

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

REGINA VERA VILLAS BOAS

YURI SCHNEIDER

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes, Regina Vera Villas Boas, Yuri Schneider – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-183-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Entre os dias 6 e 9 de julho o XXV Encontro Nacional do CONPEDI ocorreu em Brasília, com o tema Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se reuniu em três diferentes salas, e a presente apresentação trata do primeiro grupo.

A histórica desigualdade social brasileira é o contexto da maioria das discussões, conduzidas ainda para o papel dos diferentes atores jurídicos na efetivação dos direitos sociais a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Inicialmente os trabalhos retomaram questões mais conceituais da relação entre Direito e Políticas Públicas como a judicialização, a dignidade da pessoa humana, o papel do Estado, do Poder Judiciário, o mínimo existencial e a reserva do possível.

Outra grande temática foi a judicialização da saúde: aqui sete trabalhos analisaram os desafios deste fenômeno, inclusive com a análise de casos específicos, da gestão orçamentária e da nova abordagem na problematização sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais – o estado de coisas inconstitucional.

O terceiro direito social debatido em vários trabalhos foi a educação. Aqui as pesquisas contribuíram com importantes reflexões a partir da análise de casos, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro, dentre outras perspectivas.

Para finalizar, a discussão envolveu trabalhos relacionados com a corrupção como “mecanismo de esvaziamento das políticas públicas” e pesquisas sobre políticas públicas de alívio a pobreza no Brasil.

O debate continua, mas esperamos que mais uma vez a publicação dos trabalhos discutidos contribua para a pesquisa jurídica brasileira sobre a efetivação dos direitos sociais.

Boa leitura!!!

Julia Maurmann Ximenes – IDP/CONPEDI

Yuri Schneider – UNOESC

Regina Vera Villas Boas – UNISAL

FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A INTERVENÇÃO ESTATAL E A PROTEÇÃO AOS NOVOS ARRANJOS FAMILIARES

FAMILY AND PUBLIC POLICIES : STATE INTERVENTION AND THE PROTECTION FOR NEW FAMILY CONFIGURATIONS

Leandro Teodoro Andrade ¹
Zulaiê Loncarcci Breviglieri ²

Resumo

O presente estudo busca refletir o impacto que as distintas formas de família representam na sociedade contemporânea e seus possíveis reflexos nas políticas públicas, procurando analisar a maneira como os programas estatais influenciam e interferem na configuração desses arranjos, bem como a forma como o Estado pensa e tutela o núcleo familiar por meio de suas intervenções. O estudo questiona os limites entre direitos individuais e a privatização das responsabilidades pelo bem-estar social atribuídas à família, bem como o seu papel no mundo contemporâneo diante da ineficiência estatal, do avanço mercadológico e dos novos contornos familiares emergentes na contemporaneidade.

Palavras-chave: Famílias contemporâneas, Políticas públicas, Novas formas de família

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to reflect on the impact that the different forms of family represent in contemporary society and its possible impact on public policy, trying to analyze how state programs influence and interfere in the setting of these arrangements and how the State think and protects the family unit. The study questions the boundaries between individual rights and the privatization of responsibilities for social welfare assigned to the family as well as its role in the contemporary world in the face of state inefficiency, the marketing advances and new emerging familiar contours nowadays.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Modern family, Public policy, New family configurations

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista - UNESP

² Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Direito Constitucional. Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista - UNESP

INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é reflexo de um processo econômico, cultural, político e social que despontou desde o início da modernidade, gerando profundos impactos no comportamento das pessoas e seus arranjos interindividuais, suas formas de relacionamento em si e a maneira como constituem seus laços afetivos, seus vínculos de segurança e sociabilidade.

Muitas dessas transformações e mudanças de valores foram sendo acompanhadas pela legislação e pelas políticas públicas ao longo das décadas, no entanto, dada à velocidade em que a sociedade contemporânea se modifica e se reinventa, há situações latentes em que as normas formas de família ainda carecem de uma maior tutela pública, merecendo uma atenção mais cuidadosa sobretudo diante da conjuntura atual, na qual vive-se um avanço cada vez mais brusco do capital e a entrega do dever de bem-estar individual ao mercado e à família, causando uma sobrecarga de expectativas e responsabilidades do núcleo familiar, que muitas vezes não corresponde ao modelo tradicional de família patriarcal, monogâmica e economicamente estruturada.

Toda essa carga de deveres coexiste com o preconceito, que ainda resiste principalmente por parte dos setores mais conservadores da sociedade, que muitas vezes ameaçam o pleno desenvolvimento das novas formas de família, mais alinhadas aos laços da afetividade do que aos padrões dominantes tradicionalmente impostos.

