

Políticas públicas para a família: o desafio da superação do subdesenvolvimento em serviços de apoio à família/ *Public policies for the family: the challenge of overcoming underdevelopment in services to support families*

SOLANGE MARIA TEIXEIRA*

Resumo: Neste artigo são discutidas ações, medidas e políticas dirigidas aos indivíduos, mas com impactos sobre a família, bem como as direcionadas a essa em seu conjunto. Discorre-se também sobre a possibilidade de criação de uma “política familiar” ou “políticas públicas para a família” e o desafio da superação do subdesenvolvimento de serviços de apoio à família no Brasil, como parte deste processo de constituição e consolidação da “política familiar”.

Palavras-chave: Família. Políticas Públicas. Política Familiar.

Abstract: This article discusses the actions, policies and measures targeted at individuals, but with impact on the family and directed to it family as a whole. It also discusses about the possibility of forming a “family policy” or “public policies for the family” and the challenge of overcoming underdevelopment of family support services in Brazil as part of this process of formation and consolidation of “family policy”.

Keywords: Family. Public Policy. Family Policy.

Introdução

A intervenção do Estado na família data do nascimento do próprio Estado moderno, sendo as políticas sociais uma

* Pós-doutorada em Serviço Social pela PUC-SP, Doutorado em Políticas Públicas pela UFMA, docente da Universidade Federal do Piauí nos cursos de graduação em Serviço Social e na Pós-graduação em Políticas Públicas. E-mail: solangemteixeira@hotmail.com

das formas desta intervenção. Contudo, esta interferência do Estado não se esgota nesse mecanismo, incluindo outros, como a legislação através da qual se definem as relações familiares, tais como leis acerca do matrimônio, do divórcio, dos deveres e responsabilidades dos pais, obrigatoriedade escolar, direitos das crianças e adolescentes, mulheres, idosos, e outros membros da família, mediante Constituições, Código Civil e legislação social em geral; as políticas demográficas, tanto na forma de incentivo à natalidade como as de controle; as políticas econômicas com impactos na vida familiar; e a cultura de especialistas com as estratégias normatizadoras e de controle da vida familiar (MIOTO, 2006).

Há, entretanto, controvérsias sobre o sentido dessa interferência do Estado, sendo lida, de um lado, como um evento de progressiva invasão e controle da vida individual e familiar e, de outro, como evento de progressiva emancipação dos indivíduos e da própria família dos centros de poder tradicionais, como parentela, comunidades, igrejas ou, ainda, conforme Saraceno (1992), de sobrecarga da família, mediante incorporação de novas funções e deveres.

Essas vertentes e opiniões, destacadas por Miotto (2006), reconhecem que o Estado é, notadamente, o agente mais importante na definição de normas e regras às quais a família está vinculada, além de “toda a imagem de família, de homem, de mulher, de relação conjugal e de adultos que essas (suas) políticas propõem” (p. 48), assim como o trabalho social dirigido a elas.

Ainda como ressaltam Miotto e Campos (2003, p. 176), certamente a definição, explícita ou implícita, de política relacionada à família, ou aos indivíduos, mas com impactos nas suas famílias, influencia o tamanho, composição, comportamentos, normas e valores familiares e, paralelamente, sua posição no contexto maior da sociedade.

Embora o Estado, através das políticas públicas, redesenhe e em parte condicione a própria organização e divisão do trabalho no interior das famílias, reproduza as diferenças, inclusive, as de gênero, a família nem é puramente passiva nem absolutamente autônoma. Como destaca Saraceno (1992, p.14), “a família é um dos atores sociais que contribuem para definir as formas e os sentidos da própria mudança social, ainda que com diferentes graus de liberdade segundo as circunstâncias”.

Em relação às políticas públicas, segundo Barros (1995), é preciso distinguir entre as políticas que afetam a família e a política familiar que tem a família como alvo. Para a autora, na maioria dos países latino-americanos não existe uma política familiar explícita, mas sim um conjunto de medidas, programas e projetos que as afetam direta ou indiretamente.

Adotar uma política familiar é complicado por todas as razões já elencadas. A principal delas é a sua face de controle ou de sobrecarga às famílias. Pereira (2006) afirma que, mesmo com a “redescoberta” da família nos últimos anos, especialmente pelo ângulo de sua relação com o Estado, dando origem às políticas voltadas a esta em seu conjunto, não se pode afirmar que exista propriamente uma política familiar em muitos países capitalistas centrais, assim como na maioria dos periféricos, como é o caso do Brasil. Isso porque não há um padrão homogêneo de política social, existindo nestas medidas que afetam as famílias, que estão, entretanto, impregnadas de particularismos culturais. Deste modo, é lícito falar de uma “política familiar à brasileira” e identificar os seus traços, que, como veremos, vão da mediação das intervenções sobre indivíduos com impactos sobre a família ou diretamente sobre a própria família como um todo, mais recentemente.

