

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A FAMÍLIA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS¹

Maria do Carmo Brant de Carvalho²

Resumo:

O debate atual sobre Políticas Públicas voltadas para a Família coloca em destaque algumas questões para a reflexão: 1. família e políticas públicas têm funções correlatas e imprescindíveis ao desenvolvimento e proteção social dos indivíduos; 2. há diferentes ênfases e relações da política pública junto a família, no Brasil, no decorrer das últimas décadas; 3. a família, hoje, está no centro das políticas de proteção social; 4. a sociedade urbana carece de família; 5. a relação, pouco explorada na política pública, entre família / esfera da vida privada e a esfera pública; 6. a permanência de alguns equívocos no olhar da política pública sobre a família e 7. os novos padrões que orientam a formulação e condução da política pública.

Palavras-Chave: políticas públicas, família

Abstract:

The purpose of this text is to analyze some of the challenges concerning social policies and families in Brazil through the following issues: 1. social policies and family are not only inter-related but crucial for the protection and development of the individuals, 2. in Brazil throughout the last decades we can identify different tendencies on social poli-

¹ Palestra proferida na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em novembro de 2004, por ocasião da Conferência Internacional intitulada "Convivência Familiar e Comunitária: um direito a ser priorizado para todas as crianças", organizada pelo Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) e Chapin Hall Center for Children, Chicago, EUA.

² Maria do Carmo Brant de Carvalho é Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professora titular da mesma universidade.

cies directed for the families, 3. nowadays the family is a central issue for social policies, 4. urban societies lack the sense of 'family', 5. in social policies there has not been an in-depth study on the relationship between public and private spheres, 6. we can identify some misinterpretations on how social policies have been analyzed and 7. new patterns of creation and implementation of social policies.

Key-words: social policies, family.

Para refletir sobre esta temática quero, para além de expor tendências e desafios, destacar alguns recortes contidos na relação entre família e políticas públicas.

- **Um primeiro**, muito importante, diz respeito ao fato que o exercício vital das famílias é semelhante à missão desenvolvida pelas políticas públicas. Ambas visam dar conta da reprodução e proteção social dos grupos que estão sob sua tutela.

Se nas comunidades tradicionais, a família ocupava-se quase que exclusivamente destas funções, nas comunidades contemporâneas ela é compartilhada com o Estado pela via das políticas públicas.

O Estado Social de direito que hoje conhecemos, reduziu e, mesmo obscureceu, as atribuições substantivas da família no campo da reprodução e proteção social dos indivíduos.

Nos países capitalistas centrais, a oferta universal de bens e serviços proporcionados pelas políticas públicas pareceu mesmo descartar a família privilegiando o indivíduo cidadão. O progresso, a informação, a urbanização, o consumo fortaleceram a opção pelo indivíduo portador de direitos.

Nas décadas mais recentes, tanto nos países centrais quanto, sobretudo, nos países da periferia capitalista, a família volta a ser pensada como alvo e parceira no desenvolvimento dos cidadãos.

É bom lembrar que tanto a família quanto o Estado são instituições imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas.³ Os indivíduos, vivendo em sociedade, necessitam consumir tanto

³ Consultar o (muito bom) artigo de Marcelo Medeiros Coelho de Souza, "*A Importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*", IPEA; 2000.

mercadorias quanto bens e serviços que não podem ser obtidos pela via do mercado. Para alguns, estes bens dependem das políticas públicas ofertadas pelo Estado. Outros bens e serviços dependem da família pela via de sua condição de provedora de afeto, socialização, apoio mútuo e proteção.

O Estado e a família possuem papéis similares em seus âmbitos respectivos de atuação: regulam, normatizam, impõem direitos de propriedade, poder e deveres de proteção e assistência. Tanto a família quanto o Estado funcionam de modo similar enquanto filtros redistributivos de bem estar, trabalho e recursos. (Coelho de Souza; 2000).

Neste contexto de argumentação pode-se dizer que família e políticas públicas têm funções correlatas e imprescindíveis ao desenvolvimento e proteção social dos indivíduos.

Esta clareza, no entanto é recente. No imaginário coletivo apostou-se na última metade do século que passou, em sociedades capitalistas e socialistas onde a família era prescindível e substituível por um Estado protetor de direitos dos cidadãos.