Desse modo, cabe perguntar: de que forma o Estado tutela as famílias em suas políticas públicas? De que tipo de proteção a família brasileira contemporânea necessita?

As possíveis respostas acerca das questões acima formuladas são os *objetivos* primários do presente trabalho, que também procura inserir na comunidade jurídica contemporânea o debate acerca das relações entre direito de família e políticas públicas, de forma ir além daquela velha oposição envolvendo direito público e direito privado.

Sobre as diretrizes metodológicas que nortearam o cumprimento dos objetivos propostos pela pesquisa que ora se apresenta, jamais podemos olvidar que o somatório do conhecimento parcial do saber dogmático do direito não torna os juristas, por si só, aptos ao desvelar da realidade social¹. Em tempos de pós-modernidade², em que a complexidade das

¹ MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16.

² Segundo Eduardo Bittar, “a pós-modernidade não surgiu do nada, ou como mera invenção do gabinete do filósofo. Não se trata de uma moda acadêmica, ou de um tema que recheia as prateleiras de livros novos. É da história que colhem as evidências de sua construção, de uma construção que lenta e paulatinamente vem se operando no subterrâneo do inconformismo com relação à colheita dos descabros realizados da modernidade.

relações atinge níveis de diferenciação inesgotáveis, é papel do jurista exercer uma alteridade que lhe permita desvelar as mais magníficas peculiaridades presentes no outro; na diferença.

Nesse sentido, para trabalhar com temas tão delicados e tão contundentes em nossa sociabilidade foi necessário uma revisão bibliográfica e ultrapassasse as fronteiras do saber jurídico, mas indo além e buscando o suporte necessário em outras ciências sociais, como a ciência política, a sociologia, a administração pública e a psicologia. Só assim foram possíveis os raciocínios lógico-dedutivos necessários a que chegássemos ao conhecimento que se traduziram nas conclusões expostas ao final do trabalho.

Ainda sobre o aporte metodológico do trabalho, devido à natureza contrafática³ em que muitas vezes o direito se apresenta foi forçoso um raciocínio dialético que trouxesse a realidade social à ciência jurídica, e não o contrário. Assim, a pesquisa que se apresenta se propõe a trazer a realidade social à ciência do direito e não confrontá-las ou ainda estabelecer parâmetros jurídicos ao comportamento social humano.

Foram essas as diretrizes estruturantes do desenvolvimento da pesquisa que, traduzida neste artigo, procura propor parâmetros de respostas jurídicas e políticas a questões fáticas que urgem em nosso comportamento, como a ampla possibilidade de arranjos familiares que hoje se constroem na medida em que o ser-humano exerce sua instintiva liberdade.

1 OS NOVOS ARRANJOS FAMILIARES: UM OLHAR SOBRE A FAMÍLIA CONTEMPORÂNEA

Ao longo das últimas décadas, a noção de “família” vem sofrendo diversas modificações em sua composição, arranjos e características. No entanto, para lidar com o tema, faz-se necessário um olhar que fuja dos simplismos, já que não é possível apontar de maneira rasa os motivos que desencadearam todas essas transformações, tampouco se pode

Como problema, a pós-modernidade somente foi captada pela sensibilidade teórica e humana do pensamento contemporâneo, após a grande recaída a que o projeto moderno conduziu a humanidade, seguindo o pensamento de Adorno. A pós-modernidade é por isso, como movimento intelectual, a crítica da modernidade, a consciência da necessidade de uma outra visão de mundo, a consciência do fim das filosofias da história e da quebra das grandes metanarrativas, demandando novos arranjos que sejam capazes de ir além dos horizontes fixados pelos discursos da modernidade. Ao mesmo tempo, como contexto histórico, a pós-modernidade é sintoma de um processo de transformações que estão profundamente imersas em uma grande revolução cultural, que desenraiza paradigmas ancestralmente fixados”. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. pp. 145-146.

³ DIMOULIS, Dimitri. *Manual de Introdução ao Estudo do Direito*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 103,

atribuir de forma fechada e única quais os fatores que provocaram tamanhas mudanças. Um olhar pela literatura especializada permite afirmar que os autores convergem quanto à adoção do paradigma da modernidade como ponto fulcral das mais significativas transformações.

Dentro do amplo contexto da pós-modernidade, é possível apontar importantes acontecimentos que provocaram impactos profundos na reconfiguração da sociedade e, conseqüentemente, nas feições familiares. Oliveira⁴ aponta como fatos relevantes o início da era industrial; a abolição da escravatura; a organização da população; o crescimento da economia e a aceleração do processo de retirada da produção de casa para o mercado; a pressão pelo consumo de bens e serviços, características inerentes ao capitalismo, anteriormente produzidos no espaço doméstico, apertando os orçamentos familiares; e o trabalho assalariado, que passa a ser instrumento também utilizado pelas mulheres.