O objetivo deste texto é refletir sobre uma forma particular de intervenção do Estado sobre a família e seus impactos nas relações familiares – principalmente entre gêneros –, que são

as políticas públicas, com destaque especial para as políticas sociais, tais como previdência, educação e assistência social, e as possibilidades de construção de uma “política familiar” que supere o subdesenvolvimento de serviços de apoio à família, equiparando-os aos benefícios dirigidos aos seus membros ou a esta em seu conjunto.

Medidas dirigidas à família no Estado de Bem-Estar Social europeu e seus impactos nas relações familiares

Como destaca Esping-Andersen (1999), o Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra era grandemente, até a década de 1950, um sistema de transferência de renda, apenas marginalmente dedicado a serviços para a família. As primeiras nações a empreender uma expansão substancial nos serviços à família – em particular nos cuidados com as crianças, moradia, ajuda de moradia para idosos – foram a Dinamarca e Suécia (começando no fim dos anos 1960), seguidas da Noruega, Finlândia, Bélgica e França (começando no fim dos anos 1970). Também há uma longa tradição dos países europeus em oferta de jardins da infância e pré-escolar para crianças de 3 a 6 anos de idade, em alguns casos, com cobertura quase universal, como ocorre na Escandinávia.

Todavia, o Estado de Bem-Estar Social desenvolveu-se com intensidade muito diversa, tanto entre os países europeus como entre os periféricos. Também a relação entre Estado, mercado e família na provisão da proteção social é bastante variada, dando origem a regimes diferenciados de bem-estar social, associados às tradições econômicas, políticas e culturais de cada país.

Ao examinar a participação da família nos regimes de bem-estar, Esping-Andersen (1999) encontrou uma imagem que denomina “bimodal”, com o bem-estar social dos países nórdicos em um dos extremos com maior grau de “desfamiliarização”,

entendido como coletivização das necessidades das famílias; ou seja, com maior responsabilidade do conjunto da sociedade sobre o bem-estar e a satisfação das necessidades dos membros da família, expressa em maior porcentagem de gasto social em serviços domiciliares, cobertura de creches e de ajuda aos idosos, e ainda políticas e serviços que socializam os custos da família e assim minimizam a dependência do indivíduo, em particular da mulher, em relação à família e ao mercado.

É nesse sentido que Sunkel (2006, p. 21) afirma que a “desfamiliarização” faz referência a um Estado de Bem-Estar “amistoso” com a mulher, à medida que incentiva sua independência econômica, liberando-a das obrigações familiares que restringem sua participação no mercado de trabalho, cobrindo serviços que antes eram de sua responsabilidade e realizados em domicílio.

Assim, como ressalta Navarro (2002), não é por acaso que, entre os países da União Europeia, os que têm maior participação da mulher no mundo do trabalho (74%) sejam os nórdicos, onde existe maior desenvolvimento de serviços de apoio à família e inserção das mulheres, como força de trabalho, nesses serviços públicos.

No outro extremo em relação à “desfamiliarização”, medida em termos de previsão pública de serviços para a família, encontram-se os sistemas liberais, os sistemas mediterrâneos e o Japão – “diferem somente pelo sotaque” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 61), todos com elevados níveis de “familismo”, ou seja, de responsabilização da família pelo bem-estar de seus membros.

Ferrera (2000) destaca, em seus estudos, as particularidades dos países da Europa do Sul, como Espanha, Portugal, Grécia e Itália, conjunto este definido seja como um regime específico ou um subtipo do Regime Conservador, denominado de sistema

mediterrâneo ou latino, cuja característica, dentre outras, é o acentuado “familismo”. Ou seja, a família “tem funcionado como uma eficaz (embora informal) rede de segurança, um “amortecedor”¹, e promotora de bem-estar para seus membros, [...] através dos cuidados infantis, assistência ao desempregado, os cuidados aos idosos e deficientes ou habitação” (MORENO, 2004; NALNI, 2003 *apud* FERRERA, 2005, p. 8).

Navarro (2002), ao descrever a situação espanhola, salienta que a ausência dessas estruturas públicas de apoio à família tem também um corte econômico: explica a baixa participação da mulher na força de trabalho; somente 38% das mulheres adultas na Espanha estão integradas ao mercado de trabalho, quando a média na União Europeia é de 53% e dos países nórdicos de 74%. Isso porque a sobrecarga das famílias, em especial das mulheres, cria dificuldades de conciliar as responsabilidades profissionais e familiares. Esta sobrecarga pode ser medida pela quantidade de horas semanais que as mulheres dedicam ao lar, cuidando de crianças, idosos, pessoas incapacitadas, jovens desempregados e pessoas adultas – na Espanha chega a 44 horas, a mais alta da União Europeia.

