



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E SUAS PARTICULARIDADES: a centralidade das famílias em debate

SOCIAL POLICIES IN BRAZIL AND ITS PARTICULARITIES: the centrality of families under debate

Erica Natacha Guterres¹
Brenda Luanda Silva Costa²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir as características das políticas sociais brasileiras, sobretudo a Seguridade Social implementada no país a partir da Constituição Federal de 1988. Pretende-se discorrer sobre o papel das famílias no âmbito das políticas sociais e a sobrecarga imposta a estas famílias enquanto principal instância para o atendimento das demandas de seus membros, bem como o recorte de gênero presente neste contexto.

Palavras-chaves: Política Social - Famílias - Cuidado

ABSTRACT

This article aims to discuss the characteristics of Brazilian social policies, especially the Social Security implemented in the country since the Federal Constitution of 1988. It is intended to discuss the role of families in the context of social policies and the burden imposed on these families as the main instance to meet the demands of its members, as well as the gender focus present in this context.

Keywords: Social Policy- Families – Care

¹ Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói-RJ. Especialista em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: natachaguterres@bol.com.br

² Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói-RJ. Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: brenda_p4@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa proporcionar a reflexão sobre as particularidades da construção e implantação das políticas sociais no Brasil. Esta discussão tem extrema relevância para o entendimento das características presentes no âmbito das políticas sociais e contribui para uma análise crítica sobre a temática.

Inicia-se a discussão abordando a Seguridade Social brasileira, desenvolvida a partir da Constituição Federal de 1988 e sua característica híbrida. Em seguida, aborda-se o encaminhamento das políticas sociais ao longo da década de 1990, período em que o Neoliberalismo é implementado no país, trazendo impactos diretos às conquistas sociais expressas na Constituição Federal.

Aborda-se também como a instituição família é considerada no contexto das políticas sociais como instância essencial na produção de bem estar de seus membros. Tal abordagem traz uma sobrecarga sobre as famílias para o atendimento das demandas de seus membros em âmbito privado, sobretudo, sobre a figura feminina, visto que as mulheres ainda são consideradas como provedoras preferenciais do cuidado.

Finaliza-se a discussão, enfatizando-se o necessário movimento de refletir sobre a necessidade do fortalecimento da família em detrimento de sua penalização pelo cuidado com os seus membros.

1 POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Segundo Boschetti (2009), a Seguridade Social brasileira possui característica mista, ou seja, são constituídas, ao mesmo tempo, pela lógica contributiva e pelo acesso universal. A política de saúde pública é constituída com característica universal em seu acesso, gratuita e de responsabilidade estatal, a política previdenciária segue a lógica estritamente contributiva e política de assistência social é direcionada a população que dela necessitar sem necessidade de prévia contribuição. Deste modo,

[...] estabeleceu-se um sistema de seguridade social que, teoricamente, manteve o princípio de universalidade e integralidade no âmbito da saúde com Sistema Único de Saúde (SUS), que passou a re-estruturar, a partir de 2004, a política de assistência social, com base no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e que fortaleceu a lógica do seguro no âmbito da previdência, sobretudo com as reformas de 1998 e 2003. A seguridade social brasileira, desse modo, não avançou no sentido de fortalecer a lógica social.

Ao contrário, caminhou na direção do fortalecimento da lógica do contrato, o que levou Vianna (1998) a caracterizá-la como “americanização perversa”, visto que, em sua análise, o sistema público foi se “‘especializando’ cada vez mais no (mau) atendimento dos muito pobres”, ao mesmo tempo em que “o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado” (VIANNA, 1998, p. 142). Essa imbricação histórica entre elementos próprios à assistência e elementos próprios ao seguro social poderia ter provocado a instituição de uma ousada seguridade social, de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania. Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. (BOSCHETTI, 2009, p.10)

Apesar dos avanços conquistados na área de proteção social com a aprovação da CF -1988, a década de 1990 representa um período de fortes ataques às políticas sociais conquistadas na década anterior, pois, este processo de ampliação dos direitos sociais na década de 1980 é concomitante a um período de crise fiscal do Estado no Brasil e no mundo. Configurando-se um contexto de embate entre o projeto de ampliação dos direitos sociais, previstos na constituição, de caráter democrático e vinculado às demandas das camadas populares, e o projeto neoliberal, de direção política das classes dominantes baseado na restrição dos direitos sociais e na concepção de Estado mínimo como solução para a referida crise (ANDERSON,1995). A Reforma do Estado está inserida no contexto de crise do modelo de produção fordista, ocorrido a partir da década de 70. Esta crise possibilitou profundas mudanças nos mecanismos de acumulação, provocando não só a reestruturação do modelo de produção, bem como das relações sociais e dos aparatos estatais.