Apesar de tantas transformações, a autora observa que diversos traços típicos da família e sociedade anterior ainda insistem sobre os arranjos interindividuais. Desse modo, por exemplo, persiste o controle sobre a sexualidade feminina e as relações de classe. O conservadorismo, os tabus religiosos e o patrimonialismo colaboram para que, mesmo que alguns conceitos tenham evoluído ou até mesmo deixado de existir, percebamos a existências destes na sociedade, ainda que de forma oculta. Não por outra razão é que Laisa Regina Toledo atenta para o risco de se criar uma falsa impressão ao se colocar a modernidade como lugar comum nas conversas. Para ela, “tudo o que acontece, seja desejável ou não, oportuno ou não, ético ou não, enfim, ficou por conta da chamada modernidade, globalização, (...) na maioria das vezes, não totalmente assimiladas”⁵. Nesse sentido, Figueira⁶ defende a importância de se reconhecer que o processo de modernização não é assim tão simples:

Primeiramente, há várias áreas em que a sociedade parece ter permanecido a mesma, como, por exemplo, os vários setores da população que vivem em estado de miséria e marginalização. Além disso, estamos cada vez mais atentos para o fato de que nem tudo do nosso passado pode ser deixado completamente para trás, que não podemos nos tornar completa e simplesmente ‘modernos’ da noite para o dia.

Lidar com o tema das famílias contemporâneas, portanto, muitas vezes implica em enfrentar-se e confronta-se com uma realidade múltipla, ambígua, muitas vezes contraditória, que coexiste com valores e práticas opostas, marcada por avanços e retrocessos. Assim, em que pese os setores que insistem nos modelos tradicionais de família, podemos afirmar que,

⁴ OLIVEIRA, Nayara Hakime Dutra. *Recomeçar: família, filhos e desafios*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 65.

⁵ TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos. *A família contemporânea e a interface com as políticas públicas*. In: *Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília*. Brasília, Ser Social UnB, 2007. p.17.

⁶ FIGUEIRA, Sérvulo. *Uma nova família?* Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 12.

na contemporaneidade, observam-se várias composições familiares formadas pelos laços da afetividade. O espaço privilegiado da consanguinidade passa a não ser mais condição obrigatória e necessária para a formação dos laços familiares, ganhando cada vez mais força o afeto e as relações horizontais no contexto da família.

Com isso, tem-se deixado de utilizar a expressão “família” ou até mesmo “direito de família”, dando-se preferência ao termo “famílias” e “direito das famílias”, dada a complexidade das configurações familiares:

A família contemporânea passou a conviver com uma pluralidade de outros padrões de casamentos e famílias. A concepção da família nuclear constituída por pai, mãe e filhos a que estávamos habituados não existe mais como modelo único; a sociedade passou por inúmeras transformações e com ela o comportamento dos seus integrantes e da vida familiar⁷.

Nessa perspectiva, Lévi-Strauss⁸ coloca que “(...) a família baseada no casamento monogâmico era considerada instituição digna de louvor e carinho”, fato esse que permanece coexistindo com os novos modelos de família, que ainda sofrem preconceito e pressões para sua existência diante do tradicionalismo. A fim de elucidar ambas essas perspectivas, a doutrina vem denominando o modelo contemporâneo de família, baseado mais nos laços de afeto do que nos moldes tradicionais do patriarcado arraigado na sociedade, sob a alcunha de família “eudemonista”. Nesse sentido, Carbonera⁹ traz o seguinte quadro comparativo para esclarecer as transformações paradigmáticas pelas quais a ideia de família vem passando:

Família patriarcal	Família eudemonista
Hierarquia – chefia – vontade “da família” que na verdade é do pai	Igualitária, valorização das pessoas, de seus anseios e interesses
Matrimonialização, manutenção do vínculo/indissolubilidade	Reconhecimento de uniões consensuais e famílias monoparentais
Legitimidade dos filhos (proibição do reconhecimento de filhos extra-matrimoniais e presunção <i>pater is est</i>)	Igualdade entre filhos independente da forma de filiação
Poder paterno na direção da vida dos filhos (escolhe casamento e decide profissão)	Maior autonomia dos filhos em suas escolhas quanto à formação de família e vida profissional

⁷ WIRTH, Noeme de Matos. *As novas configurações da família contemporânea e o discurso religioso*. Fazendo Gênero 10 - Desafios atuais do feminismo. 2013. (Congresso). p. 1.