Portanto, a pergunta de Navarro (2002) sobre quem cobre as insuficiências do Estado de Bem-Estar Social da Espanha e Catalunha e a resposta de que é a família – em particular a mulher, que tem maior responsabilidade no que diz respeito aos cuidados e afazeres domésticos – mostram a extensão do “familismo”, realidade que se estende a outros países da Europa do Sul. Essa situação reproduz o modelo padrão de família do homem

¹ Pagan (em palestra na aula inaugural do primeiro semestre de 2009, na PUC-SP), em seus estudos recentes sobre a pobreza, trata o caso do Sul da Europa como “pobreza integrada”, à medida que os efeitos da crise e do desemprego são amortecidos pela família, e a pobreza é, portanto, menos estigmatizada. Mas, como destaca Moreno (2002 *apud* FERRERA, 2005, p. 8), “esta síndrome tem, sem dúvida, resultados positivos em termos de inclusão: os pobres continuam a ser mais firmemente integrados ao tecido social. Mas também tem gerado algumas patologias socioeconômicas: as baixas taxas de emprego feminino e o dramático declínio da fecundidade entre as mulheres”.

provedor/mulher cuidadora, relações assimétricas e hierarquizadas de gênero², considerando que, segundo os estudos do autor, também na Espanha e Catalunha o companheiro ou marido dedica apenas 6 horas semanais aos trabalhos domésticos, enquanto o homem sueco dedica 22 horas semanais.

Acrescente-se que, também na Itália, segundo os dados do ISTAT (SARACENO, 1992), o número médio de horas semanais de trabalho doméstico realizado pelas mulheres em núcleos em que ela trabalha e tem filhos é de 31,7 horas e do homem 6,3 horas, inferindo-se que a crescente participação da mulher no trabalho remunerado, casada e com filhos, não tem significado em contrapartida no aumento análogo de participação do homem no trabalho doméstico.

Portanto, os serviços públicos de apoio à família não apenas tornam a mulher independente, mas podem favorecer relações de gênero mais igualitárias³, como também gerar empregos nas áreas de serviços de ajuda à família, ampliando a população economicamente ativa empregada, principalmente as mulheres, nos serviços estatais de bem-estar.⁴

Já nos países da Europa do Sul é nítida a visão conservadora que vê a família e a sociedade civil como responsáveis pela proteção

² O trabalho familiar é simultaneamente necessário e repartido não só de forma desequilibrada, mas, *a priori*, é o “não dito” do casamento, como também da organização social, que mina o modelo de paridade entre cônjuges, enfraquecendo a posição da mulher quer nas relações conjugais quer relativamente ao mercado de trabalho. O trabalho doméstico continua a ser atribuído à mulher mesmo quando trabalha, apesar do ligeiro aumento da participação dos pais no cuidado dos filhos (SARACENO, 1992, p. 183).

³ Conforme Esping-Andersen (1999), onde a maioria das mulheres está empregada as horas de trabalho doméstico não remunerado são relativamente mais baixas, menos de 25 horas por semana na Dinamarca; 30/35 horas no Canadá, Inglaterra, Suécia e E.U.A; onde esta inserção é menor essas cargas horárias são muito maiores, com na Espanha e Itália que chega a 45 horas semanais.

⁴ O subdesenvolvimento do Estado em serviços de apoio à família expressa maior desemprego, não inserção da maioria das mulheres no mercado de trabalho e menor quantidade de população adulta ativa inserida no Estado, como empregador. Segundo Navarro (2002, p. 8), 18% da população adulta trabalham em serviços do Estado de Bem-Estar Social sueco, incluindo serviços de ajuda às famílias, escolas e serviços sanitários, frente a 5% da Espanha, o percentual mais baixo da União Europeia.

social de seus membros, sobrecarregando a família e a mulher, bem como o princípio da subsidiaridade da intervenção do Estado, daí o seu débil desenvolvimento em serviços de apoio à família.

A Europa Continental, em especial países como Alemanha e França, apresentam indícios de uma política familiar, com subsídios estatais significativos em transferência financeira, serviços sociais, distinguindo-se desses outros países. Mas, como destaca Esping-Andersen (1990), os benefícios familiares diretos são verdadeiramente pequenos em todos os países da Europa Continental, sendo também nestes onde há maior penalização das famílias com dois provedores, mais que nos países da Europa do Sul, se considerados separados, reafirmando o caráter conservador e “familista” da Europa Continental.

“Política familiar” na América Latina e Brasil

Goldani (*apud* SUNKEL, 2006, p. 50-51) identifica certos modelos de políticas dirigidas à família (direta ou indiretamente) que têm predominado na América Latina:

- a) Em primeiro lugar, *AS POLÍTICAS DE FAMÍLIAS*, definidas como o conjunto de medidas e instrumentos que visam intervir no modelo existente, buscando “conformar” estruturas familiares para obter certo modelo ideal de família, adaptado ou funcional ao modelo de desenvolvimento econômico do país; como é o caso das medidas de controle de natalidade na região, nos anos 1960, e, de maneira geral, conforme Bermúdez (2001), todas as reformas legais tendentes à construção de uma família não patriarcal.
- b) Em segundo lugar, *A POLÍTICA REFERIDA À FAMÍLIA*, entendida como o conjunto de medidas

e instrumentos de políticas públicas cujo objetivo é fortalecer as funções (de socialização, reprodução, cuidados, subjetividades e afetividade) das famílias na proteção social. Ressalta a autora que esse tipo é o mais difundido na região, seja pelas políticas setoriais mais universalistas seja pelas mais focalizadas, que geralmente reproduzem, em suas medidas, concepções de família idealizada, modelo fixo de família nuclear e seus papéis clássicos, que são esperados por todos.

