

FAMÍLIAS E POLÍTICAS SOCIAIS:
SUBSÍDIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS
PARA A FORMULAÇÃO E GESTÃO DE
POLÍTICAS COM E PARA FAMÍLIAS

MARIA THEREZA NUNES MARTINS FONSECA

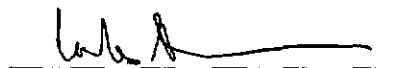


ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

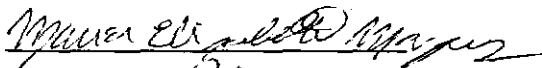
Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de maio de 2002, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "*Famílias e Políticas Sociais: subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão de políticas com e para famílias*", elaborada por **MARIA THEREZA NUNES MARTINS FONSECA**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, a mestrandia foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Orientador); Profª. Maria Elizabeth Marques e Profª. Laura da Veiga. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade, pela **aprovação** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 29 de maio de 2002

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC/MG)



Profª. Maria Elizabeth Marques (PUC/MG)



Profª. Laura da Veiga (FJP/EG)



MT
301.185.1
F676f

MARIA THEREZA NUNES MARTINS FONSECA

**FAMÍLIAS E POLÍTICAS SOCIAIS: SUBSÍDIOS TEÓRICOS E
METODOLÓGICOS PARA A FORMULAÇÃO E GESTÃO DAS POLÍTICAS COM
E PARA FAMÍLIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Administração Pública da Escola de Governo da
Fundação João Pinheiro, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA DE GOVERNO
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
BELO HORIZONTE

MAIO, 2002

F.J.P. - BIBLIOTECA



60002074

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO I: FAMÍLIAS E POLÍTICAS SOCIAIS	14
- 1.1 Conceituando “famílias”	15
- 1.2 A família como unidade de intervenção nas políticas sociais.....	20
- 1.3 A diversidade das políticas para as famílias.....	22
CAPÍTULO II: SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIAS.....	32
- 2.1 O lugar das famílias nos diferentes padrões de <i>Welfare State</i>	33
- 2.2 O lugar das famílias na conformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro.....	43
- 2.3 A temática da família na nova institucionalidade da Política Brasileira de Assistência Social.....	56
CAPÍTULO III: FORMULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS COM E PARA FAMÍLIAS.....	69
- 3.1 As mudanças nas estruturas familiares e seus efeitos para a formulação das políticas com e para famílias.....	70
- 3.2 Paradigmas de formulação e gestão das políticas com e para famílias.....	81
- 3.3 Alguns limites e potencialidades das políticas com e para famílias.....	86
CAPÍTULO IV: POLÍTICAS COM E PARA AS FAMÍLIAS EM BELO HORIZONTE: EXPERIÊNCIAS NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	92
- 4.1 O Conselho Municipal dos Direitos de Criança e do Adolescente de Belo Horizonte e as diretrizes para o estabelecimento de políticas dirigidas às famílias.....	93
- 4.2 A construção de subsídios teóricos e metodológicos às políticas com e para as famílias.....	96
- 4.3 A reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e seus efeitos na Política Municipal de Belo Horizonte.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142

Para Beth Clark,

“cuja vida continua na vida que viveu”.

Manuel Bandeira

AGRADECIMENTOS

Embora seja um trabalho árduo, a elaboração de uma dissertação não é a sua vida, não a esgota. Desta forma, muitas pessoas – pais, irmãos, marido, filhas, namorados das filhas, amigos, colegas de trabalho, professores – colaboraram para que este trabalho se tornasse possível. Sou profundamente grata a todos que, de diferentes maneiras, externaram carinho, solidariedade e paciência.

Contudo, quero ressaltar a importância do trabalho de orientação do Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Seu comportamento instigante, exigente e sempre generoso significou um apoio seguro ao longo desse processo. Muito obrigada.

Agradeço também à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte por me ter possibilitado cursar este Mestrado.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar a interação entre famílias e políticas sociais, discutindo alguns subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão das políticas com e para famílias.

A partir da reflexão sobre os conceitos e os significados da organização familiar – social, cultural, política e historicamente constituída na sociedade ocidental – analisamos a diversidade das políticas dirigidas às famílias, formuladas e implementadas sob múltiplas lógicas e abordagens.

A família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento para a formatação e gestão das políticas sociais. Certamente, as crises que enfrentam os Estados de bem-estar, de natureza fiscal, ideológica e de legitimidade, contribuem para a maior visibilidade da complementaridade de responsabilidades na provisão de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias.

No Brasil, a família ocupou um espaço secundário na conformação do Sistema de Proteção Social, com claras características clientelistas, corporativas e com a oferta de políticas orientadas para os indivíduos e não para as famílias. Na década de 80, com a Constituição Federal, em 1988, e seus desdobramentos, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social, a convivência familiar e a participação na vida comunitária passam a ser qualificadas como direito social. Há uma revalorização da família, o que não significa necessariamente um recuo da proteção social destinada pelo Estado. Ao contrário, cabe às políticas sociais o desenvolvimento de ações de apoio, proteção e orientação sócio-familiar.

Desta forma, cresce a importância dos estudos sobre a composição e a organização das famílias. A gestão pública dos riscos sociais afeta aspectos significativos da vida familiar que, por sua vez, cria externalidades que condicionam a eleição dos parâmetros de formulação e gestão das políticas dirigidas às famílias. Novas famílias engendram novas políticas.

Os estudos que tratam a relação entre famílias e políticas sociais são relativamente poucos. Para viabilizarmos o nosso trabalho adotamos, como procedimentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a análise da trajetória dos “Programa de Criança: Brincar e Estudar” e do “Programa de Famílias”, ambos de Belo Horizonte e vinculados à Política Municipal da Assistência Social.

A análise destes programas confirma nossa hipótese de que as políticas dirigidas às famílias podem ser sensíveis estratégias de inclusão social. Para tanto, demandam a utilização de novos parâmetros de gestão das políticas sociais, como a intersetorialidade e a participação dos usuários, e devem estar associadas, entre outras, a políticas de distribuição de renda, de educação e de acesso ao trabalho, atentas para o exercício da cidadania e da participação democrática de seus usuários.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyse the interaction between families and social policies, offering methodological and theoretical subsidy for the formularization and management of policies with and for families.

Starting from the reflection about the concepts and meanings of family organization – socially, culturally, politically and historically constituted in the occidental society – we can analyse the diversity of the policies directed to families, formularized and implemented under multiple logics and approaches.

The family has become more and more the purpose and the instrument of the social policies. Certainly, the crisis which confront the state of welfare, legitimacy, ideological and fiscal nature, contributes to a great visibility of the complementarity of responsibilities, in the welfare supply among the state, the trade and the families.

In Brasil, the family holds a secondary space in the configuration of the Social Protection System, with clear corporative and clientelist characteristics, focalizing the individuals and not the families. In the 1980s, with the Federal Constitution of 1988 and its unrolling, “The Children and Teenagers Statute” and “The Social Organic Law”, the family living and the participation in the community life become qualified as a social right. There is a revalorization of the family, which does not mean a drawback concerning the Social Protection designated by the state. Unlikely, it is up to the social policies the development of the action support, protection and social-familiar orientation.

In this way, the importance of the studies about the composition and organization of the families grows. The public management of social risks affects significative aspects of family life, which therefore, creates manifests that stipulate the formulation and the parameters of the election and the management of policies directed to families. Our families engender new policies.

The studies that deal with the relation between families and social policies are relatively few. In order to make our work viable, we adopted as a methodological procedure, the biographical research, documental analysis and the analysis of the trajectory of the “Children’s Program: Play and Study” and “Families Program” both from Belo Horizonte, and vehiculated to the Municipal Policies of Social Assistance.

