacionais, abertura econômica, desindustrialização e tendências demográficas), ora por problemas endógenos aos próprios sistemas de proteção social (descompasso entre os modelos dos programas atuais e as demandas sociais). Assim, a viabilidade desses sistemas de proteção social tem sido ameaçada pela restrição imposta às ações estatais por medidas internacionais e pelos novos desafios decorrentes das mudanças socioeconômicas e demográficas que respondem pelo aumento do desemprego, pela contestação do modelo tradicional de família, pelo crescimento do contingente de idosos e de pessoas com deficiências, pelo surgimento de novas necessidades e riscos, entre outros fatores (ESPING-ANDERSEN 1995).

O grande debate que apresenta as impossibilidades de manutenção de um Estado Providência (ou Estado de Bem-estar Social) engendrou a postulação de uma Sociedade-Providência que é entendida por Portugal (1995) como um conceito

destinado a designar as redes de relações de reconhecimento mútuo e de entre-ajudas, através das quais se trocam no âmbito da sociedade civil bens e serviços numa lógica não mercantil. Há hoje, de acordo com Pereira (2004), um agregado de instâncias provedoras e gestoras no campo do bem-estar e que estão impregnadas pelo discurso do *pluralismo de bem-estar*⁸ que confere a essas instâncias objetivos comuns. Para a autora, quatro setores compõem essas instâncias: *oficial* identificado com o governo; *comercial* relacionada ao mercado; *voluntário* relacionado às organizações sociais não - governamentais e sem fins - lucrativos; e *informal* identificado com as redes primárias de apoio constituídas pela família, vizinhança, grupo de amigos.

Nessa perspectiva, torna-se visível a importância concedida à família na reorganização dos sistemas de proteção social ancorado no processo que Bermúdez (2001) denomina de “neofamiliarismo”. A autora define esse processo como sendo uma “tendência ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades tornadas públicas no passado, e trazendo a unidade doméstica — privada por definição — de volta à sociedade em geral.” No contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social, a família aparece como o lugar de proteção por excelência, um verdadeiro escudo contra a violência e as adversidades contemporâneas.

Por um lado, a falta de integração numa sociabilidade sócio - familiar, ou a imersão numa delas vista como ‘problemática’ são entendidas como fatores de risco e passam a ser um foco importante de preocupação das políticas sociais. Por outro lado, aquelas sociabilidades familiares que mantêm a força irredutível da solidariedade na provisão de bem — estar são estimuladas à reciprocidade e à auto-produção de serviços vinculados ao mercado, alimentadas ideologicamente pela defesa contra o recrudescimento dos valores antifamiliares e pelo discurso dos governantes que apostam na valorização dessas redes. Dessa forma, o papel dos apoios informais e das redes familiares são cada vez mais reconhecidos no âmbito das políticas públicas. Na mesma proporção, parece estar sempre mais distante a possibilidade de se ter na família esse manancial de recursos disponíveis para

⁸ Implica em uma sociedade de bem-estar que assume tarefas e responsabilidades que pertenciam ao Estado. De acordo com Mishra (apud PEREIRA, 2004, p. 33) trata-se, ainda, de uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, pois com o “desvanecimento das fronteiras entre as esferas pública e privada se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas com a consequente quebra das garantias de direitos”.

responder às dificuldades sociais vividas por grande parte da população (MARTIN, 1995; MIOTO, 2004). Essa é uma questão crucial na análise da impossibilidade real dessa “revivência” da família como apoio de proteção social.

É preciso assinalar que o paradigma do Estado de Bem-estar Social, conforme concebido na Europa Ocidental do pós-segunda guerra, supunha a busca do pleno emprego e a existência de um modelo de família cuja estrutura interna e papéis estavam muito bem definidos, ou seja, de um modelo que se realizava na família nuclear na qual ao pai cabia a função de provedor e à mãe a de gerenciador da “economia do cuidado” e dos filhos. É importante atentar que essas estruturas fazem parte de um tempo e foram realizadas mais amplamente em alguns locais do que em outros.

O contrário acontece com a crise do Estado de Bem-estar Social onde os tempos são de desemprego e de esgotamento das famílias para atender as exigências de proteção social, um esgotamento que decorre do processo de empobrecimento acelerado das famílias e das transformações na sua configuração demográfica. Saraceno (1998) aponta a indisponibilidade da família atual em exercer as mínimas funções necessárias à proteção de seus membros, dadas as transformações sofridas por essa “velha” família com quem contavam — real ou idealizadamente — os vários sistemas de bem-estar social:

Não é de se admirar muito que, na tentativa de encontrar um equilíbrio — percorrendo, de um lado, a solidariedade esperada entre as gerações; a longa dependência dos jovens; a demanda de cuidados proveniente do aumento do número de idosos não auto-suficientes que precisam de assistência, e, do outro, a aspiração a uma segurança econômica e a um grau de autonomia pessoal — os casais mais jovens, e especialmente as mulheres, reduzam o número de filhos ao mínimo necessário para satisfazer o desejo de gerar.