⁸ LÉVI-SRAUSS, Claude. *As organizações dualistas existem?* In: Antropologia estrutural dois. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1993. p. 171.

⁹ CARBONERA, Silvana Maria. *O papel jurídico do afeto nas relações de família*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

O modelo contemporâneo, que vem despontando cada vez mais no seio social, encontra muitas vezes as barreiras do conservadorismo que paralelamente coabitam com o surgimento das novas realidades. Essa espécie de “ameaça ao novo” é agravada quando consideramos que, na atualidade, a família vem tendo cada vez mais responsabilidades sobre seus membros, ou seja, a família vem tendo seu espaço institucional ampliado diante dos impactos do mercado e das opções políticas do Estado, afetando suas dinâmicas de forma significativa. Ocorre que as famílias que se estruturam fora dos padrões sociais tradicionais já se encontram em uma situação mais frágil por diversos motivos, a começar, sobretudo, pelo recorrente preconceito que enfrentam, tendo que lidar com as adversidades causadas pela quebra de padrões e com o fato de que, no Brasil, historicamente, a família sempre esteve sobrecarregada em seus deveres e obrigações, sobretudo diante da inércia ou impotência do Estado em efetivar políticas públicas, ao mesmo passo em que a economia de mercado é cada vez mais avançada e voraz.

Essa ideia é confirmada quando se nota que, também historicamente, a família vem sendo definida a partir de suas funções. Itaboraí¹⁰ esclarece que, no Brasil colonial, autores como Gilberto Freyre e Nestor Duarte nos permitem concluir que a família exerce funções políticas, econômicas e de representação social, além da reprodução biológica e cultural até hoje a ela associadas. É consenso afirmar que o desenvolvimento de instituições modernas do Estado e mercado abarca em parte as antigas funções da família, restringindo sua esfera de atuação às dimensões da afetividade e da reprodução da vida, em seus aspectos biológico e culturais. Diante disso, cabem as perguntas: o que é próprio da família? Que tarefas cabe a ela desempenhar na vida social? Também é importante refletir como o Estado, através de seu papel regulador e de políticas públicas, e o mercado, através da geração de empregos, bens e serviços, devem assumir responsabilidades perante os indivíduos, as famílias e o bem-estar coletivo.

2 FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROTAGONISMOS E INSUFICIÊNCIAS

Diante do quadro apresentado e das mudanças trazidas pela modernidade, a opção pelo modelo econômico em que vivemos e toda estruturação da sociedade contemporânea acabaram por gerar não apenas uma deficiência das/nas políticas públicas, senão também a

¹⁰ ITABORAÍ, Nathalie Reis. *A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

redução de postos de emprego; a inserção da mulher no mercado de trabalho; o aumento do trabalho infantil; a redução do grupo familiar; a diminuição do número de filhos ou inexistência destes; famílias monoparentais; uniões estáveis e relacionamentos homoafetivos.

A formação dos novos núcleos familiares, portanto, convive num contexto em que há uma clara diminuição da teia de solidariedade na sociedade, ao mesmo passo em que o preconceito é cada vez mais notório. Em se tratando, ainda, de uma realidade latino-americana como a brasileira, é de suma importância apontar o alcance irrisório das políticas públicas e da postura emergencial do Estado, que atua em casos extremos sem maiores preocupações com a tutela preventiva dos indivíduos e dos problemas sociais. Um Estado que, em tese, se coaduna com valores de um Estado Social, acaba se comportando de maneira neoliberal, intervindo pouco na proteção social e de formas muitas vezes ineficientes.

A incapacidade de atuação estatal faz com que as famílias acabem sendo responsabilizadas diretamente pela proteção de seus membros enquanto sujeito coletivo e parceira solidária do Estado, fato visível na legislação vigente, e ocupando posição central enquanto destinatária das políticas públicas, particularmente na saúde, como é o caso do Programa Saúde da Família, dos cuidados com a maternidade e primeira infância; das políticas de assistência social (Política Nacional de Assistência Social – PNAS7, 2004), nos programas de transferência de renda e demais programas governamentais.