The analysis of those programs confirm our hypothesis that the policies directed to families can be sensible strategies of social inclusion. Therefore, they require the use of new management parameters of social policies, such as: the intersectoriability and the participation of the users, and they should be associated with other possibilities, like the policies of revenue, education and access of working distribution, attentive to the practice of the citizenship and the democratic participation of the users.

INTRODUÇÃO

Talvez tenha sido em São Luís do Maranhão, quando participava do Espaço Mulher, grupo de orientação feminista, em 1984, a minha primeira aproximação com textos sobre famílias, do ponto de vista sociológico. Lembro-me que ao ler o “Dialética da Família”, do italiano Massimo Canevacci, e também Ariès, Poster, Laing, entre tantos outros, comecei a tecer questões até então não formuladas pela psicóloga formada na fervilhante Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Hoje, parece-me peculiar que tendo sido aluna em uma organização que debatia o regime político com densidade e esperança, assim como a sexualidade, as mudanças curriculares, entre outros temas, pouco, ou quase nada, tenha estudado sobre a sociologia da família. Quer dizer, saber o que é família, por que a família é tão importante e qual o seu papel na sociedade não eram, ou eu não percebia, assuntos relevantes para debates. Talvez pudessem, inclusive, soar como algo conservador, “de direita”, a família como reprodutora da ordem autoritária.

Aluna do Curso de Especialização em Sociologia na Universidade Federal do Maranhão, fui apresentada a novos textos e saberes, como os produzidos pela equipe da Fundação Carlos Chagas em São Paulo. Comecei a compreender o grupo familiar associado aos temas econômicos, às características do nosso processo de urbanização e aos temas ligados à luta no campo. As esferas privada e pública, o “mundo da casa” e o “mundo da rua”, começavam a ter fronteiras mais tênues. No entanto, embora fascinada por este cenário, a minha prática como psicóloga clínica persistia “como era antes”. As famílias de meus pequenos clientes continuavam a ser apenas coadjuvantes no processo. E quando pobres, as crianças continuavam sendo mal sucedidas nos instrumentos de averiguação de quociente intelectual, psicomotricidade, habilidades para alfabetização, como já havia constado em uma pequena cidade mineira da região do Alto Parnaíba, onde fui morar recém-formada, e passei a ser uma das responsáveis pela implantação da APAE local, organização que se tornou objeto de desejo de muitos professores que não sabiam “o que

fazer” com um expressivo número de alunos, crianças, em sua maioria, morenas, magras e com ralos e finos cabelos alourados.

Em Belém do Pará, cidade onde morei nos últimos 4 anos da década de oitenta, contratada pela extinta Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), tornei-me supervisora de programas direcionados aos idosos e às creches. Em minhas viagens pelo interior do estado, deparei-me com um mundo pleno de riquezas, belezas e misérias. Aprendi a compreender a forte religiosidade do povo, consolo para os seus muitos lutos. A questão “família” começava a se delinear pelas franjas quando me tornei coordenadora da equipe responsável pela elaboração do “Ser Mulher”, programa dirigido às mães, tão presentes nos cursinhos de enxoval de bebês quanto nas filas do leite, quando seus filhos nasciam. Procurava desmitificar, junto e com elas, certos mitos do senso comum, como “Deus levou”, “pobre é sempre assim”, “eu não dou pra isso”, e tantas outras “desculpas” que foram “aprendendo ao longo da vida”.

Já de volta às terras mineiras, em Belo Horizonte, fui trabalhar e estudar no Núcleo de Psicanálise, que desenvolvia uma proposta diferenciada da prática psicanalítica, conjugada aos conceitos do Institucionalismo. Talvez tenha sido a minha experiência profissional mais “brutal”, uma ruptura com fazeres e saberes. Estudei sobre famílias considerando seus processos auto-gestivos e auto-analíticos, mas compreender a relação entre famílias e políticas sociais só veio a acontecer a partir de 1994, quando passei a trabalhar na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Belo Horizonte, aprovada em concurso público. Lotada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, técnica de sua secretaria executiva, recebi a tarefa de acompanhar e integrar a comissão responsável pela elaboração das diretrizes para as políticas dirigidas às famílias, uma demanda feita pelos conselhos tutelares da cidade. Determinadas as diretrizes, em 1996, fui convidada pela secretária municipal da assistência social, Vera Viter, a implantar e dirigir o que viria a ser o “Programa de Famílias”.

De uma certa forma, minha trajetória profissional ilustra um pouco a forma como vem sendo processada a relação entre famílias e políticas sociais. Na LBA trabalhei com

ações fragmentadas para públicos fragmentados: os idosos, as crianças, as mães, a confecção do enxoval, a fila do leite, a capacitação dos monitores. A produção acadêmica sobre novos parâmetros para as políticas sociais ainda não havia chegado à prática. Como participante de um grupo feminista, aprendi a associar o público e o privado e a considerar essa associação politicamente relevante. E quando trabalhadora de um órgão criado a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tive a chance de aprender sobre a importância do papel social da família e do seu lugar na produção de bem-estar coletivo, conhecimento fundamental para as minhas responsabilidades técnicas atuais na Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, onde acompanho o processo de descentralização dos serviços com intenções sócio-familiares na política municipal da assistência social.

As questões apresentadas até aqui me motivaram a desenvolver o presente estudo, que tem como tema “Famílias e Políticas Sociais: Subsídios Teóricos e Metodológicos para a *Formulação e Gestão das Políticas com e para Famílias*”. Para a sua realização, busquei desenvolver um estudo que reunisse a pesquisa bibliográfica, com análise documental e análise de dois programas que desenvolveram ações com grupos familiares em Belo Horizonte. Considerando a unidade indissolúvel entre a teoria e a prática, esforcei-me por articular os estudos teóricos aos dados dos programas analisados. Organizei a dissertação em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, abordo os diversos conceitos que têm sido produzidos para o entendimento das “famílias”. Constatando os seus limites como categoria analítica, focalizo a família enquanto unidade de intervenção das políticas sociais, apresentando e discutindo as classificações de políticas dirigidas às famílias elaboradas por alguns analistas.

Objetivando uma visão mais clara da diversidade das experiências históricas de intervenções públicas para as famílias, realizadas em outros países, no segundo capítulo trabalho o lugar da família nos distintos tipos de Estados e Regimes de bem-estar. Esta introdução antecipa e contribui para contextualizar a trajetória das políticas sociais brasileiras, com suas características francamente clientelistas, centralizadas e fragmentadas,

trajetória essa brevemente apresentada na segunda seção do capítulo, onde também abordo a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que alicerçam novos paradigmas de formatação e gestão das políticas sociais no país.

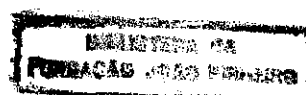
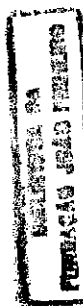
Também neste capítulo, em sua terceira seção, busco detalhar a recente trajetória e a conformação atual da Política de Assistência Social no Brasil, uma das políticas sociais que compõem a Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Tomo como marcos analíticos a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social. Um maior detalhamento sobre a assistência social se faz necessário pelo fato de, no último capítulo desta dissertação, analisarmos dois programas públicos implementados em Belo Horizonte, que desenvolveram ações com grupos familiares.

No terceiro capítulo, o objetivo é abordar alguns parâmetros de formulação e gestão de políticas para e com famílias e ressaltar a importância de se conhecer as estruturas familiares e as transformações que nelas têm ocorrido. O conhecimento sobre a diversidade e o movimento das famílias, e suas circunstâncias, contribui para a delimitação dos princípios, objetivos e critérios orientadores das políticas sociais. Esta diversidade deve orientar a formatação e gestão de ações que valorizem a promoção e a inclusão protagonista dos grupos familiares. Também neste capítulo, apresento e discuto alguns limites e potencialidades das políticas sócio-familiares.