- **Um segundo recorte analítico:** há diferentes ênfases e relações da política pública quando perspectivou a família, no decorrer de décadas passadas e no tempo presente.

Refletindo particularmente sobre a experiência brasileira, é possível observar que nos anos de 1970 a opção da política social recaiu sobre a mulher na família. Tratava-se de ofertar a ela, a mulher, condições, habilidades, atitudes para melhor gerir o lar do ponto de vista da economia doméstica e do planejamento familiar. Foi o tempo e a vez dos chamados clubes de mães. Ao mesmo tempo, e cada vez mais, tratou de ofertar capacitação para seu ingresso no mercado de trabalho.

É preciso relembrar o contexto vivido nos anos 60 e 70 do século que passou. Foi um tempo de "boom econômico" e carência de mão de obra; de emergência do movimento feminista e liberação sexual; do desejo de reduzir e controlar o próprio tamanho da família. De alguma forma todos estes fatores colocaram ênfase na mulher, e na família, como parceira da emancipação feminina.

Talvez, decorrência deste investimento na "mãe", vamos assistir na década seguinte, 1980, com o desmonte da ditadura militar - uma eclosão, em meio urbano de movimentos sociais compostos e liderados

em sua maioria pelas mulheres (movimento de luta contra a carestia, movimento de luta por creches...).

No início da década de 1990, o olhar das políticas públicas voltou-se para as crianças na família. O advento da nova Constituição brasileira e, sobretudo, do Estatuto da Criança e do Adolescente iriam recuperar e reforçar o olhar sobre a família. Mas não é propriamente um olhar sobre a família e sim para a criança na família: "Lugar de criança é na família, na escola e na comunidade" (*slogan* da época).

A centralidade atual da família nas políticas públicas

A família está no centro das políticas de proteção social. Há 20 anos apostávamos no Estado do bem-estar social (*Welfare State*), capaz de atender às demandas de proteção social de todos os cidadãos. Isto é, um Estado regulador e fortemente protetor. Hoje, nas sociedades em que vivemos, estas expectativas foram frustradas por "n" fatores que não cabe aqui serem expostos. O que importa afirmar é que as atenções públicas, destinadas a responder às necessidades dos cidadãos, estão a exigir soluções compulsoriamente partilhadas entre Estado e sociedade.

As crescentes demandas de proteção social são postas não apenas pelos "pobres" ou "desempregados", mas por uma maioria de cidadãos que se percebem ameaçados pelos riscos de, a qualquer momento, perderem a segurança advinda de seus tutores modernos: o trabalho assalariado e o Estado.

Neste contexto, a família volta a ser pensada como co-responsável pelo desenvolvimento dos cidadãos.

As demandas de proteção social ganham novas peculiaridades. É que os processos contemporâneos de globalização da economia, da informação, da política, da cultura, assim como os avanços tecnológicos e a transformação produtiva, vêm produzindo uma sociedade complexa e multifacetada. Uma sociedade global que, de um lado, mantém seus cidadãos fortemente interconectados e, por outro lado, extremamente vulnerabilizados em seus vínculos relacionais de inclusão e pertença.

Assim, novos desafios são colocados:

- a questão da partilha de responsabilidades na proteção social, justificada pela pobreza persistente, desemprego, envelhecimento populacional;

- a questão da partilha de responsabilidades formativas, devida à exacerbação do individualismo, perda de valores, menor eficácia dos educadores institucionais na socialização de crianças e adolescentes;
- o descrédito e o descarte de soluções institucionalizadas de proteção social (internatos, manicômios, orfanatos...).

Podemos observar, tanto no desempenho da política de saúde quanto na de assistência social – ambas políticas de seguridade – uma clara ênfase estratégica em compor com a família projetos e processos mais efetivos de proteção social.

As políticas públicas descartaram alternativas institucionalizadas tais como orfanatos, internatos, manicômios, asilos na oferta de proteção necessária aos doentes crônicos, idosos, jovens e adultos dependentes, ou crianças e adolescentes “abandonados”. Essa alteração tão radical só foi possível retomando a família e a comunidade como lugares e sujeitos imprescindíveis na proteção social.

“À luz dos inúmeros trabalhos dos últimos cinco anos, vê-se claramente que solidariedade familiar e serviço coletivo funcionam em complementaridade e não podem substituir-se um ao outro” (Martin, 1995: 63).

