

A FAMÍLIA NA MIRA DO ESTADO: proteção ou controle?

Iolanda Carvalho Fontenele*

RESUMO

O presente trabalho aborda a questão da centralidade da família no contexto das políticas sociais no Brasil, uma tendência que se adensa a partir dos anos 1990. Os programas sociais têm se voltado para o grupo familiar como foco de intervenção, mais especialmente os programas de transferência de renda, nos diversos níveis de governo, constituindo uma significativa alteração, implicando um novo (e velho) padrão de atuação governamental no campo da pobreza. Nesse sentido, é importante a discussão sobre essa realidade da ação junto à família no cenário das políticas sociais. Toma-se como referência empírica para estudo a política de Assistência Social, com destaque para o Programa Bolsa Família. A perspectiva de análise que se apresenta aqui é de que as ações governamentais na esfera familiar mais representam mecanismo de controle da família, do que propriamente sua proteção social, enquanto garantia de direitos.

Palavras-chave: Família/Política Social/Pobreza

ABSTRACT

The present study touches on the question of the centralization of the family in the context of social policies in Brazil, a tendency that has increased since the 1990s. The social programs are directed towards the family group with the focus on intervention, more specifically the program of transference of money in the various levels of government. This has caused a significant alteration by implication of a new (and old) pattern of governmental action in the area of poverty. In this sense, it is important to discuss the reality of this action together with the family in the social policy scene. Consider as an empirical reference for this study the policies of social assistance, with emphasis on the program *bolsa família* or family aid. The analysis perspective presented here is that the governmental action in the family sphere represents more mechanisms of family control than of its social protection while guaranteeing its rights.

Key Words: Family / Social Policies / Poverty

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal/1988, a família ganha novo conteúdo, alargam-se conceitos, principalmente no tocante ao reconhecimento dos direitos da mulher, das crianças/adolescentes e dos diversos formatos de famílias, não mais exclusivamente aquelas constituídas sob a legitimidade do casamento legal; depois, é vista como portadora de direitos e responsabilidades (GENOFRE,1995). Ela é recolocada como um pilar, um ancoradouro¹ que representa a base de tudo, portanto, deve ser protegida pelo Estado (art.226/CF-1988), deve constituir alvo de políticas sociais. Na mesma medida, é

* Docente. Doutora. Universidade Federal do Piauí

¹ Não se quer afirmar aqui que a família necessariamente seja o locus da proteção, da segurança. Os estudos sobre violência doméstica já apontam o falso mito de que a família é intocável e não violenta. Sobre isso ver, por exemplo, Guerra (1985).

responsável, ao lado da sociedade e do Estado, pela proteção à infância e à adolescência (art.227) e ao idoso (art. 230). O ECA/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), à luz da Constituição, apresenta como direito da criança e do adolescente, a convivência familiar, enquanto parte das condições para a garantia do seu bem-estar; e a PNI/1994 (Política Nacional do Idoso) preceitua nas suas diretrizes a “priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência” (Art 4º, III).

A família, então, é retomada na academia, como tema de pesquisas, eventos científicos e publicações; também no campo da política pública, no combate ao trabalho infantil, à prostituição, na assistência à criança/adolescente em geral, na política do idoso, na educação. Da mesma forma, vê-se essa preocupação no âmbito da saúde, rediscutindo o atendimento individualizado e hospitalocêntrico, através do Programa de Saúde da Família; a psiquiatria, também repensando o papel da família numa perspectiva de parceria, de co-responsabilidade e, por outro lado, no direito aos serviços de saúde, inclusive a internação, enfim, a questão da pobreza e os programas de transferência de renda, os programas voltados para a infância e adolescência que trazem a família como alvo.