Trata-se de um cuidado necessário ante as crescentes iniciativas de implementação de serviços dirigidos para as famílias no país. No nível federal, o Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), órgão responsável pela coordenação da Política Nacional da Assistência Social e pela normatização e articulação das ações governamentais e não-governamentais no campo da assistência social, estimula a criação, nos municípios, dos Núcleos de Apoio Familiar (NAF), parte da “Ação Integrada para Superação da Pobreza: Brasil em Família”. Em Belo Horizonte está previsto o repasse de recursos financeiros que irão contribuir para a instalação de seis unidades de NAF, em áreas prioritárias das regionais administrativas da

cidade, definidas a partir de suas condições físico-ambientais e sociais. Destaco a importância das publicações sobre o tema patrocinadas pelos órgãos federais, como a própria SEAS, como a série "Discutindo a Assistência Social no Brasil", que contempla aspectos conceituais e operacionais da política – alguns desses títulos adotados neste trabalho – e pelo extinto Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), cuja publicação "Trabalhando com Famílias", elaborado por Heloísa Szymanski em 1992, continua atual. Um outro programa de origem federal orientado para famílias é o "Programa Saúde da Família" (PSF), do Ministério da Saúde. Implantado em 1994, o PSF, por meio de grupos multiprofissionais, vinculados a uma população determinada, prioriza as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da família. Em Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Saúde executa o "Programa BH Vida", similar ao PSF, com as adequações necessárias à realidade local.

No quarto e último capítulo da dissertação, apresento as diretrizes para o estabelecimento de políticas dirigidas ao grupo familiar elaboradas e deliberadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, em 1996. Embora saiba que esta resolução está sendo atualizada, optei pela já existente por dois motivos: as diretrizes que estão sendo reelaboradas são compatíveis com as já existentes, apenas mais sintéticas e organizadas e não são oficiais porque ainda não foram deliberadas pelo Conselho. Continuando o capítulo, analiso e discuto, de forma sucinta, o "Programa de Criança: Brincar e Estudar" e o "Programa de Famílias", experiências em Belo Horizonte executadas, respectivamente, pela Associação Municipal de Belo Horizonte e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, hoje da Assistência Social, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Considero ambos de grande importância para a construção de uma metodologia para o atendimento familiar no município, pelo pioneirismo do primeiro e por ter sido o segundo o que trouxe a discussão da ação direta com o grupo familiar, tomando-o como objeto da ação. Finalizo o capítulo discorrendo sobre a reforma administrativa da PBH, que redefine sua macroestrutura e impõe mudanças às ações em curso, como o "Programa de Famílias".



Capítulo I

FAMÍLIAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Há, no desenho da política social atual, e não apenas na brasileira, um crescente interesse pelas micro-solidariedades e sociabilidades familiares, como espaço de produção de bem-estar, proteção e inclusão social. A família tem ganhado um lugar de destaque nas políticas sociais, e é, cada vez mais, convocada a ser parceira nas ações sociais (Carvalho, 1998). Constata-se, com maior nitidez, que qualquer política social afeta, direta ou indiretamente, a estrutura e a composição das famílias, mesmo quando dirigidas a indivíduos, esta uma prática predominante nas políticas sociais brasileiras. A família reflete as mudanças que acontecem na sociedade e também atua sobre elas. *A família representa o espaço privado que, reciprocamente, dialoga com o espaço público, espaço da exterioridade, do mundo da rua.* Segundo Carvalho, “é isto o que torna a família um centro importante da vida social” (1998:9).

Certamente, para que possamos compreender a relação que se estabelece entre as famílias e as políticas sociais, precisamos identificar com qual conceito de famílias elas trabalham. Esta é uma questão complexa. Não se tem uma definição ou uma concepção comum de família. Qualquer definição de família pode despertar inúmeras dúvidas e controversas, pois estão bastante afetadas pelos valores sociais, associados às religiões, aos paradigmas jurídicos, à construção social de gênero, aos parâmetros culturais da vivência da sexualidade, entre outros condicionantes.

Por sua vez, as políticas sociais, quando dirigidas para as famílias, são formuladas e executadas sob múltiplas abordagens e lógicas. A compreensão sobre as mesmas requer análise de suas trajetórias institucionais e de sua relação com o mercado e com a sociedade. “Na verdade, trata-se de assinalar as múltiplas lógicas possíveis dessas políticas, mostrando como sua ênfase pode ser a proteção à criança e ao adolescente, o controle demográfico, o fortalecimento de uma dada estrutura familiar

específica, a definição do papel da mulher enquanto mãe e/ou trabalhadora, dentre outras” (Faria, 2001:46).

Neste primeiro capítulo, abordamos os diversos conceitos que têm sido produzidos para o entendimento sobre “famílias”. Constatando os seus limites como categoria analítica, focalizamos a família enquanto unidade de intervenção das políticas sociais, apresentando e discutindo as classificações de políticas para famílias elaboradas por alguns analistas. Trata-se de conteúdo a ser complementado no segundo capítulo deste trabalho, no qual discorreremos sobre o lugar que a família tem ocupado nos diversos padrões de Estado de bem-estar, e sobre sua tímida presença, ou quase ausência, na conformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

1.1 Conceituando “famílias”

Certamente, as crises que enfrentam os Estados de Bem-Estar, de natureza fiscal, ideológica e de legitimidade, contribuem para a maior visibilidade da complementaridade de responsabilidades na provisão de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias. Como já mencionado, a família tem ganhado um lugar de destaque nas políticas sociais, sendo objeto de crescente interesse pelos responsáveis pela formulação e gestão das políticas sociais. Uma das dificuldades que enfrentam localiza-se nas diferentes definições de família.

Os conceitos de família são múltiplos. Historicamente, têm sido, e ainda o são, captados por discursos normativos acerca de “como a família deve ser”, procedentes das diversas igrejas, do Estado, da ciência e, mais recentemente, dos meios de comunicação de massa. É difícil encontrar uma definição consensual de família: na maioria das vezes, os conceitos buscam ressaltar a sua complexidade, heterogeneidade e suas transformações (CEPAL, 2001). Para Sarti, tal constatação remete ao fato que:

“A variabilidade histórica da instituição família desafia qualquer conceito geral de família (...) o termo família tem designado instituições e agrupamentos sociais bastante diferentes, entre si, do ponto de vista de sua estrutura e funções (...) que não tiveram necessariamente a reprodução cotidiana ou geracional como função específica ou exclusiva e, em muitos momentos, desempenharam, simultaneamente e prioritariamente, funções políticas e econômicas” (1995:31).

A compreensão sobre as “possibilidades de ser ou estar em família” é um investimento com extensos contornos, visto que as novas percepções sobre as famílias têm assimilado, em graus diversos, a flexibilidade constatada por Lévy-Brul, para quem “o traço dominante da evolução da família é a sua tendência a se tornar um grupo cada vez menos organizado e hierarquizado e que cada vez se funda mais na afeição mútua” (apud Genofre, 1995:100).

Não se pode falar em família, mas sim em famílias, que se organizam sob formas e lógicas diferenciadas, segundo as necessidades, representações e dinâmicas, entre outras variáveis, que lhes são peculiares, nos diversos grupos e segmentos sociais. As famílias têm significados e são vividas de maneiras diversas por indivíduos de distinto sexo, idade e classe social. Esses são traços que dão visibilidade à construção da história da família que, como confirma Poster, “é descontínua, não-linear e não-homogênea (...) em padrões familiares distintos, cada um com sua própria história e suas próprias explicações” (apud Szymanski, 1995:24). Estas variabilidades se expressam, por exemplo, nas significações que são dadas aos papéis familiares, como a maternidade, a paternidade e a filiação, nas particularidades da vivência dos ciclos de vida e na valorização das trajetórias individuais de seus integrantes.