- c) Em terceiro lugar, *A POLÍTICA PARA A FAMÍLIA*, avaliada pela autora como a mais adequada, que parte de uma concepção mais ampla de família e das transformações familiares e busca a articulação entre trabalho doméstico, trabalho para o mercado e a provisão de bem-estar promovida pelo Estado.

Em geral, seria uma nova opção de política familiar adequada às mudanças na sua estrutura e à diversidade crescente dos arranjos familiares. Política que tenha uma orientação “amistosa” em relação às mulheres, no sentido de ser “desfamiliarizante”, e que, portanto, ofereça uma rede de serviços sociais de apoio às famílias, liberando as mulheres de suas responsabilidades domésticas que, historicamente, restringiram sua inserção no mercado de trabalho.

Conforme já destacado, há diferentes sentidos e objetivos de uma política familiar. Barros (1995) a define como “um conjunto coerente de princípios, objetivos, programas e recursos orientados a fortalecer e desenvolver a vida familiar e facilitar o desempenho da função social da família” (p. 122). Geralmente incluem-se cuidados, socialização, educação primária, proteção, entre outros itens, funções que recaem grandemente sobre o trabalho não pago das mulheres, o que para nós significa tomar a família uma “parceira explícita” do Estado na proteção social, para potencializar e otimizar a proteção pública oferecida. Logo,

isto traz uma sobrecarga às famílias, na medida em que a proteção oferecida exige sempre novas funções e responsabilidades destas como contrapartida. Deste modo, a proteção social pública não é um direito incondicional.

Nesse artigo, tomamos como contraponto dessa perspectiva uma política familiar, entendida como um conjunto de serviços e benefícios monetários e de apoio às famílias, que secundarize as suas funções de reprodução social, que implique maior responsabilidade estatal, em subsídios, benefícios individuais e serviços universalizados de suporte às famílias.

Uma política pró-família deve ser “desmercadorizante” e “desfamiliarizante”, de modo a garantir a vida familiar e comunitária com condições de sustentabilidade, tanto material, com renda complementar, como de serviços que permitam a conciliação de responsabilidades familiares com o trabalho dos provedores, principalmente das mulheres, oferecendo serviços e cuidados aos membros dependentes em tempo integral ou quando estes responsáveis estão impossibilitados de fazê-los.

Nessa perspectiva, uma política familiar ultrapassa as dimensões de uma política setorial para integrar um conjunto de políticas, serviços e programas que visam garantir a convivência familiar, logo, um conjunto de políticas públicas dirigidas ao atendimento das necessidades da família.

No caso específico do Brasil, a política social esteve tradicionalmente voltada, em relação aos seguros sociais, ao trabalhador organizado por categoria e à sua família como dependente, reproduzindo o modelo tradicional familiar baseado nos papéis do homem/provedor e mulher/cuidadora; e, no caso específico da política de assistência social aos segmentos ou “indivíduos-problema”, definido por “situações específicas

problemáticas”, fundadas no paradigma da família irregular e incapaz.

Como destaca Miotto (2006), na categoria de incapazes estariam as famílias que não conseguiram atender as expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções a elas designadas; portanto, que falharam, fracassaram nas responsabilidades do cuidado e proteção de seus membros, tanto nos seus aspectos materiais quanto socioafetivos, fato geralmente atribuído às suas organizações familiares “incompletas”, “desestruturadas”, à pobreza, à ignorância, etc. Então, para essas famílias destinam-se as ações assistenciais e a atenção pública.

Na contemporaneidade, a família assume papel central na política de assistência social, em programas de transferência de renda e de saúde, em que há ações que se encaminham para uma verdadeira “política familiar” ou “política para a família”. Isto ocorre, porém, em uma perspectiva contraditória, que oferece proteção e reconhece a variedade das experiências familiares, mas com a contrapartida do reforço da responsabilização familiar, dos tradicionais papéis de seus integrantes, independente das transformações que afetam a família, como é o caso dos benefícios da assistência social.

Todavia, propor uma “política familiar” ou encontrar seus indícios concretos não é tarefa fácil, considerando que as medidas que afetam a família perpassam várias políticas públicas, para além de uma política setorial. No Brasil, podemos dizer que o Estado é subdesenvolvido em termos de prestação de serviços de apoio à família face aos benefícios, embora estes também sejam pouco generosos em seus valores.

São consideradas *políticas públicas* que afetam a família aquelas voltadas a esta como um todo ou aquelas dirigidas aos seus membros, em especial aos que necessitam de maiores cuidados, tais

como os idosos, as crianças, os adolescentes e os jovens. Portanto, o avanço dos direitos sociais por segmento constitui ação com impacto sobre a família.