A família aparece não mais como o alvo da ação, mas como um paradigma dominante no trabalho social, na intervenção estatal, assim como foi o desenvolvimento de comunidade nos anos 1950-60. Dessa forma, a família está presente nas políticas em geral, ou ainda, é pensada como espaço de proteção social, como parceira na “luta” contra a pobreza, tendo como parâmetro de (des) proteção a proposta dos mínimos sociais, estruturado a partir do acesso a uma renda mínima e a serviços básicos voltados para os pobres, especialmente saúde e educação - articulados a uma perspectiva de privatização e assistencialização da proteção e da justiça social (MOTA, 1995). Nesse contexto, ganha relevância a discussão sobre esse padrão de política social, destacando o foco na família, colocado aqui como mecanismo de controle social, apesar de aparecer como estratégia de proteção social.

2 A CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: da proteção ao controle

Considerando especificamente a política de Assistência Social do governo federal, o foco na família coloca-nos dois pontos para discussão: primeiro a questão da família como usuária de serviços, como sujeito de direitos (ou objeto de ação estatal) e depois a família na perspectiva da responsabilização pela proteção social, uma espécie de Welfare Family.

No discurso oficial, encontra-se o reconhecimento e a preocupação com a família nessas duas dimensões, quando se afirma que:

[...] por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida (BRASIL/PNAS, 2004, p. 35).

A família é vista como uma instância de proteção, ao mesmo tempo em que precisa de cuidados e promoção. Precisa de cuidados e promoção para cumprir sua função de protetora. No entanto, considerando o sistema de proteção social do país e as características do Bolsa Família (o valor do benefício, os critérios de elegibilidade das famílias, as condicionalidades e a precária articulação das políticas setoriais), de fato, a família figura de forma privilegiada como unidade responsável pela proteção dos seus membros, diminuindo a demanda voltada para o Estado, que deve agir de forma minimizada, ficando sua condição (da família), demandatária de direitos, secundarizada.

O paradoxo entre a proteção social pública e o crescimento da responsabilidade da família na proteção social se explicita na restrição do benefício mensal, menor que um salário mínimo, bem como nas condições do acesso e da qualidade dos serviços públicos, além das dificuldades de sobrevivência da própria família. Desse modo, questiona-se as formas de apoio aos grupos familiares, como instrumento apaziguador de conflitos resultantes de carências precariamente ou parcialmente atendidas pelo Estado.

A pergunta que se faz é se é possível, dado o alcance e os limites atuais da família, em especial aquelas de baixa renda, considerá-la como instância de proteção social. Quando se questiona essa responsabilização da família por parte do Estado não se quer afirmar, de outro modo, a sua desresponsabilização, uma vez que a família de fato é instância primária de proteção social em meio a contradições que permeiam sua realidade, sua dinâmica; em meio a limites que estão postos seja por sua condição, por sua natureza, por sua capacidade de ação; sejam por aqueles colocados na sua trajetória histórica, sejam aqueles colocados pela sua estruturação interna e, condições de vida, principalmente as famílias pobres que foram destituídas de direitos e condições mínimas de sobrevivência.

Todavia, busca-se desvendar e questionar as tendências na proteção social que vêm reforçando o caráter subsidiário do Estado em relação à família, restaurando e reforçando as formas de solidariedade primárias, de pessoa a pessoa, no espaço da família e da comunidade, como alternativa de resposta à questão da pobreza, como contraponto à concepção de Seguridade Social administrada pelo Estado e definida como direito. Há um

movimento global (de influência neoliberal) de restringir a ação estatal a casos de extrema pobreza, quando da falência da família ou de outros serviços da sociedade civil.

Acredita-se que, em nenhum caso, pode-se levar à máxima a responsabilização da família, ou da comunidade, das associações voluntárias, do terceiro setor, como forma de substituir a tarefa e o dever do Estado. Sim, porque o governo reconhece que a família é instância de proteção primária, e de fato é, mas as políticas são estruturadas de forma que as outras redes de proteção devidas ao Estado são precarizadas, perpassadas pela segmentação perversa de serviços destinados aos pobres e outros aos ricos.