O protagonismo da família enquanto sujeito de direito e pilar essencial das políticas públicas está claramente estampado na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/1990), na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), entre outros instrumentos normativos que regulam a atuação estatal na proteção dos indivíduos. A Carta Magna é precisa ao dispor, em seus artigos 226 e 227, a relevância da família no ordenamento jurídico brasileiro, já antecipando a sua carga de responsabilidades e das expectativas sociais e jurídicas depositadas no âmbito da instituição familiar:

Art. 226: A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão¹¹.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

O Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), em seu artigo 3º, acentua a obrigação da família, da sociedade e do poder público para a efetivação dos direitos do idoso, tais como o direito à saúde, educação, esporte, lazer, cultura, trabalho, cidadania, liberdade, dignidade, e a convivência familiar e comunitária¹². No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 4º, dispõe-se que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Chama atenção nesses dispositivos o fato de que a família, justamente por ser tida como “base da sociedade”, aparece antes da responsabilização do Estado e da comunidade, o que, no caso de um Estado de Bem Estar Social não concretizado, pode gerar problemas para as famílias diante da insuficiência das políticas públicas estatais oferecidas, bem como a gradativa redução da convivência comunitária entre as famílias no mundo moderno, cada vez mais trancadas entre seus muros e limitadas aos espaços privados diante do sucateamento dos espaços públicos¹³.

Não obstante a centralidade da família como núcleo básico da incidência das políticas públicas, deve-se levar em conta qual é o tipo de família tutelado pelo ordenamento jurídico. Não raramente a família que se pretende tutelar ainda é tida como aquela nos moldes tradicionais, sob a égide dos valores mais conservadores, desconsiderando as novas realidades familiares existentes. Trata-se de formulas que retiram de seu foco, por exemplo, as famílias monoparentais, as famílias em que não há filhos, famílias em que um ou alguns membros residem em outra localidade, sem que isso quebre ou prejudique os laços familiares, famílias formadas por casais homoafetivos, entre outros arranjos possíveis.

Para fins da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por exemplo, a família é considerada como sendo uma unidade mononuclear, que habita sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes. Na Política Nacional de Assistência – PNA (2004), foi galgada como diretriz a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”¹⁴. Em seus objetivos, tem-se que o PNA deve “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária”¹⁵. Já o

¹² BRASIL. Estatuto do idoso: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

¹³ BRASIL. Estatuto da criança e do adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

¹⁴ BRASIL. Ministérios da Previdência e Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999. p. 33.

¹⁵ Ibid.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dispõe que “para a proteção social de Assistência Social o princípio de matricialidade sociofamiliar” é que deve imperar, considerando que “a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”¹⁶.

Em outras palavras, não obstante a alta carga de responsabilidade que é conferida às famílias, é preciso pensar que a configuração das mesmas está se transformando juntamente com a sociedade. Família já não pode ser pensada como algo único, retirando-lhe a sua complexidade de formas e possibilidades. Pensar a família de modo simplista e como núcleo baseado na solidariedade entre um grande grupo de pessoas pode ser algo distante de muitas realidades, sobretudo ao se desconsiderar a necessidade de pais e mães de inserção no mercado de trabalho, a horizontalidade entre os cônjuges, a crescente diminuição dos grupos familiares, entre demais fatores que podem passar despercebido ao se levar em conta o modelo familiar tradicional.

Outro importante programa a ser mencionado é o Bolsa Família, iniciativa governamental que unificou quatro grandes programas federais: bolsa-escola, bolsa-alimentação, vale-gás e cartão-alimentação, sendo um programa de transferência de renda reconhecido em todo mundo. Além de outras críticas possíveis, observa-se que o programa acaba vinculando as políticas sociais a um determinado modelo de família, isso porque entre as contrapartidas previstas para a concessão do benefício está, por exemplo, a presença de filhos de até 15 anos na família; a manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participarem de ações de educação alimentar que devem ser oferecidas pelo governo¹⁷. Diante do quadro abordado, portanto, cabe perguntar: seria legítimo ao Estado condicionar uma renda de cidadania à unidade familiar ou a uma configuração familiar específica? Parece válido garantir acesso a bens coletivos, como serviços de saúde e educação, garantir uma adequada socialização das crianças e um respaldo pessoal e familiar aos adultos segundo um ideário de bem-estar familiar, “desde que seja este igualitarista, pluralista e equilibre individualidade e solidariedade grupal”¹⁸.

¹⁶ Id. Assistência Social e Cidadania. Brasília: MPAS, 1995. p. 89.

¹⁷ SILVA, Maria O. da S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 138.

¹⁸ ITABORAÍ, p. 7

Por esse motivo é que alguns pensadores e políticos defendem a ideia de que a vinculação de uma renda mínima ao núcleo familiar pode gerar distorções, devendo o benefício ser direcionado individualmente a cada cidadão. É o caso dos projetos de renda mínima cidadã, já defendido por Bacha, Unger e Suplicy. A renda mínima individualmente garantida, nessa perspectiva, é que abarcaria a capacidade de eliminação da miséria para o funcionamento de uma sociedade democrática. O Senador Eduardo Suplicy, em 1991, propôs a aprovação do projeto Renda Cidadã, tendo sido aprovado em 2004 (Lei 10.835/2004), pelo qual a renda mínima deve ser concedida a indivíduos portadores de direitos independentemente de suas características familiares.