Em relação aos benefícios oferecidos à família, destaca-se o salário-família da Previdência Social, garantido aos empregados com carteira assinada que possuam filhos de zero a catorze anos ou filhos inválidos. É um benefício que data de 1960 e vem sofrendo modificações. Embora a Constituição Federal de 1988 assegure o benefício a todos os trabalhadores, sem distinção do valor da remuneração, a Emenda Constitucional nº 20 alterou a qualificação dos beneficiários, com nítido foco nos mais pobres.

Assim, atualmente o salário-família destina-se aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos, com salário de até R\$ 752,12, para auxiliar no sustento dos filhos menores de catorze anos e inválidos de qualquer idade. Tem valor de R\$ 25,60 por filho, para quem ganhar até R\$ 500,00. Para o trabalhador que receber de R\$ 500,41 até R\$ 752,12, o valor do benefício é de R\$ 18,08 por filho.

Podemos dizer ainda que a Previdência Social, com o pagamento de aposentadorias e pensões, tem forte impacto sobre os rendimentos da família, assim como os benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes pobres, estes últimos incapazes para o trabalho, que não tenham na família pessoas com capacidade financeira para mantê-los. Certamente, essas medidas tornam os idosos e deficientes independentes financeiramente, mas reforçam, de alguma maneira, o “familismo”. Isto porque se subentende que, com o acesso aos benefícios, a família tenha condições de prover os serviços e cuidados de que necessitam. Além do princípio da subsidiaridade, só é dever do Estado prover idosos e deficientes que tenham famílias incapazes de sustentá-los.

No Brasil, a proporção de idosos (pessoas com 60 anos ou mais de idade) que recebem algum benefício dessas políticas é a mais alta da América Latina. Em 2006, 76,8% da população recebiam algum benefício (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2008). Obviamente, isto reproduz as desigualdades de gênero marcantes na inserção da mulher no mercado de trabalho e sua condição de dependente no acesso à previdência. Assim, para o mesmo ano, 81% dos homens idosos brancos recebiam algum benefício, enquanto esta proporção era de 75% para as mulheres negras.

Isso porque os regimes de proteção social fundados nos seguros sociais bismarckianos, e todos os que guardam semelhanças com o regime conservador, de acesso aos benefícios e serviços pelo status ocupacional, promoveram e favoreceram o modelo de família homem provedor/mulher cuidadora, no qual as mulheres e os filhos acessam benefícios na condição de dependentes. Essa relação de acesso à previdência como dependente é medida pela quantidade de homens pensionistas no Brasil, que, em 2005, era de apenas 3,2% contra 33,3% das mulheres nesta condição, refletindo esse modelo.

Outro benefício federal de transferência direta de renda, neste caso dirigido à família como um todo, é o Programa Bolsa Família, que se destina às famílias em situação de pobreza (com renda mensal per capita de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e em extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 70,00). As famílias que possuem renda mensal per capita de R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só ingressam no programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, e desde que cumpram as condicionalidades, como frequência escolar dos filhos de 85% em estabelecimento de ensino regular, acompanhamento de saúde, realização de pré-natal para as gestantes, além de participar de outros serviços de saúde. As famílias em situação de extrema pobreza podem integrar o programa sejam quais forem as idades de seus componentes.

O PBF se efetiva nessa direção, como estratégia que protege, mas também amplia as responsabilidades familiares, em especial das mulheres. Segundo Rodrigues (2008), ao determinar que o repasse de recursos financeiros mensais contemple prioritariamente as mulheres, tal fato pode se constituir em ação estratégica no enfrentamento da situação de pobreza em que vivem, principalmente, as que são responsáveis por seus núcleos familiares, além de melhorar suas condições de vida, como a alimentação, acesso a recursos, possibilidade de adquirir bens, ter crédito e programar gastos. Concorde, entretanto, que isso não traz mudança no status social ou maior autonomia para as mulheres, significando apenas o reforço da maternagem e de suas responsabilidades na administração do lar.

A esse respeito, Suárez e Libardoni (2007), em pesquisa junto às usuárias do Programa Bolsa Família, destacam que a apropriação do programa pelas beneficiárias possibilita o melhor cumprimento de suas responsabilidades de cuidar de crianças; portanto, o bom desempenho da maternagem e, conseqüentemente, o fortalecimento da identidade feminina; ou seja, daquela identidade⁵ social e culturalmente criada, típica da família nuclear burguesa.

As autoras reconhecem que, na ausência de serviços públicos que contribuam para a realização das funções de reprodução social, especialmente no que concerne aos cuidados das crianças, o programa acaba concentrando nas mulheres beneficiárias a realização da maior parte desse processo.

A menção recorrente ao “saber e competências femininas” para desempenhar os papéis de mães e cuidadoras e sua importância para o PBF revela a força e a influência de concepções maternalistas no delineamento do programa e no lugar atribuído às mulheres (RODRIGUES, 2008), o que justifica a crítica ao programa de que

⁵ Com a identificação da mulher com as funções de criar e manter profundas ligações de caráter pessoal, enquanto os homens são identificados por sua capacidade de independência e autonomia (Cf. RAMPAGE, C.; AVIS, J. M., 2000).

este acaba incentivando e reproduzindo os papéis estereotipados e tradicionalmente atribuídos às mulheres na maternidade, de mãe/dona de casa/cuidadora e educadora.