Considerando que as políticas para a família podem ser compreendidas como “medidas políticas destinadas a influenciar as famílias” (Faria, 2000:100), como o faz o European Observatory of National Family Policies, um cuidado importante é buscar a concepção de família com a qual se trabalha. Uma das possibilidades é considerá-la como um lar, outra como uma rede de apoio para os indivíduos, uma terceira como instituição, ou, também, como elo de sangue ou afinidade. As respostas, com certeza, não se esgotam nestas. Contudo, identificar com qual conceito de família se trabalha demanda uma análise crítica acerca da construção simbólica da família, muitas vezes equivocadamente considerada como espaço privado e a-histórico, à margem da vida pública e política (Carvalho, 1998; Fukui, 1998). Como ressaltam Kaluf & Maurás, “a passagem da família concebida como um espaço produtivo e público à família concebida como um espaço afetivo e privado é um dos traços distintivos da modernidade” (1998:24).

Novas formas de sociabilidade modulam novas formas de relacionamento intra e interfamiliares. A relação entre valores, práticas e relações sociais e familiares se estabelece de forma circular, recíproca. À medida que a sociedade se complexifica, há uma maior especialização institucional, fato que afeta as diversas dimensões da vida social, inclusive a familiar, como, por exemplo, a expansão de escolas e creches. O lugar dos pais, enquanto referência do saber do qual os filhos precisam, é diluído, o que modifica profundamente os papéis e as relações familiares. As transformações no plano das práticas repercutem no plano dos valores e nas relações entre os membros dos grupos familiares, relações historicamente sustentadas pelo princípio que atrelava a sexualidade à reprodução e ao casamento, valorizado enquanto monogâmico e indissolúvel. Para M.C.Carvalho:

“As famílias foram perdendo, no tempo, parte de suas funções. A educação é um exemplo representativo desse processo: a escola assume cada vez mais cedo a educação das crianças, substituindo a família nessa função. Não obstante, existem inúmeras funções que permanecem, parcial ou totalmente, na família: de identificação social dos indivíduos, que dá origem ao cidadão de uma nação; de reprodução; de consumo; de construção da identidade pessoal e social; de proteção e socialização de seus membros” (1998:11).

Há, em curso, um descompasso entre o que “deve ou se supõe ser” e o que “está sendo”. Há um descompasso entre o “vivido”, o “idealizado” e o “legislado”. Os ordenamentos jurídicos, muitas vezes, não acompanham os novos desenhos dos grupos familiares, fato que, inclusive, compromete a ação governamental, dado que ao administrador público só é legítimo agir dentro do que a lei autoriza. Destacam-se evidentes mudanças, que abandonam os discursos do “deve ser” e tomam as famílias como um lugar potencialmente “privilegiado de preservação da vida” (Miotto, 1997:115). Ocorre a separação entre a sexualidade e a reprodução. A sexualidade dissocia-se do casamento. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece que a família é a base da sociedade e deve ter especial proteção do Estado. Define a família como a comunidade formada pelos pais ou por um dos pais e seus descendentes. O casamento é um contrato civil, passível de dissolução, onde os pares têm igualdade de direitos. As uniões consensuais também são reconhecidas legalmente. São proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação. No entanto, cabe ressaltar, as propostas jurídicas não têm, necessariamente, uma transposição automática para o terreno das práticas sociais. Criam jurisprudência que contribuem para uma maior

visibilidade dos diversos arranjos familiares e estes, por sua vez, modulam novas formulações jurídicas.

Como pondera Perrot:

“Não é a família em si que nossos contemporâneos recusam, mas o modelo excessivamente rígido e normativo que assumiu no século XIX. Eles rejeitam o nó e não o ninho (...) o que eles desejam é conciliar as vantagens da solidariedade familiar e as da liberdade individual (...) novos modelos de famílias, mais igualitárias nas relações de sexos e de idades, mais flexíveis em suas temporalidades, menos sujeitas à regra e mais ao desejo.” (apud Veja, 1993).

Como se sabe, estas são transformações decorrentes de inúmeros fatores, como a pressão dos movimentos de mulheres, o processo de urbanização, o acesso mais facilitado a práticas de controle de natalidade, a crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, a compressão salarial, entre outros. Cada vez mais, a família não é mais organizada por normas “dadas”, mas sim sustentada por contínuas negociações e acordos entre seus membros: sua duração no tempo depende da duração dos acordos. Novas negociações são estabelecidas pelos grupos familiares com o mercado, com a política e com o Estado. Contudo, velhas diferenças, não suficientemente diluídas, permeiam estas relações. Os “negociadores” farão seus “acordos” de posições bastante distintas, tanto na estrutura familiar, dadas as diferenças socialmente construídas e normalizadas entre homens, mulheres, adultos, crianças e idosos, como na estrutura social (Fukui, 1998). Esta última parece funcionar como um filtro na articulação das famílias com os recursos sociais, como o acesso ao mercado de trabalho, aos sistemas de saúde e educacional, à informação e às possibilidades de consumo, entre outros. Certamente é um equívoco supor que “em todos os grupos sociais, a capacidade de negociação dos indivíduos e de controle do seu próprio destino e do destino de suas famílias seja a mesma. Em situações terceiro-mundistas como a nossa (...) as consequências sociais deste tipo de perspectiva podem ser desastrosas” (Goldani apud Bilac, 1995:37).

Sabemos que a desigualdade na alocação de recursos sociais às diferentes famílias é cada vez maior. As famílias mais vulneráveis são as que menos se beneficiam do apoio social ou relacional, inclusive porque, muitas vezes, “a solidariedade dos

parentes acentua as desigualdades em vez de compensá-las” (Martin, 1995:61). Frente aos novos riscos sociais nas sociedades contemporâneas, decorrentes das transformações verificadas no mercado de trabalho, na demografia e nas dinâmicas intrafamiliares, é preciso repensar o nexo da relação entre Estado e mercado, e entre Estado e famílias, para que nenhum grupo social, ou tipo de configuração familiar, esteja sistematicamente em situação de exclusão. A adoção de políticas familiares ativas, que desresponsabilizem o grupo familiar da função de principal responsável pela provisão de bem-estar aos seus, permeia a discussão sobre as políticas dirigidas para as famílias (Esping-Andersen, 2000). No Brasil, as políticas que têm a família como unidade de intervenção são ainda incipientes em sua formatação e implementação, como será visto adiante. As suas orientações e extensão sofrem a influência dos valores sociais e das forças políticas, em geral desatentos à multiplicidade étnico-cultural que embasa a composição demográfica brasileira, multiplicidade que cria externalidades à provisão de bem-estar estabelecida, em arranjos qualitativamente distintos, pelo Estado, mercado e família.

Em sua análise sobre os aspectos histórico-culturais que têm marcado a organização das famílias no Brasil, Neder toma como chave para encaminhamentos de políticas futuras:

“Primeiramente, deve-se levar em conta que muitas das percepções construídas historicamente [sobre a organização das famílias no Brasil] pelas elites persistem de forma hegemônica. Em segundo lugar, observa-se que a formulação mais simpática às classes populares que trata a organização familiar ainda está presa nas malhas de um enfoque que enfatiza a relação pobreza/família irregular. Por melhores que sejam as intenções dos agentes histórico-sociais que atuam nas políticas sociais em relação às classes populares, pensa-se que a pontuação tão somente da pobreza coloca no centro do argumento a determinação econômica das mazelas que levam às dificuldades na manutenção dos vínculos familiares” (1994:42).

Não restam dúvidas de que no mundo familiar circulam modos particulares de organização, que afetam a vivência de suas crenças, valores e sua relação, permanente e recíproca, com os recursos sociais. Quando é proposto um olhar atento aos aspectos históricos e culturais está se buscando o respeito para as diversas formas de organização familiar. É um cuidado necessário quando se toma a família como unidade de intervenção nas políticas sociais, à medida que há um reconhecimento crescente que a

família pode exercer um papel importante na melhoria das condições de bem-estar e dignidade dos cidadãos (Costa, 1993). Para tanto, na próxima seção, veremos como a gestão pública dos riscos sociais afeta aspectos significativos da vida familiar, que, por sua vez, cria externalidades para a eleição dos parâmetros de formulação e execução das políticas dirigidas às famílias.