A responsabilização da família pela proteção social pode ser discutida a partir do que se pode chamar de pacto pedagógico Família X Estado. O conteúdo educativo e ideológico, trabalhado a partir da responsabilidade da família no tocante à proteção, educação e segurança de seus membros, especialmente os mais vulneráveis como as crianças, os idosos, os portadores de necessidades especiais, permite pensar na idéia de pacto pedagógico entre família e escola, família e serviços de saúde, família e programas sociais em geral, e no caso família e BF. A família recebe o benefício monetário e, por outro lado, compromete-se com o cumprimento de contrapartidas sociais. De um lado, as ações do Estado, no caso específico, os programas de transferência de renda, apontados aqui a partir do Bolsa Família, os serviços básicos e, de outro, a família que também entra com sua parcela de colaboração, para fins, por intermédio da conjugação de esforços, da parceria Estado/Sociedade, Estado/Família, de uma intervenção (ou controle) na pobreza.

Esse pacto pedagógico Estado/Família expressa por um lado um avanço, creditado pelos movimentos sociais pró-criança e adolescente, saúde, mulher, pelas organizações da sociedade civil e instituições internacionais, tendo em vista o reconhecimento da família como portadora de direitos, de potencialidades e não só de carências, mas, por outro, expressa também uma estratégia de controle social do Estado quando transfere responsabilidades para o grupo familiar, na área da proteção social, num cenário de focalização, de aprofundamento e reprodução da pobreza, com um conteúdo refinado de culpabilização da família.

Sobre o foco na família, na criança e na mulher são importantes algumas observações. A centralidade na família responde a uma estratégia do Estado de intervir no campo privado dos indivíduos, enquanto mecanismo de controle social das relações, das práticas, do tempo, dos valores. Esse controle pode ser entendido a partir da responsabilização da família, sob o que se denomina aqui de pacto pedagógico Família-Estado, através da utilização das condicionalidades, que trazem embutido um conteúdo culpabilizador da família e, mais do que isso, a normatização de aspectos da vida familiar, em que o Estado determina de forma coercitiva e punitiva as tarefas da família; negando direitos incondicionais.

O uso da figura da família seja na definição do público alvo e mais ainda na denominação do programa, como o Bolsa família, representa um recurso ideológico, a família sendo, portanto, um instrumento e um caminho de controle dos pobres e da pobreza.

O uso da instituição família na relação com a pobreza tem mais densidade e substância. A utilização do discurso de valorização da família é um ingrediente essencial no contexto das camadas pobres, de fácil aceitação, em virtude da importância da família como valor moral, de identidade social. A família para os segmentos empobrecidos é de extrema importância. Segundo Sarti (1996, p.33):

A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social. Em poucas palavras, a família é uma questão ontológica para os pobres. Sua importância não é funcional, seu valor não é meramente instrumental, mas se refere à sua identidade de ser social [...].

A imagem da família traz em si uma reserva de moral, de ordem, de hierarquia, de estruturação social, apesar das crises que atingem a família. A manutenção desses atributos da família tem constituído alvo do interesse do Estado e do capital, no sentido de que a unidade, o equilíbrio da família favorece a harmonia social e política. Daí a defesa e o uso desses mecanismos. Nesse contexto de crise da família, faz-se mais necessária ainda a ênfase do Estado na instituição familiar, associada ao trabalho de privatização da proteção social no qual a família tem papel significativo, especialmente na proteção aos pobres. A pobreza vista a partir dos indivíduos, da família e suas particularidades e não da estrutura econômica e política, de medidas universalistas e redistributivistas.

Não só a imagem da família, mas das crianças, a preocupação com a criança, na verdade a centralidade da criança na família. Nesse sentido, identifica-se o uso da figura das crianças como alvo da política, do Bolsa Família, canalizando um sentimento de valorização da criança no seio da família, justificando as exigências impostas, as condicionalidades, também validadas pela noção de direitos das crianças e das famílias.