É o que Freitas (2008) denomina de “poder das mulheres às avessas”, posto que o benefício permite à mulher valorizar-se e revalorizar-se perante o grupo familiar. Contudo, isto se dá mediante a incorporação e cumprimento das funções que lhe são atribuídas pela condição de mãe, e pela culpabilização das mulheres que não conseguem desempenhar adequadamente esses papéis e expectativas.

Assim, as condicionalidades significam “a normatização de aspectos da vida familiar, em que o Estado determina de forma coercitiva e punitiva as tarefas da família; negando direitos incondicionais” (FONTENELE, 2007, p. 207), quando os indivíduos deveriam ter acesso a eles simplesmente por sua condição de cidadãos de uma nação.

Todavia, o Estado realiza essa ação controladora, através de medidas protetivas. O benefício é destinado à família, mas condicionado às obrigações desta com os filhos no tocante à escola e à saúde, e deve ser entregue, preferencialmente, às mulheres, ficando explícita a preocupação governamental em minorar a pobreza, mas também de reforçar as responsabilidades familiares, particularmente das mulheres.

A política de educação, mais precisamente de Educação Infantil e Pré-escolar, Ensino Fundamental e Médio, embora seja definida como um direito das crianças e adolescentes, e não apenas das mulheres trabalhadoras, afeta a família, em especial as mulheres, e reduz o nível de “familismo” do bem-estar, à medida que seus custos são socializados, diminuindo o tempo dedicado aos cuidados familiares. Também possibilita compatibilizar responsabilidades familiares e inserção produtiva das mulheres.

Porém, no Brasil, a oferta de creches e educação infantil nunca chegou a um patamar satisfatório para atender a demanda.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), a frequência das crianças de 0 a 3 anos de idade aos serviços de creche era apenas de 13,3%. O acesso à creche nesta faixa etária era ainda mais restritivo para as famílias mais pobres, com rendimentos de até 1\2 salário mínimo *per capita*. A taxa de frequência era de 8,6%, bem abaixo da média. Já a frequência para as crianças de famílias com rendimentos acima de 3 salários mínimos chegou a 35,8%. Ou seja, a condição econômica familiar é, portanto, um fator de restrição às mulheres ao mercado de trabalho, ao lado da ampliação de seus afazeres e da carga horária semanal dos serviços domésticos.

No caso de crianças de 4 a 6 anos, a frequência escolar era maior, de 72,7%, em 2005. Na faixa etária de 7 a 14 anos, a frequência escolar estava praticamente universalizada, apesar de, conforme o IBGE (2006), apenas 53,5% dos alunos concluírem o Ensino Fundamental em um tempo médio de dez anos. Essa ampla cobertura se deve à fixação da obrigatoriedade do Ensino Fundamental como uma responsabilidade pública e ao fato de o Ensino Infantil (de 4 a 6 anos), embora não sendo obrigatório, ser assumido pelos governos estaduais e municipais como de responsabilidade pública.

Outros serviços, como os de assistência social, dirigem-se à família. Fundados no princípio da matricialidade sociofamiliar, são serviços de socialização, convivência, profissionalização, ocupação do tempo livre de idosos, crianças, adolescentes e jovens, que buscam atender as demandas da família. Estes serviços e os benefícios da assistência social estão previstos como parte das ações da proteção social básica. São oferecidos pelo Programa de Atenção Integral à Família e desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e na rede socioassistencial.

A PNAS destaca como serviços de proteção social básica de assistência social “aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais [...]”, tais como:

- Programa de Atenção Integral à Família.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de Convivência para idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p. 36).

O potencial dos serviços oferecidos, em uma perspectiva de política familiar, ainda é limitante, dada a focalização em famílias vulneráveis; a insuficiência de recursos para sua difusão em larga escala, mesmo para esse público restrito; o fato de sua organização ainda não se fundamentar nas necessidades da família, principalmente em relação aos horários de funcionamento, os turnos que oferecem os serviços (geralmente em apenas um dos turnos); reduzida capacidade dos espaços públicos para ofertá-los, inclusive dos CRAS; ou seja, insuficientes para permitir a

conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares para homens e mulheres.

Todavia, é possível identificar outros esforços para a articulação de um conjunto de serviços para atenção às necessidades das famílias, como as ações intersetoriais entre as políticas. Tais esforços não devem se restringir a encaminhar e garantir atendimento, mas reorganizar os serviços em torno do que as famílias precisam.

Destaca-se ainda que os serviços que compõem a rede socioassistencial não são apenas aqueles oferecidos pela rede pública. A NOB/SUAS define a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de proteção social, sob hierarquia básica e especial, e ainda por níveis de complexidade.