Segundo a autora, o que ocorre — no caso dos sistemas caracterizados pelo “superfamilismo” — é uma sobrecarga causadora de ulteriores problemas sociais, ou de uma crescente recusa a assumir obrigações familiares, um comportamento dos jovens não disponível à reprodução e ao cuidado com os idosos em idade mais adulta (SARACENO, 1998). Aliado a isso, está a crescente falta de disponibilidade da mulher para as funções domésticas em tempo integral — especialmente a mulher jovem que, em busca de maior proteção, tende a manter-se no mercado de trabalho em longo prazo — o que não exclui a insistência da política

familiar em forçar sua participação nos cuidados domésticos (nos países com baixa natalidade a expectativa de uma inversão dessa tendência integra-se ao modelo da família). A família tem hoje seus laços fragilizados à medida que se efetiva em grau acentuado, em alguns países, o envelhecimento da população de modo a ameaçar a reposição demográfica. Basta lembrar da Espanha e da Itália que se tornaram campeões mundiais das baixas taxas de fecundidade (ESPING - ANDERSEN, 1997).

Em relação ao fator de empobrecimento das famílias e suas consequências sobre a capacidade dessas famílias de enfrentar os riscos sociais, pode se dizer que esse enfrentamento aparece centrado na criatividade e na potencialização dos recursos através das chamadas “estratégias de sobrevivência”. Rocha e Grinspun (1997; 2001) consideram que a adversidade dessas mudanças decorre da atual situação de emprego e renda expressa pela “erosão do trabalho e o crescimento do informal”. Em pesquisas conduzidas dentro do *United Nations Development Programme* (UNDP) para estudo de casos de vários países e em um estudo qualitativo conduzido no México que aporta elementos de comparação na América Latina é comentada a ênfase de vários estudos sobre essa “habilidade” de adaptação das famílias que gestam o bem-estar mediante seus esforços. As pesquisas advertem que essa premissa obscurece tanto o fato de que pode haver limites para o comportamento adaptativo das pessoas pobres, como o diferencial de impacto das crises econômicas sobre os vários membros da família, considerando idade e gênero. Advertem também que, sob pressões da pobreza, tem havido uma decadência das trocas sociais e das chamadas “redes”, “capital social” sobre o qual se baseia grande parte da estratégia familiar de sobrevivência. Em circunstanciada análise, arrolam várias formas — dir-se-ia “estratégias” — usadas pelo grupo familiar nos vários países como: aumento do tempo de trabalho dos membros adultos; incorporação das crianças ao trabalho e sua retirada da escola; apelo a atividades ilegais como fonte de renda; redução e mudanças do consumo alimentar; venda de objetos de valor do patrimônio familiar ou gastos da poupança; aumento da produção para consumo próprio; redução de vários itens de consumo como eles vestuário, transporte, despesas médicas, entre outros. Apesquisa conclui que hoje se deveria falar mais em um modelo da “pobreza de recursos” das famílias em lugar do anterior “recursos da pobreza”.

Ao lado do exame do interior da família que se encontra sob poderosas pressões econômicas e sociais, vemos, em Paramio (2000, p194) o destaque da necessidade de considerar ainda o grau diferenciado de eficácia dessas forças, ao impactar os sistemas de proteção social instalados, pois “uma autêntica crise do Estado de Bem-Estar Social só se produziu nos países que não o tinham.” O autor reconhece que grande parte dos governos nem sequer abandonou a retórica dos direitos sociais, uma vez que a satisfação desses direitos foi exatamente o objetivo invocado por eles para a privatização dos serviços públicos ou da mudança dos sistemas de seguridade social. Comenta ainda que direitos lesados continuam a ser ouvidos nos tribunais — menciona o caso da Argentina — ou seja, conforme previu Marshall em seu esquema evolutivo tão criticado, “os direitos sociais vieram para ficar, são reconhecidos, ainda que o mundo onde nasceram tenha entrado em crise na década de 70.”