Segundo as prerrogativas do Neoliberalismo a razão para a crise estava no “poder excessivo e nefasto dos sindicatos, e de maneira mais geral, do movimento operário” (MONTAÑO, 1999, p.10) resultando no comprometimento da base de acumulação capitalista, devido a suas reivindicações sobre salários e o aumento dos gastos sociais por parte do Estado.

A solução era, portanto, a redução da intervenção estatal, característica do Estado de Bem-Estar Social, no sentido de conter os gastos sociais, e em intervenções econômicas e no enfraquecimento do poder sindical.

Desta maneira, a crise provoca uma reestruturação global, reorientando relações sociais e as funções anteriormente atribuídas ao Estado, causando seu redimensionamento, como colocado por Soto (1999). A estratégia neoliberal tinha como proposta o desmonte do Estado intervencionista, e conseqüentemente dos direitos sociais a fim de possibilitar a “acumulação flexível” sem prejuízos para o Capital, solucionando assim, as questões que eram características da rigidez do modelo de produção Fordista. Deste modo, verifica-se na década de 1990 a consolidação do processo de Contrarreforma do Estado, que culminou na desregulamentação dos direitos sociais conquistados na década de 1980 (YASBEK,2009).

2 NEOLIBERALISMO E POLÍTICA SOCIAL

A proposta Neoliberal de legitimação baseia-se na transferência da lógica da democracia para a lógica da concorrência do mercado através das privatizações das políticas sociais e do aumento da intervenção da sociedade civil no trato da “questão social”. Contudo, a reorientação dos papéis executados pelo Estado não significa uma absoluta ausência de sua intervenção, pois este, ainda que marginalmente, permanece oferecendo certo nível de atuação sobre a “questão social”. Porém uma intervenção, em um contexto de redução das despesas estatais no âmbito social, implica em políticas públicas focalizadas voltadas para os segmentos mais pauperizados da população, desconcentradas e à precarização através de políticas sociais reduzidas em quantidade, qualidade e variabilidade, passando de serviços sociais estatais pobres a pobres serviços estatais (MONTAÑO,1999).

As modificações implantadas pela Contrarreforma do Estado provocaram um amplo retrocesso na garantia dos direitos sociais uma vez que a redução dos gastos no âmbito social implicou em sua precarização e conseqüente focalização, devido ao reduzido orçamento destinado à execução de políticas públicas neste âmbito.

Neste sentido, as políticas públicas que compõem a proteção social brasileira vêm sendo afetadas diretamente pelo reordenamento das atribuições do Estado, impostas pelo projeto neoliberal em vigor. Outra tendência no âmbito das políticas sociais a partir da Contrarreforma do Estado é o repasse para a sociedade civil de ações de proteção social. O Estado passa a se eximir das responsabilidades no atendimento às

múltiplas demandas da população, transferindo-as para a sociedade civil. Estimula-se a refilantropização e a, desprofissionalização da proteção social, bem como a promoção de políticas focalizadas nas camadas mais empobrecidas da sociedade, sem de fato alterar as condições de vida da população pobre do país em nome de uma suposta solidariedade.

Somado às particularidades supramencionadas referentes à proteção social brasileira no contexto Neoliberal, observa-se ainda a centralidade na família enquanto instância principal para provisão de bem-estar social. Esta é mais uma característica presente no âmbito das políticas sociais e da discussão sobre proteção social na atualidade. Tal centralidade situa-se na tendência de que as demandas sociais apresentadas pelos sujeitos sejam contempladas no âmbito familiar, privado, ou seja, a família sendo considerada como área privilegiada para promover o cuidado e proteção e, portanto, no atendimento das demandas sociais. Esta é mais uma estratégia de desresponsabilização e repasse das obrigações sociais do Estado para outra esfera, neste caso, a sociedade civil. Neste sentido, estimula-se esgotar todas as possibilidades de atendimento às demandas sociais dos sujeitos no seio da própria família; o Estado só passa a intervir no caso de insucesso, fracasso das famílias enquanto provedoras de proteção social.

3 CENTRALIDADE DA FAMÍLIA E RECORTE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Diante Do exposto no tópico anterior, verifica-se que a centralidade da família nas políticas sociais é na verdade a responsabilização destas na provisão de bem-estar social a seus membros. No sentido contrário a esta perspectiva, a família poderia ter destaque nas políticas sociais, de forma positiva, como centrais em parceria com o Estado com proposta de trabalho mútuo, em conjunto, para garantia de melhores condições de vida da população. As autoras Alves e Mito (2015) denominam a centralidade da família no âmbito das políticas sociais como “familismo” ou o “caráter familista das políticas sociais”, caracterizando a retirada do Estado na provisão de proteção social e a valorização das famílias como âmbito principal e privilegiado de promoção de bem estar, desta forma,