Entretanto, o argumento que prevalece na elaboração e implementação das políticas públicas brasileiras não apenas reside na centralidade da família como alvo da intervenção estatal, senão também a defesa da focalização dos programas em famílias pobres com filhos em idade escolar. Fonseca¹⁹ lamenta que, nesse processo, a habilitação para a proteção social está vinculada ao pertencimento a um determinado tipo de família.

A análise de Esping-Andersen aponta para a existência do chamado *familismo*, sendo a forma de atuação estatal pelas políticas de modo a contribuir para uma maior dependência do indivíduo à família, marcando a entrada decisiva da família na provisão do bem-estar dos cidadãos. O autor considera essa forma de atuação pública como sendo contraproducente à formação das novas formas de família e à oferta de mão-de-obra no contexto atual. O alto valor conferido à família e o baixo grau de individuação de seus membros expressariam tal características²⁰.

O autor lembra que, para as mulheres, a “desfamiliarização” de suas responsabilidades de bem-estar pode ser uma condição prévia para a sua capacidade de inserção e produção no mercado de trabalho ou de estabelecerem núcleos familiares independentes, rompendo com questões atinentes às formas de família mais afinadas com os moldes do patriarcalismo e conservadorismo. Assim, Esping-Andersen trabalha com o conceito de “desfamiliarização”, que se refere: “(...) às políticas que reduzem a dependência individual em relação à família e que maximizam a disponibilidade de recursos econômicos para o indivíduo independentemente das reciprocidades familiares ou conjugais”²¹, às quais,

¹⁹ FONSECA, Cláudia. *A vingança de Capitu: DNA, escolha e destino na família brasileira contemporânea*. In: BRUSCHINI, Cristina, UNBEHAUM, Sandra. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo, Editora 34, 2002.

²⁰ DRIBE, Sônia M. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHÉ, Marta & MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007. p. 41.

²¹ ESPING-ANDERSEN, G. *As três Economias Políticas do Welfare State*. In: Lua Nova, n. 24, 1991. p. 66.

ao nosso ver, possui uma maior capacidade de abarcar as particularidades das novas formas de família. Importante mencionar ainda a crítica à utilização do conceito de “famílias de baixa renda” como referencial para políticas públicas, análise feita principalmente pelos autores da área de serviço social ao tratar da relação das famílias com os provimentos estatais. As famílias de camada mais baixa acabam sendo alvo de maiores intervenções em sua privacidade e acaba ganhando um rótulo estereotipado, o que acaba gerando estigmas e preconceitos, sendo constantemente abordadas pelos profissionais da assistência social. Ocorre que os problemas familiares existem dentro das mais diversas classes sociais, haja vista que os grupos mais vulneráveis e mais fragilizados pela sociedade se encontram entre todas elas, tais como os idosos, crianças, as mulheres, os homossexuais, entre outros.

Em suma, é fundamental destacar que as ponderações apresentadas não possuem o intuito de minimizar a importância incontestável da família como núcleo de afeto, segurança e do desenvolvimento humano, mas sim de afirmar o dever do Estado de responsabilizar-se pela vida dos cidadãos, independentemente de sua estrutura familiar, sobretudo diante do problema conceitual pelo qual se passa hoje ao tentar-se definir o que é família.

É preciso, pois, refletir sobre os limites entre direitos individuais e a privatização das responsabilidades pelo bem-estar social com base nas relações familiares, tendo em vista que a insuficiência da atuação estatal implica na assunção de muitas responsabilidades pela família para a proteção social de seus membros, impondo uma excessiva autonomia familiar enquanto capacidade de resolver problemas e necessidades.

3 AVANÇOS NA PROTEÇÃO À FAMÍLIA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em que pese a constatação de que as normas jurídicas postas eventualmente podem estar prejudicando a estruturação das novas configurações familiares, um olhar histórico sobre as políticas públicas pode revelar inúmeros avanços e importantes pontos de ruptura com as estruturas do patriarcalismo conservador. Nathalie Reis Itaboraí²² faz uma interessante análise a respeito da evolução das perspectivas adotadas pelas políticas públicas brasileiras no que toca ao tema do direito de família. A autora recorda que nos anos 30, a preocupação estatal estava voltada para a formação de uma identidade nacional, sobretudo com o intuito de

²² Ibid., p. 8.

“branquear” a população brasileira por meio da vinda de imigrantes e do incentivo à natalidade, tratando-se de uma situação em que a sexualidade estava a serviço da nação.