Assim, o reconhecimento da assistência social como direito, desde a LOAS ao SUAS, não significou uma opção pela estatização nem pela laicização do campo assistencial. A lei, na verdade, estabelece que deve haver uma ‘colaboração vigiada’ entre os poderes públicos e o mundo da filantropia (BOSCHETTI, 2003, p. 136), com indicações legais de que este deve se submeter para garantir o estatuto de direito, se é que isso é possível, condutas diferentes para assegurar direitos quando o agente da proteção social é privado.

Considerando os recursos repassados para as entidades de assistência social, os *per capita* baixos por usuários e serviços prestados, apesar de contínuos, colocam a necessidade de outras fontes de financiamento para muitas dessas organizações, além do trabalho voluntário, condição que reflete nas metas reduzidas e na baixa capacidade de atender as demandas da população. A parceria

com o Estado reduz para esse os custos sociais, mas para garantir quantidade, qualidade e universalidade são necessário mais do que adequação às normas técnicas. As organizações não podem efetivar direitos, mas ajudas, devido às suas restritas capacidades de atender e universalizar o acesso, além dos entraves do personalismo e do clientelismo que perpassam esse acesso e do fato de não ser um direito reclamável.

Em síntese, no Brasil os serviços sociais de “desfamiliarização” que oferecem suporte à família, promovidos pela intervenção Estado, tais como creches, de cuidados domiciliares, de socialização, convivência, residências alternativas, profissionalizantes, ocupação do tempo livre de idosos, crianças, adolescentes, jovens, deficientes, são subdesenvolvidos, pois há a absorção de grande parte do orçamento da assistência social em benefícios monetários.

Sobre essa concentração de recursos em benefícios e o subdesenvolvimento de serviços, Boschetti e Salvador (2006) destacam que o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o da Renda Mensal Vitalícia – RMV absorveram 91,14% dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social em 2004; e 89,14% em 2005, reafirmando a histórica concentração dos recursos em benefícios em relação aos serviços assistenciais.

Ainda sobre a defasagem entre o montante de recursos para o financiamento de benefícios, face aos serviços, ou rede socioassistencial, Sposati (2006) afirma que os recursos financeiros para o BPC, no orçamento federal, é oito vezes maior do que o de serviços socioassistenciais. Caso se some a esse montante os recursos do Programa Bolsa Família, essa discrepância sobe para 14 vezes. Isto mostra que “a cobertura da rede de serviços socioassistencial provida com recursos federais tem ainda baixa incidência” (p. 98).

Caminhar na direção de uma “política familiar” ou de políticas públicas para a família que, de fato, garantam o direito à

convivência familiar requer que se supere o subdesenvolvimento dos serviços de apoio à família e se equiparem em recursos e ofertas os benefícios e serviços; que se amplie o valor monetário dos benefícios; que os mesmos sejam fixados como direito à sobrevivência, garantida pela assistência e previdência social; que estes benefícios sejam articulados com a rede de serviços ofertados, mantendo a quantidade e qualidade necessárias ao atendimento da demanda, ao trabalho social e socioeducativo, às políticas sociais, como às de educação, saúde, trabalho e de assistência social.

A equiparação entre benefícios e serviços, ou benefícios com serviços de apoio à família, requer mais que novas formas de gerenciamento e mobilização de recursos locais, mas sim esforços conjuntos, exercício de intersetorialidade e novos recursos orçamentários da União, estados e municípios.

Requer ainda, conforme Campos e Reis (2009), que se supere a “antinomia absoluta” entre família e indivíduo na política social brasileira, mediante uma aceitação da complementaridade e interdependência dos serviços dirigidos aos seus membros ou à família como um todo. Isso porque, segundo as autoras, atender necessidades individuais dos vários membros da família produz impactos sobre toda a vida familiar, “notadamente sobre o tempo e a organização, a energia e a responsabilidade dos pais na criação e educação dos filhos e na orientação das diversas estratégias familiares” (p. 49). Todavia, esses serviços para segmentos devem ser reorientados no sentido de suprir as demandas das famílias e não apenas dos segmentos isoladamente, além de envolver a família nos serviços oferecidos e no trabalho social, ou seja, o atendimento deve ter uma dimensão mais totalizante da atenção e da necessária intersetorialidade.

As ações da assistência social, em um novo regime de gestão que lhes dê organicidade e continuidade, são consideradas, nesse contexto, um avanço. Embora não superados a debilidade

e o subdesenvolvimento da promoção de serviços à família, há nessas ações potencialidades, considerando o trabalho intersetorial previsto, desde que haja articulação interna e externa entre as políticas, cujas ações precisam ser direcionadas a atender as demandas da família.

Conclusão

Fortalecer a vida familiar é fundamental, não porque essa seja insubstituível na proteção de seus membros ou para reforçar seus papéis nessa proteção social, mas porque essa é uma forma de vida em grupo, duradoura, que gera vínculos de pertencimento, pois “sem os vínculos a existência humana se torna profundamente instável” (HELLER, 1987, p. 21). Também porque cria sentimentos de responsabilidade, segurança afetiva, que **votam** uma “pessoa para outra”, em que se é preparado para “viver com o outro”, a ter presente as exigências dos seres humanos que nos são mais próximos. Sem essa experiência primária, é difícil estarmos preparados para participar ativamente do processo de decisão na esfera coletiva (HELLER, 1987).