O foco na criança é uma forma de intervenção muito relacionada, historicamente, ao âmbito da família. Pode ser vista como uma tendência da modernidade, no sentido abordado por Áries (1981), quando ele afirma que a sociedade moderna inaugura uma preocupação voltada para a criança, desembocando essa preocupação no chamado direito da criança, consolidado no Brasil através do ECA/1990, mesmo período de emergência dos programas de transferência de renda no país.

Nesse sentido, eleger a criança como público privilegiado no interior da família, a exemplo do Bolsa Família, pode especialmente representar uma forma de mobilizar o

sentimento familiar através da focalização na criança, apesar de que vem referenciada a obrigações da família junto às crianças.

Isso porque as ações junto aos jovens ou aos idosos também constituem dimensões significativas para a família, posto que se tratam de serviços que interferem e indicam conquista de sobrevivência para o grupo. Ou seja, tanto as atividades voltadas especificamente para os adultos, sejam adultos ou idosos, como aquelas que incidem diretamente sobre a criança, o adolescente, são importantes para a família e dizem respeito à mesma. O atendimento das necessidades da família, especialmente através dos filhos é primordial. Através desses serviços, os programas conquistam a família, não só pela necessidade em si, mas principalmente porque atendem aos filhos (FONTENELE, 1999).

Disso conclui-se que a preocupação com a família e especialmente as crianças é algo significativo no Bolsa Família, no sentido de mobilizar o sentimento familiar, voltado para o enfrentamento (ou o controle) da pobreza. Também não se pode deixar de considerar o significado do foco na família no quadro das políticas, quando, historicamente estiveram voltadas prioritariamente para os indivíduos, fragmentando ou secundarizando o grupo familiar. Da mesma forma é preciso entender que a centralidade da família, compondo como que um paradigma presente nas políticas e programas sociais, não necessariamente pode ser considerado como superação: de fragilidades dos serviços, de preconceitos, e garantias de direitos para essas famílias.

Além das crianças a valorização das mulheres na administração do benefício é significativa, em vista de sua histórica vinculação com os filhos e com a família, as características e potencialidades da mulher. No entanto, essa ênfase na mulher traz dimensões potencializadoras, mas de incontestes aspectos problematizadores.

A preferência dada à mulher como titular do cartão de recebimento do benefício expressa como que uma indicação da importância e o significado atribuído à mulher no grupo familiar, em decorrência do fato de que cresce o número de famílias chefiadas por mulheres, além do fato de que nos casos de separação conjugal as crianças geralmente ficam com as mulheres. Nesse sentido, a ênfase na mulher pode representar uma conquista importante para a mulher e a família no contexto da luta pela sobrevivência e reprodução do grupo familiar.

Portanto, essa norma trata de um lado da constituição de um canal que pode favorecer a chegada do recurso para o usufruto da família, pela responsabilidade e maior devoção da mulher à família, como uma forma do poder público se cercar de garantias, de maior segurança, face ao peso da mulher na família, o que também não é uma regra sem exceção.

Mas, por outro lado, o conteúdo problemático desse foco na mulher está relacionado exatamente na configuração de um mecanismo de controle da família, através

da mulher. Essa valorização da mulher implica numa interferência direta nas relações familiares, mais especificamente nas questões de gênero homem/mulher, reforçando a idéia de que as questões internas da família cabem preferencialmente à mulher. Sendo a mulher um membro importante para a sobrevivência da família, uma figura devotada, de sustentação, nada mais justificado do que tê-la como parceira no alívio da pobreza, na administração da renda mínima, no controle da família e da pobreza. A mulher passa a ser remunerada por sua devoção e serviço prestado à família, aos filhos. É portadora de uma renda, um recurso importante no cenário de desemprego, de precarização do trabalho.