1.2 A família como unidade de intervenção nas políticas sociais

É crescente a importância e a visibilidade do debate sobre o lugar da família nas políticas sociais. Estas últimas, consideradas por Esping-Andersen (2000) como a gestão pública dos riscos sociais, afetam, sobremaneira, pelo menos quatro aspectos da vida familiar: sua função nutridora, sua atividade econômica, sua residência e sua função cultural. A função nutridora relaciona-se à capacidade das famílias de processarem proteção aos seus integrantes, principalmente àqueles em situação de maior vulnerabilidade, como as crianças, os adolescentes, os doentes e os idosos. Esta função está associada à atividade econômica das famílias, que sofre os impactos das políticas macroeconômicas, tanto aquelas que criam efeitos recessivos, como as que sustentam aportes econômicos e inclusão produtiva no mundo do trabalho. Outra função, a relativa à moradia, relaciona-se a políticas de infra-estrutura urbanística e de acesso à casa própria, de significativo valor simbólico e concreto para as famílias, principalmente as empobrecidas, em face da insegurança e instabilidade que enfrentam em seu cotidiano. Também as políticas de apoio e incentivo à cultura podem encontrar nas famílias uma parceria efetiva, pois, sensibilizadas e apoiadas em sua identidade cultural, preservam e atualizam as instituições culturais, como a linguagem, a religião, a culinária, a música, os hábitos e os costumes populares, fragilizadas pela massificação engendrada pela indústria cultural (Gieli apud Barros, 1995).

Parece-nos importante, na hora de formular e implementar políticas dirigidas para as famílias, que se considere o perfil dos diferentes grupos familiares, segundo alguns parâmetros interdependentes, como os propostos por Fukui (1998):

- Composição familiar, tomando como critério a unidade doméstica - famílias monoparentais, famílias biparentais, famílias compostas por várias gerações, unidades ampliadas, onde além de pai, mãe e filhos há outros componentes;
- Ciclo de vida da família, tomando como critério a idade do filho mais velho morando com os pais, unidades com filhos pequenos, unidades com filhos adolescentes, unidades com filhos adultos, unidades sem filho.

Segundo Fukui:

“Ao que tudo indica, famílias mono ou biparentais têm em seu ciclo de vida solicitações diversas nos programas de auxílio e na demanda por serviços. Uma simples divisão ou classificação por ciclos de vida e composição da unidade doméstica permitirá estabelecer grupos de interesses homogêneos e atendimentos mais eficientes e mais adequados às demandas dos interessados” (1998:18).

Para Faria (2001), há um terceiro parâmetro, somado à composição e ao ciclo familiar, a ser considerado: trata-se do tipo de chefia da família, se masculina ou feminina. É uma proposta procedente. As pesquisas apontam que uma percentagem significativa de famílias brasileiras monoparentais femininas encontra-se abaixo da linha de pobreza, situação que contribui para que crianças e adolescentes tenham seus estudos comprometidos pela necessidade precoce de trabalharem e contribuírem com o orçamento doméstico. Novas combinações de dependentes e provedores configuram novas famílias que, por sua vez, demandam novas políticas. Conforme Medeiros, referindo-se à relação entre famílias e políticas, “precisamos saber mais sobre ambas e sobre a forma como elas se relacionam” (2000:7).

No Brasil, o insuficiente apoio para as famílias, em geral, tem sido executado de forma fragmentada e descoordenada. Parece raro o cuidado em considerar as suas necessidades como um todo, em apurar os efeitos das políticas sociais na vida das famílias e implicá-las nas ações, de forma ativa. Considerar o grupo familiar, em sua diversidade e movimento, como eixo organizador e potencializador dos impactos e efeitos das políticas sociais demanda destas a adoção de parâmetros sensíveis ao protagonismo das famílias e ao seu processo de inclusão. Trata-se de parâmetros que traduzem inovações nas administrações públicas e que “dizem respeito a ações que se

inspiram em um conjunto de valores, tais como descentralização, transparência, participação, redução de desigualdades, otimização da aplicação de recursos públicos, sustentabilidade ambiental, inclusão” (Souto, Caccia Bava & Paulics, 1999:1).

Sem dúvida, a denominação “política para a família” traduz intervenções públicas de natureza e objetivos bastante diferentes. Necessariamente, nem todas as políticas para famílias contribuem para a sua autonomia e inclusão social. É adequado identificar os distintos grupos familiares segundo alguns parâmetros, como sua composição, ciclo de vida e perfil de sua chefia, quando da elaboração e implementação de diversas políticas para as famílias que, não só no Brasil, têm sido pautadas sob uma pluralidade de lógicas, modelos e abordagens, que examinaremos na seção seguinte.

1.3 A diversidade das políticas para as famílias

Os analistas de políticas para famílias enfrentam dificuldades em defini-las. Conforme a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) “(...) as políticas dirigidas às famílias ainda carecem de uma definição devidamente especificada, de um campo bem delimitado e de uma legitimidade evidente” (2001,160). A formação destas políticas enfrenta dificuldades, em particular as decorrentes da disjuntiva entre direitos individuais e direitos da família, presente na tensão entre a autonomia e a liberdade individuais e as responsabilidades familiares, em um momento histórico que tende a priorizar o individualismo e o isolamento (CEPAL, 2001). Uma outra dificuldade é decorrente da tensão entre o respeito à privacidade do grupo familiar e as responsabilidades públicas do Estado (CEPAL, 1994). Estas são questões que compõem um pano de fundo que aponta para a necessidade de estabelecer novas relações entre as estruturas política e sociais e as familiares. Para Kaluf e Maurás, o desafio remete a uma

“(...) nova bidirecionalidade” entre as estruturas político-sociais, e as familiares, onde se reconheçam as mútuas dependências, controles e interesses comuns (...) em que o Estado possa apoiar com ações efetivas a família. (...) É indispensável compreender da melhor forma possível a atual relação existente entre estruturas familiares cada vez mais diversificadas, as necessidades básicas materiais e não materiais de seus membros, suas funções e papéis sociais e as expectativas da comunidade a respeito de seu próprio desenvolvimento”(1998:31).

O reconhecimento das mútuas dependências entre as estruturas políticas e sociais remete ao estabelecimento de competências de bem-estar e justiça social ao Estado, ao mercado e às famílias. Se, por um lado, o mercado aloca bens e serviços em função da busca pelo lucro, por outro lado a revalorização da família não deve significar um recuo das responsabilidades do Estado na alocação de recursos de bem-estar aos cidadãos. Os cuidados e recursos de bem-estar suportados pelas famílias não são substitutivos das responsabilidades do Estado. “A solidariedade familiar e serviço coletivo funcionam em complementaridade e não podem substituir-se um ao outro” (Carvalho, 1998:35). A instalação de um projeto político comprometido com a justiça social, a cidadania e a redistributividade dos recursos sociais facilita às famílias processar proteção aos seus, de forma aditiva ao Estado. Trata-se de um alerta importante, porque mesmo que para as camadas populares as sociabilidades sócio-familiares e as redes de solidariedade por elas engendradas tenham sido, e continuam a ser, condições de sobrevivência e resistência, a atenção à família tem sido uma questão não priorizada na conformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro, pelo menos até a década de oitenta, constatação que discutiremos mais detidamente no capítulo subsequente.

Parece evidente que as políticas para as famílias acontecem sob múltiplas lógicas, que encampam intervenções públicas de natureza e objetivos bastante distintos. Segundo Faria:

“Se tem sido preponderante a revalorização do papel da família enquanto “célula social” encarregada da socialização primária dos indivíduos e enquanto provedora, dita “natural”, de bem-estar material, afetivo e emocional para seus membros, o seu acionamento pelo Estado tem sido ligado, historicamente, a uma diversidade de objetivos, que, muitas vezes, não podem ser dissociados. (...) A política para a família pode ter como objetivos não somente a garantia do bem-estar de seus membros ou dos direitos das crianças e adolescentes (...) visam, entre outros objetivos, o controle demográfico, a valorização de um tipo específico de família, o fomento à igualdade entre os gêneros, a redução das disparidades sociais, a definição das formas e ritmos de participação das mulheres no mercado de trabalho, a redução dos gastos públicos sociais” (2000:97).