O familismo é uma expressão que vem ganhando força no contexto do debate da política social, particularmente, a partir dos anos de 1990, e caracteriza-se pela máxima designação de obrigações à unidade familiar. A constituição e a oferta de recursos e serviços pressupõem a responsabilidade primeira e máxima às famílias na organização do bem-estar de seus membros em correlação com a falta de provisão de bem-estar estatal (ESPINGANDERSEN, 2000). Cabe refletir o familismo como elemento organizativo da política social, que admite a gestão pública de riscos atrelada ao desempenho doméstico/familiar (FRANZONI, 2008), e pelo estabelecimento de diferentes possibilidades – ou impossibilidade – de correspondência entre as necessidades a serem atendidas pelas famílias e as condições efetivas para atendê-las quando inseridas em diferentes contextos sociais, econômicos, culturais e de classe. Assim, a família é componente fundamental das políticas sociais, na produção e no usufruto de bens e serviços. (Id. Ibid., p.209)

É diante destas características que Pereira (2010) realiza uma crítica às configurações das políticas sociais no Neoliberalismo e o papel das famílias neste contexto. A autora discorre sobre o que denomina como pluralismo de bem-estar social, que se refere justamente a desresponsabilização do Estado na provisão da proteção social e o repasse a outras instâncias da sociedade: sociedade civil, mercado, família. Trata-se de uma das estratégias de enfrentamento da “questão social” no contexto neoliberal, como forma de eximir o Estado de suas atribuições no atendimento às demandas de proteção social e assim reduzir os gastos com a área social, que não é uma prioridade deste modelo econômico.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS - 2004), traz o conceito de “matricialidade sociofamiliar”, que merece ser problematizado para não se tornar apenas mais uma ferramenta do Estado para se eximir de suas responsabilidades. De acordo com o texto da PNAS, entende-se que a família é o elo entre o público e o privado, ou seja, entre os sujeitos e a coletividade. Por outro lado, considera-se que a família é um espaço contraditório e cuja dinâmica cotidiana gera conflitos e geralmente desigualdades. (PNAS, 2004). Observa-se um movimento de penalização e desproteção das famílias brasileiras, pois são responsabilizadas pelo cuidado com seus membros sem que haja o suporte para fazê-lo. Desta forma, a proposta da matricialidade sociofamiliar é primeiramente fortalecer e proteger essas famílias para que elas possam oferecer a proteção que lhes cabe no cuidado com seus membros. Diante do exposto, cabe aqui algumas considerações sobre família como instância principal de proteção social e cuidado no cerne das políticas sociais. As últimas décadas têm experimentado

alterações nas configurações familiares antes consideradas como padrão, o número das denominadas famílias nucleares tem diminuído substancialmente no decorrer das últimas décadas. O que significa que famílias compostas por pai, como único provedor do sustento do lar, mãe, como responsável exclusiva pelas tarefas domésticas, cuidado e criação dos filhos não representa a realidade das famílias brasileiras. Como alterações na composição das famílias brasileiras, inicialmente, verifica-se a entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho e, portanto, o acúmulo de responsabilidades. É importante destacar que a mulher passa a contribuir e/ou assumir a provisão do sustento, contudo, seu papel social de prover o cuidado com a família e o lar se mantém inabalável diante do legado machista e patriarcal ainda fortemente mantido. Além disso, cresceu o número de mulheres que assumem, sozinhas, o cuidado, criação e sustento dos filhos. São as chamadas famílias monoparentais (podendo ser composta também somente pelo homem/pai). Tal situação reflete a desigualdade de gênero presente e arraigada na sociedade brasileira, onde o papel social da mulher ainda é o de casar, ter filhos e cuidar da casa e da família com adendo de contribuir na provisão do sustento da mesma. Conforme,

A partir da década de 1960, (...) em escala mundial, difundiu-se a pílula anticoncepcional, que separou a sexualidade da reprodução e interferiu decisivamente na sexualidade feminina. Esse fato criou as condições materiais para que a mulher deixasse de ter sua vida e sua sexualidade atadas à maternidade como um “destino”, recriou o mundo subjetivo feminino e, aliado à expansão do feminismo, ampliou as possibilidades de atuação da mulher no mundo social. A pílula, associada a outro fenômeno social, a saber, o trabalho remunerado da mulher, abalou os alicerces familiares, e ambos inauguraram um processo de mudanças substantivas na família. (SARTI, 2005, p. 21).

Atualmente, convém que a mulher desempenhe atividade remunerada se inserindo no mercado de trabalho e auxilie na provisão do sustento da família, porém também lhe é exigido desempenhar com perfeição todas as funções do âmbito doméstico. O papel social do homem permanece inalterado, com poucas exceções. É esperado pela sociedade que o homem desempenhe atividade remunerada para prover o sustento de sua família.