Na abordagem junto à família o Bolsa Família prevê a renda mínima, viabilizada pelo benefício monetário e o acesso aos serviços básicos. O benefício monetário traz condicionalidades que implicam compromissos, em contrapartidas das famílias, sob o discurso do direito da família, especialmente das crianças e adolescentes. Nesse sentido, o benefício monetário e o acesso aos serviços estão perpassados pela problemática das condicionalidades.

As condicionalidades são tomadas aqui, relativamente à debilidade das políticas sociais do Estado no Brasil, apesar de que pretendem constituir um ponto importante na proteção social voltada para a família pobre, uma vez que as condicionalidades buscam incentivar o acesso a políticas básicas, e isso já é importante e valioso, mais do que isso, toma-se as condicionalidades, para além dos seus aspectos positivos, como uma reatualização da criminalização e punição das famílias no contexto das políticas sociais e no enfrentamento da pobreza. Uma reatualização e rearticulação da responsabilização da família e dos indivíduos pela condição da pobreza e sua superação. Trata-se, antes de mais nada, de uma estigmatização e culpabilização da família, como se o governo estivesse fazendo sua parte de forma otimizada, faltando a cooperação da família somente para a solução do problema da entrada, permanência e sucesso das crianças na escola, como se o sucesso ou fracasso dos filhos na escola fosse responsabilidade do grupo familiar e pior como se a família, para cuidar dos filhos precisasse ser condicionada e coagida pelo governo.

Silva e Silva, Yazbek e Giovanni abordam o fato de que a contrapartida da família “obscurece a dimensão constitucional do direito à sobrevivência digna, independentemente de qualquer ‘merecimento’ para obtê-la (2004, p. 168), quando o direito à vida, à sobrevivência já é bastante para justificar o acesso ao programa, sendo anterior às condicionalidades impostas. Pereira, discutindo as questões das necessidades básicas argumenta que “[...] em se tratando do básico, a titularidade do direito como prerrogativa universal não comporta tergiversações. O básico é direito indisponível (isto é, inegociável) é incondicional de todos [...]” (PEREIRA, 2002, p. 35).

A família é alvo do controle do Estado através de instrumentos como as condicionalidades, a própria renda que a despeito de poder representar muito para as famílias em situação de pobreza ou miséria, não deixa de ser uma contra renda, quando seu valor é insignificante no contexto das necessidades de uma família, ou seja, mais reproduz do que combate a pobreza, mais controla do que protege a família. Isso acrescido do fato de que o protagonismo das famílias, sua participação política, não está presente enquanto prática, enquanto projeto.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A focalização na família aparece como um reconhecimento de direitos dessa célula básica da sociedade, de fundamental importância no ordenamento social, mas, na verdade, representa muito mais o fortalecimento da idéia da família como espaço de proteção social dos indivíduos e, de fato, a família pode ser proteção e insegurança, afeto e violência, mas, no caso específico, trata-se de difundir a proteção da família como forma de uma relativa desresponsabilização do Estado, ou seja, a família passa a ser responsável pelos seus membros, pelo desenvolvimento das pessoas.

Dentro das mudanças na assistência aos pobres, duas grandes tendências vão alterar o perfil da política: o foco na família e a transferência de renda. Nesse particular, a centralidade na família e o benefício monetário constituem duas tendências consolidadas no contexto da assistência, dois eixos básicos da intervenção estatal² que trazem no seu núcleo mudanças e continuidades no processo de assistencialização da pobreza.

As duas estratégias, representando o eixo das alterações mais diretamente voltadas para os programas de luta contra a pobreza e a fome, também são utilizadas como controle da pobreza, um controle diferenciado, pelo repasse de benefício monetário, ao mesmo tempo novo no conteúdo, na forma do repasse e na duração, mas conservador pela perspectiva minimalista, a focalização nos mais pobres (em detrimento de políticas universalistas), as práticas clientelistas, as condicionalidades e as comprovações da pobreza que atingem o âmago da negação do direito.