No documento “Panorama Social da América Latina, 2000-2001”, em que se faz um diagnóstico sobre as famílias da região e sobre as instituições e políticas orientadas para as famílias, a CEPAL qualifica como políticas familiares as ações referentes:

- aos aspectos legais que regulam a família , de acordo com as legislações nacionais;
- às formas de constituição, desenvolvimento e dissolução das famílias;
- às relações intrafamiliares; às relações externas do grupo familiar e os aspectos que incidem sobre o seu bem-estar, como renda, habitação, saúde, educação, seguridade social e outros.

Uma outra proposta, bastante abrangente, de definição de política para família é defendida por Hantrais, para quem:

“A política para a família poderia ser considerada como a gama de medidas e objetivos elaborados/almejados pelos policy makers para assegurar a efetividade da família como uma instituição social” (apud Faria, 2000:100).

Como já mencionado, as políticas direcionadas a promover as famílias acontecem sob múltiplos modelos. Esta diversidade está clara na categorização das políticas para a família elaborada por Gauthier, que distingue quatro tipos ideais de políticas para a família, adotadas por diferentes países. São elas (apud Faria, 2000):

- a) **“Pró-família/pró-natalista”**: seu objetivo prioritário é estimular as pessoas a terem filhos, com a oferta de serviços que possibilitem aos casais, principalmente às mulheres, compatibilizar os cuidados com a prole com as exigências decorrentes da inserção no mercado de trabalho;
- b) **“Pró-tradição”**: seu objetivo prioritário é preservar um certo ideário da família com a manutenção dos papéis tradicionais exigidos para a mulher e para o homem na gestão e no desenvolvimento da família: homem/provedor e mulher/dona-de-casa e cuidadora dos filhos. As políticas públicas incentivam a permanência das mulheres em casa. Cabe à família a responsabilidade maior pela provisão de recursos de bem-estar aos seus, cuja proteção é complementada com os recursos disponibilizados pela comunidade e por organizações voluntárias;

- c) **“Pró-igualitarismo”**: seu objetivo prioritário é a igualdade de gênero. Busca atenuar a dependência da mulher em relação ao cônjuge e ao mercado de trabalho, o que pode levar à dependência em relação ao Estado, responsável pela implementação de políticas liberais relativas ao casamento, ao divórcio e ao aborto, e pela provisão de uma ampla gama de serviços e benefícios;
- d) **“Pró-família, mas não intervencionista”**: o objetivo prioritário é promover as famílias em situação de maior vulnerabilidade, de forma que não ocorra dependência destas em relação ao Estado. Cabe prioritariamente ao mercado a provisão de bem-estar social.

Como observa Faria, “dependendo da maneira como a família seja definida, “toda política social é política para a família”” (2000:100). Para se evitar generalismos excessivos e inoperantes, é adequado identificar as variáveis que caracterizam as intervenções familiares. Quando a variável em questão alude à intencionalidade de seus objetivos principais, as políticas sócio-familiares podem ser “implícitas” ou “explícitas”.

As políticas “implícitas” são aquelas que, embora não tenham a família como seu público alvo definido, produzem um certo impacto sobre ela, afetando-a. As políticas tributárias brasileiras são um bom exemplo. Com seu forte perfil regressivo, elas reforçam a concentração de renda, penalizando as famílias pobres. As políticas “explícitas”, ao contrário, têm a família como destinatária de suas ações, isto é, seus impactos e efeitos têm o grupo familiar como foco imediato. Exemplares são os serviços de orientação sócio-familiar para as famílias com crianças e adolescentes em situação de risco. Uma outra classificação possível para as políticas dirigidas para as famílias é nomeá-las “diretas” ou “indiretas”, o que “tem a vantagem de indicar com clareza que a família pode ser afetada tanto por intervenções específicas, “diretas”, quanto por políticas mais abrangentes ou que tenham outros objetivos primordiais” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999:2).

Por sua vez, as políticas para famílias, diretas ou explícitas, têm objetivos que podem ser manifestos ou latentes. No caso dos objetivos manifestos, a família é o campo de atuação da política, onde os objetivos relativos à família são claramente

expostos. Nas políticas nas quais os objetivos relativos à família são latentes, a família é tomada como uma perspectiva relevante no estabelecimento de critérios para uma ampla gama de políticas públicas. “Combater a desnutrição de crianças cujas famílias são moradoras da territorialidade X” e “Contribuir para a eficiência e eficácia dos programas de saúde” ilustram, respectivamente, ações dirigidas às famílias com objetivos manifestos ou latentes.

Quanto à relação que se estabelece entre as famílias e as políticas sociais, há várias maneiras de abordá-la. Medeiros (2000) destaca três delas. A primeira é tomar a família como objeto das políticas sociais. As políticas são compreendidas como meios para se obter determinados perfis ou padrões familiares, como é o caso do controle de natalidade. Uma segunda maneira trata as famílias como instrumento das políticas sociais. Nesse caso, cabe à família um papel funcional na execução das políticas, como o de acompanhar o trabalho de cuidadores de saúde de idosos em uma internação doméstica apoiada pelo Estado. A terceira entende a família como instituição redistributiva, à medida que se observa que a dinâmica intrafamiliar pode criar efeitos inesperados para as políticas orientadas a indivíduos. Um exemplo ilustrativo é o do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício “regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, que assegura um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem tê-la provida por suas respectivas famílias” (PBH, SMDS, 2000:53). Destinado a ser algo como uma “aposentadoria especial”, o BPC tornou-se a única fonte de renda de muitas famílias, precarizando o seu objetivo de apoiar a pessoa portadora de deficiência ou o idoso vivendo em situações precárias. Um outro exemplo é do Programa Executivo Bolsa Escola, que tem sido conduzido em algumas cidades brasileiras. As famílias beneficiadas com o repasse financeiro assumem o compromisso com o governo de manterem e acompanharem os seus filhos na escola. Os primeiros resultados têm demonstrado que se trata de uma experiência significativa de inclusão social, que tem contribuído para a diluição de certos aspectos da exclusão social, como a evasão escolar e o trabalho infantil.

É importante lembrarmos que as necessidades e demandas das famílias e de seus membros devem ser consideradas integralmente. Respostas efetivas, através das

políticas públicas, ampliam suas possibilidades quando buscam objetivos, estratégias e atividades inter-relacionados, considerando uma visão global da família e de sua relação com a sociedade (Kaluf & Maurás, 1998). Para Zimmerman, a política para a família “constitui uma gama de distintas opções de políticas – mas que seriam inter-relacionadas – que objetiva o enfrentamento de problemas que as famílias supostamente estejam experimentando na sociedade” (apud Faria, 2001:51).

Isto nos leva a refletir sobre a necessidade que os serviços dirigidos para as famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão sejam formulados e implantados de forma convergente e complementar, potencializando suas possibilidades inclusivas e o fortalecimento das famílias no interior das relações sociais.

Conforme pondera Faria:

“Talvez mais importante do que a busca de uma definição consensual e isenta de ambigüidades para o termo “política para a família” (...) seja a percepção do distinto papel atribuído à família e das formas como o Estado procura apoiá-la e/ou conformá-la” (2000:52).