Importante destacar, que a inserção das mulheres no mercado de trabalho vai além da questão abordada do sustento da família: ela representa a luta feminista pela conquista de outros espaços como sinônimo de independência e igualdade de gênero.

É fato que ao longo dos anos, as mulheres ganharam protagonismo e se organizaram na luta por seus direitos a partir do movimento feminista, o qual levanta a bandeira da igualdade entre os gêneros no âmbito desta sociedade extremamente machista e patriarcal. O direito ao voto, a oportunidades no mercado de trabalho formal, direito ao divórcio, entre outros, são conquistas obtidas a partir da organização política das mulheres. Contudo, atualmente, existem novas pautas na luta das mulheres pela igualdade de gênero, como: a igualdade salarial entre homens e mulheres, a descriminalização do aborto, o próprio rompimento com a visão conservadora sobre a mulher, dentre outras, fato que demarca que apesar do avanço e conquistas de algumas reivindicações alcançadas pelo movimento organizado, ainda há a necessidade do fortalecimento destes grupos em prol das pautas feministas, para que se torne possível caminhar nas conquistas da mulher nesta sociedade. Além disso, o movimento feminista ainda enfrenta o estigma da sociedade sendo por muitas vezes rechaçado e diminuído de sua real importância.

Para além da questão abordada no tópico anterior da centralidade da família nas políticas sociais, pode-se perceber que há um recorte de gênero, ou seja, dentro da família é atribuída a responsabilidade do cuidado à mulher, mãe, esposa, filha, irmã.

4 CONCLUSÕES

Na discussão sobre o cuidado, considerando o papel da família no âmbito das políticas sociais na atualidade e a partir de uma perspectiva marxista, esse papel seria “a relação direta de um indivíduo com outro no intuito de suprir as necessidades ontológicas primárias daqueles que não podem provê-las por si só, devido a fases naturais da vida” (PASSOS, 2018, p.66) e, conforme discussão realizada no decorrer deste trabalho, entende-se que este é mais um elemento que compõem a sobrecarga das famílias na provisão de proteção social, sobretudo das mulheres. A responsabilidade em prover o cuidado aos entes pertencentes à família compõe o papel social da mulher na sociedade, a prestação de cuidado é percebida no âmbito das atividades domésticas. Conforme a autora,

[...] as metamorfoses dos modos de produção e da sociabilidade transformaram o cuidado em algo privado, invisível e vinculado ao sexo feminino, naturalizando-o como uma atribuição exclusiva das mulheres. Logo,

denominamos essa naturalização e essencialização como cuidado feminino. [...] o cuidado tornou-se uma das dimensões do trabalho doméstico, não sendo diferenciado nem reconhecido de forma distinta em relação à função, ao exercício e às atribuições. (Id. Ibidem)

Sendo assim, verifica-se que a sobrecarga e responsabilização das famílias acaba por penalizar os sujeitos que a compõe, considerando que muitas vezes as famílias não dispõem dos recursos (materiais/financeiros/emocionais/estruturais) para oferta de proteção social. Considerando os sujeitos e o cenário desta pesquisa, tal situação pode ocasionar no atendimento insuficiente ou não atendimento das demandas de cuidado dos usuários atendidos pelo serviço. Pereira (2010) aborda alguns elementos que “encerram muitas ilusões a respeito da família” (p.36) enquanto instância privilegiada para provimento do bem estar social de seus membros, ressalta o caráter contraditório da família, como espaço de proteção e cuidado e ao mesmo de conflitos, tensões e rupturas. As transformações na composição das famílias contemporaneidade e, portanto, os diversos arranjos familiares, a diminuição das famílias nucleares, ainda consideradas como padrão para os formuladores de políticas sociais, segundo a autora, afetam diretamente na provisão de proteção social no âmbito das famílias.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. IN: SADER, Emir e GENTILLI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo - **As Políticas Sociais e o Estado Democrático**, São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.

BRASIL. Senado Federal (BR). **Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília (DF)**: Centro Gráfico; 1988.

MONTAÑO, Carlos. *Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil"*. In: **Serviço Social e Sociedade nº59**. São Paulo, Cortez, ano XX, mar.1999, p.47-79.

PASSOS, Rachel Gouveia. **Teorias e filosofias do cuidado: subsídio para o serviço social**. Papel Social. Campinas, 2018.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. **"Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar"**. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS,

Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/ 2004. **Resolução 145/2004**. Brasília: CNAS, 2004

SARTI, Cynthia Andersen. **A Família como Espelho: Um estudo sobre a moral dos pobres**. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

SOTO, F. S. Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo Social: reconstrucción de la acción profesional. In: **Serviço Social e Sociedade nº60**. São Paulo, Cortez, 1999, p.9-40.

YAZBEK, M. C. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009, p. 143-164.