Advertindo sobre a necessidade de não minimizar os reais problemas do Estado de Bem-estar Social, Paramio (2000, p. 194) salienta o papel fundamental da crise fiscal e do estancamento econômico com inflação quanto ao avanço da ideologia neoliberal só por isso levando ao “auge do conservadorismo”. Lembra, entretanto, a reversão do discurso do Fundo monetário Internacional (FMI) quanto ao aumento de seus financiamentos e à regulação dos mercados financeiros, sinal de que “perceberam a magnitude do desastre e o fim do otimismo absurdamente ideológico sobre a capacidade dos mercados para funcionar de forma eficiente sem regulação.”

Sobre a crise do provimento estatal de bem-estar social pode-se dizer que é semelhante à constatação referida por Simionatto e Nogueira (1998, p. 12 -13) de que

[...] o processo (de constituição das políticas sociais públicas como alvo preterido dos governos na batalha do ajuste estrutural) foi menos intenso e doloroso nos países onde o Estado de Bem-Estar Social já estava estruturado e as forças organizativas da sociedade civil e parte da burocracia estatal conseguiram deter o seu processo de desmantelamento total.

No caso dos países do Mercosul, os autores registram perdas irreparáveis que vieram agravar as já precárias condições sociais da população.

Evidentemente não se pode desconsiderar o impacto das pressões porque mesmo sobre os *Welfare States* mais bem constituídos houve medidas

reduzidoras do valor e do acesso a benefícios, restrição a serviços, ainda que o grau de retração do sistema tenha sido realmente proporcional à amplitude da proteção social anteriormente instalada (afora o caso da acentuada deterioração na Inglaterra, líder do processo por motivos políticos amplamente conhecidos). Para Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) o caso dos países escandinavos exemplo dessa retração proporcional. Fargion (2000, p. 84) constata que, mesmo não se podendo afirmar que esses países tenham ficado imunes à reorganização pós-crise os documentos mostram a continuidade da provisão pública da maior parte dos serviços, permanecendo a cobertura das necessidades muito acima da existente na quase totalidade dos outros países europeus, claramente situados bastante atrás, especialmente em termos de assistência domiciliar e de serviços comunitários

Dessa forma, é fundamental detectar os fatores de permanência tradicionalmente engastados no interior do próprio aparato de proteção social vigente anteriormente às tendências denominadas neoliberalizantes Especialmente porque essa diferença do alcance geográfico do impacto da “cartilha neoliberal”, conforme explicitada a partir do Consenso de Washington enquanto recomendação mundial, atinge mais profundamente a América Latina onde a cobertura estatal em termos de política social foi sempre insuficiente em todos os aspectos.

4 CONCLUSÃO

Destaca-se que as análises concernentes ao papel desempenhado pela família na estruturação e na crise do Estado de Bem-Estar Social, enquanto unidade de cuidado e de redistribuição interna de renda, demonstram que a família tem papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos políticos e econômicos, além da capacidade de produção de subjetividades. Logo, a família não é apenas uma construção privada, mas também pública e, sem dúvida, é ela que cobre as insuficiências das políticas públicas, ou seja, longe de ser um “refúgio num mundo sem coração” é atravessada pela questão social (CAMPOS, 2004).

Dentro dessa compreensão é importante salientar que a família nunca desapareceu do cenário da provisão de bem-estar social. O tão propagado ressurgimento da família com a crise do Estado de Bem-estar Social significa na verdade o recrudescimento das exigências quanto ao seu papel na provisão de bem-

estar em países como o Brasil, a Catalunha descrita por Navarro (2002) e tantos outros.

É, portanto, oportuno ressaltar uma contradição no sentido da apontada por Offe (1994) em relação estabilidade e às mudanças do Estado de Bem-estar Social. O autor — ao tratar da demarcação de atribuições entre agentes públicos e privados quanto à oferta suficiente de seguridade social — refere-se ao princípio da “subsidiariedade” constituinte da Doutrina Social da Igreja que, segundo ele, é “engenhoso” e “influyente”. Através desse princípio se exige a destinação prioritária da provisão de serviços às menores instâncias sociais: família, comunidade local, igreja, etc., recorrendo-se às responsabilidades públicas e coletivas apenas quando já tiverem sido esgotadas as potencialidades daquelas primeiras instâncias. Offe menciona as dificuldades operativas que isso coloca e sua crítica demonstra-se aguda quando afirma que “esta propuesta sufre de cierta circularidad, en tanto la capacidad de la ‘pequeña’ unidad para proveer ayuda y servicios depende en sí misma, a menudo, de políticas públicas que la capaciten para realizar esto.”