O abono familiar era concedido preferencialmente aos trabalhadores casados em detrimento dos solteiros, privilegiando os primeiros por considerar sua função social mais relevante. Vigoravam vantagens para pessoas casadas e com filhos na concessão de financiamentos habitacionais, aplicavam-se impostos adicionais para celibatários e casais sem filhos, estimulando o ideal de família da época, que era entendida pela existência de um casal com quatro filhos. O Estado incentivava a construção de casas individuais com dormitórios isolados para garantir um ambiente moral compatível com os valores dominantes, substituindo os cortiços, que eram vistos como espaços de promiscuidade, e priorizando a formação de famílias nucleares sem a presença de membros estranhos a ela, como agregados e inquilinos por meio de sublocações.

Chama atenção a política de tratamento às crianças e adolescentes por meio da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, de 1979. Naquele diploma, o menor era tratado como objeto de interesse da Segurança Nacional, de modo que o Estado deveria se interessar pelo menor tão somente quando ele se encontrasse na chamada “situação irregular” junto à família, considerada a sua responsável permanente. O Estado intervinha apenas em casos extremos, esperando que a família fosse capaz de prover todas as necessidades dos filhos. O termo “situação irregular” empregado pela lei colocava sob um mesmo rótulo o que antes era tido como menor abandonado, delinquente, infrator, vadio, etc. Em outras palavras, as crianças só eram objeto de interesse de Estado na medida em que as famílias falhassem em sua função socializadora, sem maiores preocupações com a intervenção estatal no provimento das necessidades dos menores.

A autora atenta ainda para o sistema de filiação, que era dividido entre duas espécies distintas: a filiação legítima e a ilegítima. Pelo Código Civil de 1916, em art. 358, era proibido o reconhecimento de filhos advindo de relações incestuosas ou adulterinas, impedindo que, se assim quisesse, um homem casado pudesse reconhecer o filho havido fora do casamento. Essa sistemática punia sobretudo os filhos e as mulheres, vitimizados pelo sistema patriarcal e machista. Não obstante, no passado, o casamento legal era tido como a base do exercício da procriação legítima, beneficiando assim os homens num contexto de assimetria nas relações de gênero, permitindo que este tivesse envolvimento simultâneo com mais de uma família natural e suas famílias legítimas, das quais resultariam os filhos legítimos.

Com efeito, nota-se em linhas gerais que a legislação brasileira evoluiu no reconhecimento da diversidade de formas familiares. Muitos conceitos e rótulos foram progressivamente caindo, como a bastardia e o concubinato. Não mais vivenciamos um cenário em que o abandono de crianças é estimulado, como era o caso de antigamente, em que a condição econômica era ensejava a perda legítima do então chamado “pátrio poder”, hoje poder familiar. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) representou um marco emblemático no tratamento dos menores no ordenamento jurídico pátrio, definindo que “criança” é a pessoa com 12 anos incompletos, sendo consideradas dos 12 aos 18 anos como adolescentes. O Estatuto tirou a pecha de que o menor é um problema da Segurança Nacional, passando a considerá-los como sujeitos de direitos cujas responsabilidades de proteção cabem também ao Estado e à comunidade, sendo pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e merecedoras de prioridade absoluta, consagrando a doutrina da proteção integral em substituição à “situação irregular”.

O surgimento e o reconhecimento das relações de parentesco sócio-afetivo tiraram a centralidade absoluta da importância dos laços biológicos nas famílias, ainda que a verdade biológica seja tida como necessária e os testes de DNA tenham se popularizado, sendo amplamente utilizados, sendo um direito do indivíduo o conhecimento de sua identidade genética. Além disso, a substituição da noção de pátrio por “poder familiar” avançou no estímulo à igualdade entre pais e mães, cabendo a mediação do poder judiciário na ausência de consenso entre os pais.

O casamento deixou de ser a base da família e da procriação, caindo também a distinção entre filhos legítimos e ilegítimo. É dizer, o afeto passou a ser visto gradualmente pelo próprio ordenamento jurídico como elemento essencial na constituição das relações familiares, evitando a penalização dos filhos e das mulheres pro conta das regras do patriarcado. Aos poucos, formas familiares tidas como ilegítimas, que eram alvo de estigma, foram passando a ser aceitas, assim como os filhos adotivos e os parceiros do mesmo sexo.

A ideia de parentalidade sócio-afetiva aponta para uma “desbiologização” dos vínculos familiares, prejudicando a noção de que o referencial genético impeça a relevância dos laços sociais.