Dada esta visão panorâmica das múltiplas abordagens, lógicas e modelos de políticas para família, e em face da ausência de consenso quanto à sua conceituação e adequabilidade, é pertinente averiguar as possibilidades que se instalam ao se considerar as políticas para famílias enquanto uma possível política de inclusão, aqui considerada como o “processo que possibilita à população vulnerabilizada socialmente partilhar bens e serviços sociais conquistados pela sociedade (...) acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política” (PBH, SMAS, 2001). Os novos riscos sociais presentes nas sociedades denominadas pós-industriais podem se transformar em novas desigualdades sociais. “Os desafios colocados para o equacionamento dos problemas sociais ultrapassam a atuação do poder estatal. A diversidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais que vão além das possibilidades do Estado contemplá-las” (Diniz & Fonseca, 2002:3). A mobilidade social, através de êxitos educativos e profissionais, bastante determinados pela origem social, tem estado cada vez mais comprometida pelo estrangulamento do mercado de trabalho, cada vez mais seletivo e excludente. Posteriormente retomaremos estas questões com maior atenção.

Segundo Faria:

“Ações voltadas para a família podem ter desdobramentos e efeitos positivos para toda a sociedade, na medida em que venham a melhorar o acesso aos direitos de cidadania de todos (...) num contexto de proteção mútua, afeto, desenvolvimento pessoal e solidariedade” (2001:68).

Considerando que as políticas para famílias são formuladas e executadas segundo múltiplos modelos, lógicas e abordagens, e que elas podem ser mecanismos compreensivos de inclusão social, uma lógica possível de política familiar remete a determinados objetivos, como os apresentados a seguir, realizáveis com a efetiva participação das famílias: não se limitam a ser “políticas para famílias”, mas “políticas para e com famílias”:

- potencializar os recursos familiares para a resolução de suas necessidades e vulnerabilidades, sem negligenciar que os problemas familiares não começam e não terminam nas famílias;
- valorizar as competências familiares na construção de uma sociedade solidária e de paz, estimulando as relações interpessoais respeitadas e pacíficas, e inibindo, com recursos lícitos, a violência, a discriminação e a exploração de seus integrantes;
- assegurar para as famílias a proteção aos riscos sociais, garantindo-lhes condições de vida dignas e acesso a efetivas políticas de seguridade social;
- possibilitar para as famílias o acesso a uma pluralidade de práticas, congruentes às necessidades e singularidades dos seus integrantes, percebidos em seu contexto familiar, e as famílias em seu contexto social. Isto quer dizer que “é preciso compreender a família no contexto social em que vive, o qual pode ser facilitador ou esfacelador de suas potencialidades protetivas” (Carvalho, 1998:34);
- estimular a inserção da família nas redes de convivência, ampliando e fortalecendo seus laços de convívio e de trocas sociais, e a recuperação de sua capacidade de agir e propor projetos de vida;
- garantir às famílias o conhecimento de seus direitos e deveres sociais, como a educação sexual, o planejamento familiar e a paternidade responsável;

- combater os estereótipos sociais, reconhecendo e respeitando a diversidade das estruturas e dinâmicas familiares e suas diferenças culturais.

Certamente, apenas a definição da política – “para e com famílias” – não é suficiente para assegurar determinados objetivos. Inclusive, é preciso considerar que “o trabalho democrático que incentiva uma relação horizontal, comunitária, de abertura ao outro, a partir de uma leitura da realidade familiar abrangente” (Takashima, 1994:83) não tem sido uma prática costumeira nas políticas brasileiras. As políticas para e com as famílias consideram a importância de que elas sejam respeitadas como sujeitos ativos na identificação, avaliação e solução de seus problemas, em todas as ações a elas afeitas. Enfim, qualificá-las e respeitá-las como sujeitos de direito à cidadania. Segundo Barembliitt:

“Os coletivos têm perdido, têm alienado o saber acerca de sua própria vida, o saber acerca de suas reais necessidades, de seus desejos, de suas demandas, de suas limitações e das causas que determinam estas necessidades e estas limitações (...) mal podem organizar-se para resolver seus problemas se não conseguem saber, com precisão, quais são seus verdadeiros problemas e o que se requer para resolvê-los” (1992:17).

O direito à convivência familiar e comunitária integra os diversos aspectos entre o mundo privado, “pessoal” das famílias, e o universo social mais amplo onde se inserem. Comunidade e família estabelecem relações de reciprocidade, e esta associação não deve ser ignorada nas políticas que têm a família, direta ou indiretamente, como seu público. Para Carvalho “é preciso retomar as unidades família e comunidade como pontos de partida de práticas sociais alternativas” (1998:39). O desenvolvimento de ações sinérgicas de apoio às famílias não se dá nem apenas na vida privada e tampouco somente na vida pública – progride numa e noutra (Takashima, 1994).

A participação das famílias em espaços formativos e informativos concorre para o estabelecimento e fortalecimento de formas de convívio, de negociação política e de resolução de conflitos, potencialmente democráticas, coletivas e solidárias. Os serviços nos espaços locais, também com características lúdicas e de lazer, facilitam às famílias a convivência, a valorização de sua cultura, da religiosidade, da produção artística, do riso e da alegria, que traduzem cortes na triste linearidade de suas vidas de famílias pobres.

É bastante óbvio que propostas como estas podem estar limitadas por situações estabelecidas concretamente, como a ausência ou precariedade de serviços públicos, investimentos insuficientes na qualificação das equipes de trabalho, e os constrangimentos decorrentes da crescente “autoridade” do crime organizado sobre a população moradora nas localidades pobres dos municípios. Também é reconhecida a não-prioridade do Estado brasileiro em assegurar à população políticas redistributivas que lhe permita participar da riqueza socialmente gerada.

Deve-se também ressaltar que o fator “recursos humanos” é de singular importância para a adequada implementação das políticas familiares. Quando as equipes de trabalho estão formadas por profissionais capacitados, sensíveis e empáticos à pluralidade dos desenhos familiares, não interessados em atuar como especialistas ou *experts*, mas sim, em “agregar instrumentos organizadores para um conhecimento co-construído”, (Marques, 2001:238), adotam posturas facilitadoras para o processamento de uma relação dialógica criativa entre profissionais e famílias (Takashima, 1994). Para tanto, também os trabalhadores sociais precisam estar “incluídos”. Uma recente “demonização” do setor público, intrínseca à concepção liberal de um Estado esvaziado de suas responsabilidades sociais, tem precarizado o serviço público, enquanto enaltece “as virtudes imaginadas da auto-regulamentação do mercado, do associativismo civil e da esfera privada” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999:1).

Parece claro que nem todas as políticas para famílias são inclusivas e facilitadoras do protagonismo dos grupos familiares. No Brasil, as políticas para famílias têm sido associadas a ações normativas e conservadoras. “As intervenções sociais contavam que a família exercesse papel disciplinador sobre os seus membros desviantes, assim como sobre a moral, a sexualidade e a vida reprodutiva” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999:13). É fato que ocorre, mais frequentemente, até a década de oitenta. A emergência de novos ordenamentos legais, a partir da Constituição Federal de 1988, qualifica a convivência familiar e comunitária como um direito social e confere uma maior visibilidade para as significativas mudanças ocorridas na estrutura e composição familiares.

Objetivando uma visão mais clara da diversidade das experiências históricas de políticas públicas para as famílias, realizadas em outros países, no próximo capítulo contextualizaremos o lugar da família nos distintos tipos de Estados e Regimes de bem-estar. Consideramos este um cuidado pertinente porque, como assinalado anteriormente, repensar o papel da família na política social e sua importância para o rompimento dos ciclos de reprodução de pobreza é algo recente na conformação do Sistema Brasileiro de *Proteção Social*, cuja trajetória também será sintetizada no próximo capítulo, dada a intenção de compreendermos as razões para a crescente importância conferida às políticas familiares.

Capítulo II

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIAS

Atualmente, processa-se um crescente descompasso entre os sistemas de proteção social e as novas estruturas de riscos presentes nas sociedades pós-industriais.