Nessa direção, as políticas públicas vão introduzir serviços de proximidade voltados à família e comunidade. Isto é, os serviços coletivos implementados pelas políticas sociais estão combinando diversas modalidades de atendimento ancoradas na família e na comunidade. Fala-se hoje menos em internação hospitalar e mais em internação domiciliar, médico de família, cuidador domiciliar, agentes comunitários de saúde; e em programa de saúde da família...

Também as políticas de combate à pobreza elegeram família e comunidade. A consciência geral de que a pobreza e a desigualdade castigam grande parcela da população brasileira estão a exigir políticas públicas mais efetivas e comprometidas com a superação da pobreza. Nesse compromisso, buscam assegurar uma rede de proteção e desenvolvimento socioeconômico voltado às famílias e às comunidades vulnerabilizadas pela pobreza. Os diversos programas de renda mínima, por exemplo, visam garantir ao grupo familiar recursos suficientes que permitam uma cesta alimentar e a manutenção dos filhos na escola, inibindo o trabalho precoce de crianças e adolescentes da família.

Embora o benefício da renda mínima seja em si compensatório, outros programas como os de estímulos à criação de microempreendimentos geradores de renda, ou programas socioeducativos no contraturno escolar, voltados à ampliação do universo informacional e cultural, entre outros, são exemplos de ações públicas conjugadas para o enfrentamento da pobreza. Esses últimos programas, de cunho emancipatório, são, porém bem mais tímidos e descontínuos. Aqui vale igualmente listar programas como os Bancos do Povo, de microcrédito, Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), de Desenvolvimento Local Sustentável, implementados em microrregiões e municípios situados no chamado polígono da pobreza. Nessa via, as políticas de habitação de interesse social também elegem estrategicamente a família como sujeito, co-participante na melhoria habitacional (urbanização de favelas, conjuntos habitacionais, assentamentos etc.).

Todos esses exemplos foram aqui arrolados para evidenciar a relevância da família na implementação de políticas públicas no Brasil.

A sociedade urbana carece de família.

Não se está aqui falando do grupo familiar nos moldes tradicionais, mas como ele se apresenta hoje.

A família como expressão máxima da vida privada é lugar da intimidade, construção de sentidos e expressão de sentimentos, onde se expõe o sofrimento psíquico que a vida de todos nós põe e repõe. A família é percebida como nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos indivíduos, que assim desenvolvem o sentido de pertença a um campo relacional iniciador de relações includentes na própria vida em sociedade. É um campo de mediação imprescindível.

Castels (2000), ao discutir processos sociais de inclusão e exclusão social, permite retomar, indiretamente, a família como condição de inclusão social. Para ele, é possível afirmar a existência de zonas de vulnerabilidade social. Ou seja, se o indivíduo possui *trabalho e vínculos sociofamiliares*, encontra-se potencialmente incluído nas redes de integração social. Se lhe falta o trabalho ou os vínculos, escorrega para zonas de vulnerabilidade social. E, se perde trabalho e vínculos, pode tombar em processos de “desafiliação” social.

De fato, vínculos sociofamiliares asseguram ao indivíduo a segurança de pertencimento social. Nessa condição, o grupo familiar consti-

tui condição objetiva e subjetiva de pertença, que não pode ser descartada quando se projetam processos de inclusão social.

- **Outro recorte a ser aqui destacado é a relação entre família / esfera da vida privada e a esfera pública.**

A família volta a ser pesquisada e refletida, nas contínuas mudanças que processa, como um microcosmo da sociedade global. E, mais interessante, é perceber o destaque que a família contemporânea vem ganhando como indutora de relações mais horizontais, valor democrático sempre esperado da vida pública.

Giddens (1996) enfatiza justamente essa dimensão. Para ele, quanto mais se desenvolve uma sociedade pós-tradicional, mais existe um movimento em direção àquilo que poderia ser chamado de relacionamento igualitário, nas relações sexuais, no casamento e na família. Um relacionamento igualitário é aquele que se estabelece e se mantém por si só – pelas recompensas que a associação com o outro, ou com os outros, pode trazer. Segundo o autor, constituir relacionamentos igualitários e garantir sua continuidade *“implica uma forma de confiança ativa”*.