Com a queda de certos valores comuns ao modelo patriarcal sob o ponto de vista formal e cultural, as mulheres passaram a ser mais protegidas e consideradas na legislação e nas políticas públicas. O acesso a planejamento familiar se tornou um direito reconhecido, bem como a ideia de “paternidade responsável” insculpida no artigo 226 da Constituição Federal, corroborando para a horizontalidade nas relações de responsabilidade e cuidado no

âmbito familiar. O avanço do direito das mulheres esbarra, contudo, na questão do aborto, que ainda é cercada por tabus religiosos e culturais, impedindo muitas vezes que o problema seja visto sob a ótica da política pública, uma vez que as mulheres pertencentes a classes sociais mais altas acabam pagando pela realização do aborto, e mulheres de classes sociais mais baixas o fazem em condições precárias e recorrem ao abandono das crianças.

No plano das relações homoafetivas, o entendimento das organizações oficiais, no Brasil e no mundo, já retiraram a “homossexualidade” da rol de Classificação Internacional de Doenças (CID). No direito interno, a jurisprudência vem desempenhando papel proeminente no reconhecimento dos direitos de homossexuais quanto às questões de família, como por exemplo, a questão da adoção e a concessão de benefícios previdenciários.

CONCLUSÃO

Conclui-se que as novas realidades familiares colocam impasses nas definições de políticas públicas que pretendam adotar a família como critério de intervenção estatal, uma que, com as mudanças mais recentes, as fronteiras desse tipo de classificação ficam mais porosas na própria legislação. Por outro lado, o reconhecimento legal é um passo importante, senão o primeiro para permitir a implementação de políticas públicas sob uma perspectiva de cidadania (direitos assegurados) e não caridade estatal, que varie conforme os valores e modelos de família apreciados por cada governo. No entanto, infelizmente, as políticas públicas no Brasil acabam olhando para as famílias quando estas se encontram em situações extremas, pelas quais a família recebe apoio quando se revela incapaz de cuidar, sendo considerada como pilar fundamental, se não o primeiro, para o desenvolvimento de seus membros.

Mesmo com os latentes avanços na legislação, precisamos ainda de leis e políticas públicas que ajudem a construir laços de solidariedade, familiar e comunitária, recuperando o social em face da crescente individualização fomentada pelo próprio mercado, fomentando a importância do respeito à diversidade cultural das formas de família e dos projetos de vida alternativos que estas podem desenvolver. Isso implica afirmar que não pode haver mais espaço para moralismos, devendo prevalecer uma compatibilização da postura com Estado com os valores contemporâneos, impedindo a exclusão dos direitos das famílias baseadas em laços que se afastam do modelo tradicional, tratando com igualdade e respeito às escolhas e padrões familiares.

Ademais, é necessária a superação do viés de classe social como parâmetro para a incidência das políticas públicas, devendo ser adotado como foco os grupos e pessoas considerados vulneráveis em nossa sociedade, tais como as mulheres, crianças e idosos, e até mesmo homens que não se enquadrem nos padrões da família patriarcal. Reconhecer a vulnerabilidade dos cidadãos é uma maneira de favorecer o equilíbrio entre autonomia e solidariedade nas relações familiares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BRASIL. *Assistência Social e Cidadania*. Brasília: MPAS, 1995.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Ministérios da Previdência e Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

_____. *Estatuto da criança e do adolescente*: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

_____. *Estatuto do idoso*: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

CARBONERA, Silvana Maria. *O papel jurídico do afeto nas relações de família*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DIMOULIS, Dimitri. *Manual de Introdução ao Estudo do Direito*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

DRIBE, Sônia M. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três Economias Políticas do Welfare State*. In: Lua Nova, n. 24, 1991.

FIGUEIRA, Sérvulo. *Uma nova família?* Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

FONSECA, Cláudia. *A vingança de Capitu: DNA, escolha e destino na família brasileira contemporânea*. In: BRUSCHINI, Cristina, UNBEHAUM, Sandra. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo, Editora 34, 2002.

ITABORAÍ, Nathalie Reis. *A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

LÉVI-SRAUSS. Claude. *As organizações dualistas existem?* In: Antropologia estrutural dois. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1993.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Nayara Hakime Dutra. *Recomeçar: família, filhos e desafios*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos. *A família contemporânea e a interface com as políticas públicas*. In: Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Brasília, Ser Social UnB, 2007.

SILVA, Maria O. da S. e; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

WIRTH, Noeme de Matos. *As novas configurações da família contemporânea e o discurso religioso*. Fazendo Gênero 10 - Desafios atuais do feminismo. 2013. (Congresso). Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386090342_ARQUIVO_NoemeDeMatos.pdf>. Acesso em: 10/11/2015.