Na verdade, em si, o princípio da subsidiariedade define-se: “em sentido lato, trata-se do investimento de autoridade no nível mais baixo de uma hierarquia institucional” (CONCISE Oxford Dictionary of Politics). O objetivo de sua adoção seria, segundo os autores, dentro da Teoria Social da Igreja, limitar o papel do governo como um todo de forma a defender e proteger o lugar das instituições privadas, incluindo a própria Igreja, ao mesmo tempo em que se justifica algum papel para o governo. Presente desde a primeira encíclica papal constituinte da DSI — a *Rerum Novarum*, em 1891 — mas citado por Offe a partir do texto da encíclica *Quadragesimo Anno*, o termo tem nesta um fundamento explicitado: “O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros e não destruí-los, nem absorvê-los” 79: AAS 23 (1931) 203: “*com base neste princípio, todas as sociedades de ordem superior devem pôr-se em atitude de ajuda (“subsídium”) e portanto de apoio, promoção e incremento — em relação às menores*”. Decorre daí o que se pode entender, por um lado, “em sentido positivo” o princípio, ou seja, “a exigência de ajuda econômica, institucional, legislativa oferecida às entidades sociais menores”, e por outro lado, em *sentido negativo*, “uma série de outras implicações que impõem ao Estado abster-se de tudo o que, de fato, venha a restringir o espaço vital das células menores e essenciais da sociedade”. Trata-se de não tolher sua iniciativa, responsabilidade e liberdade (CNBB, 2005, n.186).

Ainda que estejam presentes os dois pólos, a interpretação da DSI sempre enfatizou o anti-estatismo, fato explicável historicamente pelos conflitos da Igreja Católica com os governos e com os próprios modelos de Estado que se propunham como viáveis no momento em que foi endereçada à sociedade a primeira encíclica e durante quase todo o século XX.

Em direção semelhante à de Offe, muitos autores têm afirmado o caráter paradoxal da relação Estado-família já que, apesar do reconhecimento de sua centralidade no âmbito da vida social, tem existido uma prática de negação sistemática de tal reconhecimento com uma penalização da família por parte daquelas instituições que deveriam promovê-la (DONATTI, 1996; BARROS, 1995).

Para todos que estudam a realidade das famílias latino - americanas na atualidade e que com elas trabalham é evidente que a família, para proteger seus membros, tem antes que ser objeto de múltiplas proteções. É necessário fortalecer as famílias também como sujeitos de direitos, destinando maior atenção para aquelas com maiores carências, bem como para os membros que sofrem maior desvantagens, porém sem estigmatizá-las conceitualmente e sem excluir da atenção aquelas que com dificuldades ainda suprem as necessidades sociais de seus membros. Conforme o já destacado por Mioto (2000), a família não é apenas um espaço de cuidados, mas é também um espaço a ser cuidado.

WHO MAKES UP FOR THE INSUFFICIENCIES OF THE PUBLIC POLICIES?

a debate on the role of the family

ABSTRACT

The article is based on this question. The response that they are covered by the family establishes a discussion about the centrality of the family in the current design of public policies, particularly in Brazil. This discussion focuses on two aspects: the first analyzes the role of the family in the context of the Social Welfare State, and the second discusses the family's "resurgence" with the crises of the Social Welfare State, as a recrudescence of the demands concerning the family's role in providing for wellbeing, while it does not have the ability to do so.

Keywords: Family. State. Social protection. Public policies.

REFERÊNCIAS

- ABREU, H. B. de. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. **Revista Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 1, n. 1, p. 49-74, jan./jun. 1997.
- BARROS, N. A. El analice de las políticas sociales desde una perspectiva familiar. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, v. 49, p.117- 132, 1995.
- BERMUDEZ, M. 5. D. M. Políticas sociales y ontrad. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista. **Revista Fronteras**, Montevideo, Universidad de La Republica, n. 4, p. 103 - 114, sep. 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNASI2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2004.
- CAMPOS, M. **Família e política social: elementos para a discussão e proposta de uma política no Brasil**. Proferida no Seminário Nacional de Proteção Social Básica. Comunicação Oral em Mesa. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Mimeografado.
- CAMPOS, M. S. **Doutrina Social da Igreja e políticas públicas**. 2006. No prelo.
- CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **Revista Ser Social**, Brasília. DF, UnB, v. 1, n. 1, p. 165 -190, jan./ jun. 2003.
- CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.17, n. 2, p. 109 - 122, 2003.
- CARVALHO, M. C. 6. de. Famílias e políticas públicas. In: ACOSTA, R.; VITALE, M. A. F. (Org.) **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE/ PUC, 2003. p.267-274.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CNBB. Pontifício Conselho “Justiça e Paz”. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Paulinas, 2005.
- CONCISE Oxford Dictionay of Politics. New York: Oxford University Press, 2003. p. 521 -522.
- DONATTI, P. Famiglia, soggetti e politiche sociali. **Compendio Il bambino incompiuto**. Roma, n. 2, p. 9-24, 1996.