Ao longo do último meio século, especialmente nos países ocidentais, o casamento mudou de uma maneira fundamental. É, ao menos em princípio, um encontro de iguais e não uma relação patriarcal; é um laço emocional, forjado e mantido com base em atração pessoal, sexualidade e emoção, e não meramente por razões econômicas.

Quanto mais o casamento tende a um relacionamento entre iguais, mais ele se torna precisamente um símbolo público desse relacionamento. Daí haver uma estreita ligação entre o relacionamento igualitário e a democracia dialógica. Existem paralelos notáveis entre o que parece ser um bom relacionamento, na forma desenvolvida na literatura de terapia conjugal e sexual, e os mecanismos formais de democracia política. Ambos dependem daquilo que Giddens, citando David Held, chama de princípio de autonomia. Em uma organização mais ampla ou em relacionamentos, o indivíduo precisa ter a autonomia material e psicológica necessária para entrar em efetiva comunicação com os outros. O diálogo, livre do uso de coerção e ocupando um “espaço público”, é o meio não só de resolver disputas, mas também de criar uma atmosfera de tolerância mútua. Ou seja, a própria estrutura do sistema democrático ou do relacionamento está aberta à discussão “pública”.

Essa digressão em torno da reflexão de Giddens tem um objetivo: afirmar uma relação pouco trabalhada entre família e esfera pública.

A família propicia convivência vicinal mesmo em grandes cidades. É capaz de criar e fortalecer coesões micro territoriais. Exploramos seu potencial empreendedor no plano dos micronegócios geradores de renda, mas pouco atentamos para esse potencial empreendedor na melhoria da qualidade de vida do coletivo, no micro território que habitam. Não há estímulos para empreendedorismo cívico comunitário. E, no entanto, são as famílias, em seu cotidiano vicinal, que vitalizam a chamada esfera pública comunal. No âmbito das comunidades, microterritórios da cidade, é preciso dar voz e vez às famílias que precisam participar da interlocução política.

É preciso superar alguns equívocos do olhar da política pública sobre a família:

- A pouca valorização da relação família e microterritório de pertença. A sociedade começa a retomar, em novas sínteses, a importância do microterritório (comunidade) enquanto lugar de identidade e pertencimento. Qualquer projeto que pretenda ser emancipatório e protetivo exige uma intervenção social que alie no processo e no resultado o binômio família / microterritório.
- Eleger apenas a mulher na família como porta de relação e parceria. Esta opção vem sendo traduzida na desconsideração da figura paterna ou da figura masculina no grupo familiar. Perguntas são aqui oportunas: São famílias monoparentais ou carregam no seu cotidiano uma condição de família multiparental? São famílias vulnerabilizadas pela escassez de vínculos, ou, ao contrário, possuem fortes laços parentais e de conterraneidade? *“Como analisar o funcionamento afetivo, educativo, econômico, das famílias monoparentais sem levar em conta as trocas ou as divisões (ou a ausência de trocas e as divisões) que operam no interior das redes nas quais estão inseridas? Como compreender sem considerar não somente a evolução destas famílias monoparentais e suas diversas recomposições, mas também as transformações das redes nas quais elas se inscrevem e das trocas que se efetuam no interior dessas redes?”*(Vitale, 2003)

- Pensar idealizadamente num padrão de desempenho da família. As famílias ostentam diversas formas de expressão, condições de maior ou menor vulnerabilidade afetiva, social ou econômica, ou ainda fases de seu ciclo vital com maior vulnerabilidade, disponibilidade e potencial.
- Oferecer apenas assistência compensatória, com escasso investimento no desenvolvimento da autonomia do grupo familiar.
- Oferecer “kits” de trabalho social sem adequá-los, e mesmo alterá-los, frente às diversas expressões de pobreza e vulnerabilidades que as famílias apresentam.

A complementação da renda familiar, o apoio psicossocial e advocatício, a educação popular e capacitação profissional, os micro empreendimentos familiares geradores de trabalho e renda; os empreendimentos de convivência entre família e comunidade, são alguns dos programas movidos para atender ao conjunto de demandas aportadas pela família em seu processo de fortalecimento e construção de projetos de vida autônoma.

No entanto, este “kit proposto” guarda variabilidade envolvendo processos, estratégias e tempos diversos para produzir melhoria na condição de vida das famílias, assim como reduzir vulnerabilidades, respeitando e acolhendo valores, cultura, projetos de vida.