O que não significa que a família não seja contraditória, conflituosa, espaço de hierarquias, de relações de força, mas também espaço de cooperação, negociação e solidariedade.

Não obstante os conflitos que a família gera e reproduz (PRADO, 1981), ela é importante em seu papel no desenvolvimento da sociabilidade, da afetividade e do bem-estar físico dos indivíduos, sobretudo, durante o período da infância, adolescência e velhice. “No restrito âmbito familiar, qualquer capacidade humana pode ser usada e valorizada, embora não possa competir com sucesso em escala nacional” (HELLER, 1987, p. 23) ou no mercado.

Portanto, a proteção social à família, sendo esta sujeito de direitos, e a garantia do direito de seus integrantes à convivência

familiar e comunitária, promovida pelo poder público, são essenciais. Logo, pretende-se a afirmação de uma “política familiar” que articule os vários serviços e benefícios – oferecidos por diferentes políticas públicas – à família ou aos seus membros.

Para constituir uma “política familiar” ou políticas públicas para a família, é necessário superar o subdesenvolvimento da oferta de serviços de suporte à família, serviços esses que devem secundarizar suas funções de reprodução social; superar o “familismo” ou a subsidiaridade da intervenção estatal; e que se ofereçam serviços universais, de acesso local, em quantidade e qualidade, sistemáticos e continuados, que garantam direitos e gerem independência para jovens, idosos, mulheres” (TEIXEIRA, 2009, p. 263); democratizando, assim, as relações familiares e autonomizando os membros mais frágeis e dependentes na hierarquia familiar, o que supõe o rompimento da “antinomia” entre serviços para segmentos e para a família, ou a sua necessária articulação, interdependência e reorganização em torno das demandas familiares.

Submetido em 03 de maio de 2010 e aceito para publicação em 14 de novembro de 2010.

Referências

BARROS, A. de P. El análise de las políticas sociales desde una perspectiva familiar. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 16, n. 49, p.117-132, nov. 1995.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: uma perversa alquimia. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 26, n. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BERMÚDEZ, M. S. D. M. Políticas Sociales y familia: Estado de Bienestar y neoliberalismo familiarista. *Revista Fronteras*, Montevideo: Universidade de la República, n. 4, p. 103-144, set. 2001.

BARROS, A. de P. El análise de las políticas sociales desde una perspectiva familiar. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 16, n. 49, p. 117-132, nov. 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS\SNAS, 2004.

CAMPOS, M. S.; REIS, D. S. Metodologias do trabalho social no CRAS. In: *CRAS: marcos legais*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2009.

_____; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. *Ser Social*, Brasília: Universidade de Brasília, v. 1, n. 12, p. 165-190, jan./jun. 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *Social foundations of postindustrial economies*, New York: Oxford, 1999.

FERRERA, M. A reconstrução do Estado Social na Europa Meridional. *Análise social*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, p. 457-475, 2000.

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

_____(Org.). *Welfare State reform in Southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. New York: Routledge, 2005.

FONTENELE, I. C. *O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal*. 2007. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) -. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

_____. A família na mira do Estado: proteção ou controle? In: *JORNADA INTERNACIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS*, 3., 2007, São Luís: UFMA, 2007. 1 CD-ROM.

FREITAS, R. de C. M. Programas de combate à pobreza: “o poder das mulheres às avessas”, *Serviço Social e Sociedade*, ano 29, n. 90, p. 45-62, nov. 2008.

HELLER, A. A concepção de família e Estado de bem-estar social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 8, p. 5-31, ago. 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça: análises preliminares dos dados*. 3. ed. Brasília, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sínteses de indicadores sociais*. Rio de Janeiro, 2006.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que se habla em nuestro país*. Barcelona: Anagrama, 2002.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PRADO, D. *O que é família*. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção primeiros passos, 50).

RAMPAGE, C.; AVIS, J. M. Identidade sexual, feminismo e terapia familiar. In: ELKAIM, M. *Panorama das terapias familiares*. São Paulo: Sumus, 2000.

RODRIGUES, M. A. M. F. Família e proteção social: análise da intervenção pública na década de 1990. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL EM SERVIÇO SOCIAL, 19., Salvador: IFSW, 2008. 1 CD-ROM.

SARACENO, C. *Sociologia da família*. Lisboa: Estampa, 1992.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição das mulheres. In: VAITIMAN, J.; PAES, R. S. (Orgs.). *Avaliação das políticas e programas do MDS – resultados*. Brasília: MDS, 2007.

SUNKEL, G. *El papel de la familia em la protección social em América Latina*. Chile: Cepal, 2006. (Série Políticas Sociales, n. 120).

TEIXEIRA, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 2, p. 245-264, jul./dez. 2009.