DOWBOR, L. A economia da família. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. E. (Org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEEI PUC-SP, 2003. p.293-316.

DUPAS, G. Uma urgente demanda por um novo Estado. In:_____. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. cap. 3, p. 103-133.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona: Anel, 2000.

_____. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo: ANPOCS, n. 35, p. 73-111, 1995.

_____. L'état social sans travail. In: MIRE. **Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud**. Paris, 1997. (Rencontres de Florence, v. 3)

_____. As três economias políticas do *Welfare State*. **Revista Lua Nova**, São Paulo: ANPDCS, n. 24, p. 85-116, 1991.

FARGION, V. Timing and the development of social care services in Europe. **West European Politics**, v. 23, n. 2, p. 59-88. Special Issue on "Recasting European Welfare States", FERRERA, M.; RHODES, M. (Ed.) UK, USA: Frank Cass Journal, Apr. 2000.

FERRERA, M. A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional. **Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 34, n.151 / 152, p. 457- 475, inverno 2000.

_____. **Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata**. Bologna Società Editrice Il Mulino, 1984.

FERRERA, M; HEMERIJCK, A.; RHODES, M. **O futuro da Europa Social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia**. Oeiras: Celta, 2000.

JELLIN, E. La tensión entre el respeto a la privacidad y on responsabilidades del Estado. in: FASSLER, C. (Org.). **Genero, familia y políticas sociales**. Montevideo Trilce, 1997.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2 ed. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1997. p. 151-178.

LO VUOLO, R. Las familias en América Latina: diagnóstico y políticas públicas. **Agenda Social**, 2001. Disponível em: <[http:// www.cipp.com.al](http://www.cipp.com.al)>. Acesso em: 20 fev. 2002.

MARTIN, C. Les fonctions de la famille. **Cahiers Français**, Paris, La Documentación Française, n. 322, p. 267-294, set./out. 1995.

_____. Protection sociale et protection par la famille: quelles spécificités? In: MIRE. **Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud**. Paris, 1997. p. 341 -361. (Rencontres de FlorenCe, v. 3).

MOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de assistência social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, Programa de Pós - Graduação em Políticas Públicas, v. 8, n. 1, p. 133-143, jan./ jun. 2004.

_____. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: Cadernos capacitação em Serviço Social e política social, Mod. 04. Brasília, DF: CEAD, 2000.

NAVARRO, V. **Bienestar insuficiente, democracia incompleta**. Barcelona: Anagrama, 2002.

O'CONNOR, J. S.; ORLOFF, A. S.; SHAVER, S. **States, markets, families: gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OFFE, C. **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

PARAMIO, L. Comentário a ALONSO, L. E. **Revista Ciudadania y Democracia**, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, p. 194-195, maio 2000.

PATEMAN, C. **The disorder of women**. London: Sage Publications, London Press, 1989.

PEREIRA, R A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A; MATOS, M. C. DE; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25-42.

PISÓN, J. M. de. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

PORTUGAL. S. As mãos que embalam o berço: um estudo sobre redes informais de apoio à maternidade. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, p. 155-178, maio 1995.

RHODES, Martin (Ed.). **Southern European Welfare States: between crisis and reform**. London: Frank Cass, 1997.

ROCHA, M. G. de la; GRINSPUN, A. The erosion of a survival model: urban household responses to persistent poverty. in: GENDER, poverty and well-being: indicators and strategies, Session IV: Social services, poverty and the reproductive crisis: The urban dimension. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), the United Nations Development Programme (UNDP), and the Centre for Development Studies (CDS). Trivandrum, Kerala, nov. 1997. p. 24-27.

ROCHA, M. G. de la; GRINSPU. Private adjustments: households, crisis and work. GRINSPUN, A. (Ed.). **Choices for the poor: lessons from national poverty strategies**. New York: UNDP, 2001.

SARACENO, C. **Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia**. Bologna Società Editrice Il Mulino, 1998.

SIMIONATO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Mercosul e reforma do Estado: impactos sobre o direito à saúde. **Revista Katálysis**, Florianópolis, UFSC, n. 3, nov. 1998, p. 11 - 18.

VIANNA, M. L. T. w. **A americanização perversa da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revam / UCAM/ IUPERJ, 2000.