- Por fim, um último recorte para nossa reflexão: **os novos padrões que orientam a formulação e condução da política pública.**

O desenho e condução de políticas públicas para o grupo infanto-juvenil e família assumiram com a constituição brasileira de 1988, novos referenciais e padrões de desempenho.

1. O direito como fundamento da política pública, portanto a lógica da cidadania substituindo as lógicas perversas do clientelismo e da tutela.
2. Políticas públicas desenhadas pelo prisma da multisetorialidade e interdisciplinaridade substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques.

A política de proteção integral a criança e ao adolescente impõe uma ação integrada reconhecendo interfaces orgânicas entre as políticas sociais e urbanas. Políticas para este segmento, incluindo famílias,

exigem um propósito unitário e não mais fatiado em diversas políticas estanques (educação, saúde,...). Esta consigna revoluciona o modo de desenhar e ofertar a ação pública.

3. Descentralização e municipalização.

Não se quer nem se aposta mais, em políticas e programas centralizados. O município é reconhecido como o ente da federação mais competente para pensar e gerir a política pública de atenção integral às suas crianças, adolescentes e famílias.

Por outro lado, hoje estamos introduzindo novas exigências para o amadurecimento da ação local. Pensar a cidade com a cidade. Cada vez mais falamos em cidade educadora, protetora, saudável. Isto é, a percepção que se tem hoje é de que uma política de desenvolvimento integral de cidadãos, em particular de crianças e adolescentes, depende do engajamento da cidade, do coletivo do microterritório. A cidade precisa acolher/abraçar todos os que nela vivem em seus circuitos de pertencimento e inclusão.

4. Participação

Num Estado e sociedade democráticos, a participação dos sujeitos implicados na ação pública é de fundamental importância.

A participação que se quer é substantiva, incidindo sobre decisões e controle da ação pública, o que implica em valores tais como a equidade e o sentido do bem coletivo. Do contrário, reeditamos o corporativismo e o fisiologismo.

Um exemplo de participação pode ser dado pela atuação dos Conselhos. As leis infra constitucionais, objetivando assegurar uma maior participação da sociedade nos fóruns de decisão, instituem, entre outras medidas, conselhos no âmbito das diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil, visando decisão e controle sobre as ações da política.

Não basta, porém, a instituição de conselhos: na base destes é preciso funcionar fóruns dinâmicos de debate da ação pública e de interlocução política, como alimento democrático para o desempenho dos conselhos.

5. Reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais; uma gestão e ação em

rede. Isto é, ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade. Não mais ações isoladas.

Em síntese:

São várias as questões postas quando se coloca em debate famílias e políticas públicas. Porém, o mais importante a se reter é que, - independente das alterações e mudanças substantivas na composição e arranjos familiares - a família é um forte agente de proteção social de seus membros: idosos, doentes crônicos, dependentes, crianças, jovens, desempregados. No entanto, não podemos exaurir esse potencial protetivo sem lhe ofertar um forte apoio. Há aqui uma mão dupla a ser garantida.

Esse raciocínio se aplica ao conjunto das políticas destinadas a famílias. Por exemplo, a política de saúde: a família é sujeito coletivo que opera na saúde de seus membros, mas não basta alçá-la a parceira. É preciso produzir saúde para e com a família.

A importância da família na esfera pública ainda suscita desconfianças. Porém é fato que a família - enquanto lugar de encontro humano, de construção de história de vida, de reposição de valores e exercício de poder moral sobre o imediato - é interface necessária na esfera pública.

Referencias Bibliográficas:

- ACOSTA e VITALE (Orgs.). *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2003.
- CASTELS, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- CARVALHO, M. C. B. A reemergência das solidariedades microterritoriais na formatação da política contemporânea. *São Paulo em Perspectiva* [Revista da Fundação Seade], São Paulo, v.11, nº 4, out/dez. 1997.
- EVERS. *The welfare mix approach. Understing the pluralism of welfare systems*. Paper presented at the Congress Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector. Barcelona, maio de 1993.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.
- MARTIN, C. Os limites da proteção da Família. *Revista de Ciências Sociais*. Coimbra maio, nº 42, 1995.
- SOUZA, Marcelo M. C. *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.