O controle da pobreza passa também pelo controle da família, mediatizado fundamentalmente pelo discurso e pela prática político-pedagógica do Estado. Trata-se de um pacto pedagógico Estado-Família, no sentido de garantir direitos fundamentais como saúde, educação para os segmentos mais vulneráveis (crianças, idosos, portadores de

² É interessante observar que essas medidas perpassam as várias políticas setoriais como saúde, educação, reforma agrária, criança/adolescente, idoso, assistência social, mas todas com recorte na questão da pobreza. Em outras palavras, parte-se do entendimento de que não só os programas de transferência de renda, mas a centralidade na família, ambos trazem uma estreita relação com a intervenção na pobreza.

necessidades). Na verdade, esse pacto pedagógico é revestido de coerção, considerando que o repasse do benefício monetário e a continuação no programa são condicionados pela obrigação da família de levar suas crianças à escola e ao posto de saúde. A família é coagida, mas, ao mesmo tempo, esse controle, que é instaurado por vias da coerção³, é amenizado pelo discurso pedagógico do direito. É direito da criança o acesso à escola e à saúde. É direito, mas também dever da família. Como bem afirma Cohn, a entrada do Estado no campo da família, através de programas de grande capilaridade social como o programa de saúde da família (PSF) e o bolsa família (PBF), trazem “consigo um enorme potencial de o poder público controlar e normatizar a vida privada dos indivíduos”. (COHN, 2004, p.11).

O controle e a normatização vão desde a prescrição de comportamentos, valores e estilos de vidas até a prática das punições, frente às desconfiças do Estado em relação à família, no tocante às questões que vão desde a educação dos filhos, até os gastos, na forma de utilizar o benefício monetário, na gestão das condicionalidades (BRASIL, Portaria 551/2005). Essas prescrições são associadas não só a penalidades morais, mas financeiras e administrativo-institucionais, com corte do benefício ou exclusão do programa.

As condicionalidades impostas às famílias trazem embutidas, contraditoriamente, o controle, revestido de direito, e sua culpabilização da família, quando o Estado precisa condicionar e obrigar o grupo familiar a desempenhar deveres. A condicionalidade remete para a criminalização da pobreza e da família, ao mesmo tempo negligente e responsável pela pobreza e seu enfrentamento. O controle da família é expressão inequívoca do controle da pobreza, tendo como estratégias a focalização na criança e na mulher.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Trad. Flora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 1981.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. MDS/PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/MDS**. nº 3.789, de 17/11/2004. Brasília, 2004.

BRASIL. Decreto 5.209, 17/09/2004. **Programa Bolsa Família**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Portaria Interministerial MS/MDS**. Nº 2.509, de 18/11/2004, Brasília, 2004.

³ Essas práticas coercitivas muitas vezes não são compreendidas e aceitas pela população atingida, no tocante às restrições de metas, de critérios de elegibilidade do público-alvo, nas regras de entrada no programa ou na saída, os desligamentos e a fixação, no caso da Bolsa Família, do valor monetário, os processos burocráticos, dentre outros.

BRASIL. **Portaria 551**, 09/11/2005. Brasília, DF: MDS, CD-ROOM.

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005.

COHN, A. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. **Estudos e Pesquisas**, nº 85, Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2004.

FONTENELE, I.C. **Atenção à família nos serviços à infância e adolescência em situação de rua em Teresina**. 1999. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

GENOFRE, R. M. Família: uma leitura jurídica. In: CARVALHO, M^a do C. B de. (Org.). **A Família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995.

GUERRA, V. **Violência de pais contra filhos: procuram-se vítimas**. São Paulo: Cortez, 1985.

MOTA, A.E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SARTI, C. A. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

SILVA e SILVA, O; YAZBEK, C; GIOVANNI, G. di, **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.