Para Martin:

“(...) a questão da partilha de responsabilidades entre as solidariedades públicas e privadas está claramente na ordem do dia da agenda política (...). Em muitos países europeus, se encara a hipótese de remeter para a família, ou para as redes de integração primária (...) serviços e encargos que anteriormente eram, em parte, cobertos por despesas públicas (...) a pressão que se faz sentir está simultaneamente ligada a condicionalismos demográficos (...) económicos (de que a crise do emprego é a mais clara manifestação)” (apud Carvalho, 1998:33).

Trata-se de um cenário que colabora para uma maior valorização do papel social da família e do seu lugar na produção de bem-estar coletivo. Repensa-se a complementaridade das competências entre o Estado, a sociedade e a família.

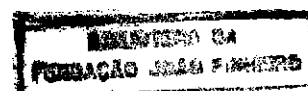
Como averiguamos anteriormente, as políticas para famílias podem ser executadas através de intervenções públicas de natureza e objetivos bastante distintos. Na primeira seção deste capítulo, trabalhamos o lugar distinto que a família vem ocupando nas variadas configurações históricas do *Welfare State*, considerando a tipologia construída por Titmuss. Posteriormente, focalizamos a produção de Esping-Andersen que em seu livro *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”*, publicado em 1990, trabalha com a expressão “regimes de bem-estar social”, conceito que remete ao modo como a produção de bem-estar, em uma sociedade, é compartilhada entre o Estado, o mercado e as famílias. Posteriormente, em seu livro *“Fundamentos Sociales de las Economias Postindustriales”* (2000), este autor avalia os tipos diversos de regimes de bem-estar nas economias pós-industriais, cenário econômico, político e social que considera catalisador de novos riscos sociais ou de “novas desigualdades”. É considerando esse novo contexto social que registramos as críticas de autoras com perfil feminista dirigidas ao trabalho de Esping-Andersen, e suas mais recentes análises, nas quais a economia familiar passa a ter uma singular importância.

Esta introdução mais panorâmica antecipa e contribui para contextualizar a trajetória das políticas sociais brasileiras, com suas características francamente clientelistas, centralizadas e fragmentadas, trajetória essa brevemente apresentada na segunda seção do capítulo, onde também abordamos a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que alicerçam novos paradigmas de formatação e gestão das políticas sociais, os quais serão apresentados e discutidos neste e no capítulo seguinte.

Também neste capítulo, em sua terceira seção, buscamos detalhar a recente trajetória da Política de Assistência Social no país, uma das políticas sociais que compõem a Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Tomamos como marcos analíticos a Constituição Federal de 1988, que ratifica a Seguridade Social como um dever do Estado, e a Lei Orgânica da Assistência Social. Esta lei representa, para muitos analistas, “a maioria jurídica” da Assistência Social, sendo o dispositivo legal que delibera sobre sua travessia do assistencialismo à política pública no campo da seguridade social, voltada à extensão da cidadania social aos setores excluídos e vulnerabilizados da população brasileira. Um maior detalhamento sobre a assistência social é exigido pelo fato de, no último capítulo deste trabalho, focalizarmos dois programas públicos implementados em Belo Horizonte – “Programa de Criança: Brincar e Estudar” e “Programa de Famílias” – que, vinculados mais especialmente à política da Assistência Social, mas com objetivos diversos, desenvolveram ações com grupos familiares, sob a responsabilidade, respectivamente, da Associação Municipal da Assistência Social e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, atual Secretaria Municipal de Assistência Social.

2.1 O lugar das famílias nos diferentes padrões de *Welfare State*

Caracterizado “pela oferta de bens e serviços destinados a proteger o indivíduo, mesmo que precariamente, de uma dependência absoluta em relação ao mercado e à capacidade de provisão da família, assegurando aos cidadãos graus distintos de segurança e bem-estar nas várias etapas do ciclo de vida” (Faria, 2001:77), a construção do Estado de bem-estar no Ocidente traduz uma resposta possível às demandas por maior igualdade e segurança nas economias de mercado. Os fatores político-



institucionais, em interação com as variáveis econômicas e sócio-demográficas, explicam, em ampla medida, as diferenças entre os sistemas de bem-estar implementados pelos distintos países (Draibe, 1990; Gomà, 1996).

Os sistemas de proteção social estruturam-se segundo concepções diferentes de igualdade e justiça. Como diz Boaventura Santos, “cidadania é produto de histórias sociais diferentes” (apud Silva, 2001:6). Os sistemas de proteção social adquirem características que se diferenciam conforme o tempo, o lugar, as condições de vocalização de interesses e as condições socioeconômicas existentes, entre outras variáveis.

Várias tipologias têm sido propostas para a caracterização e compreensão das distintas ênfases dos sistemas de proteção social, calcadas na análise comparativa das formas históricas de provisão pública de bens e serviços sociais. A tipologia sugerida por Titmuss (1974), clássica e propiciadora de diversos desdobramentos, identifica três modelos de política social: residual, de produtividade e desempenho industrial e o redistributivo institucional, cujas características os qualificam muito mais “como instrumentos heurísticos do que como perfeita descrição histórica” (Faria, 2001:79). Os graus de dependência do indivíduo à esfera familiar não são trabalhados de maneira sistemática, posto que esta era uma questão até então não qualificada como objeto prioritário de análise. A seguir, uma breve apresentação de cada um dos modelos propostos por Titmuss:

O modelo residual:

Neste tipo ideal, cabe ao Estado um papel marginal, residual, na oferta de bens e serviços sociais. Suas intervenções são *ex-post*, quando a família, o mercado e as redes comunitárias são insuficientes como garantidoras de bem-estar. A família e o mercado são considerados como instâncias privilegiadas de provisão de bem-estar aos indivíduos, que devem recorrer à provisão pública apenas quando estas instituições falham em suas atribuições “naturais” de proteção. Com ações focalizadas, a assistência pública é direcionada àqueles que se disponham a “ajudar” a si mesmos, pois ao Estado cabe ofertar um nível mínimo de proteção à parcela mais excluída da população. Desta forma, a supervalorização do mercado e da família “preserva as assimetrias aí geradas, a

dependência do trabalhador em relação ao mercado e a tradicional divisão do trabalho doméstico” (Faria, 2001:80).

O modelo de produtividade e desempenho industrial:

Este tipo ideal tem como premissa o uso de critérios meritocráticos na oferta de bens e serviços sociais. Seu escopo é seletivista. Toma a família como uma agência natural de resolução das necessidades de seus integrantes. O valor dos benefícios está vinculado ao esforço pessoal do indivíduo em sua inserção e permanência no mercado formal de trabalho. Desta forma, este modelo de provisão pública contribui para acentuar as distorções engendradas pelo mercado e/ou pela desigualdade de oportunidades.

O modelo redistributivo institucional:

Tem como paradigma o bem-estar individual como direito de cidadania, independentemente da inserção do indivíduo no mercado de trabalho, o que implica a oferta universal de bens e serviços estatais. O bem-estar individual é visto como responsabilidade comum a todos os cidadãos, e a maior igualdade entre os cidadãos é tida como um objetivo comumente estabelecido. Há uma evidente função redistributiva, com a adoção de mínimos sociais, cabendo ao Estado um papel fundamental (Faria, 2001).

Considerando que o debate contemporâneo sobre o bem-estar social se centra excessivamente no Estado, Esping-Andersen, em sua obra “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, de 1990, adota a expressão “regimes de bem-estar social”, que remete à “forma conjunta e interdependente em que se produz e distribui o bem-estar por parte do Estado, do mercado e da família” (2000:52). Com este conceito, busca “relativizar a restritiva identificação entre o “Estado de bem-estar social” e as políticas convencionais de melhoria das condições sociais” (Faria, 2001:82). Avalia que o volume e quantidade de bem-estar coletivo são decorrentes das formas como se processam os *inputs* do mercado de trabalho, da família e, como uma terceira parte, do próprio Estado de bem-estar.

Esping-Andersen distingue três diferentes regimes de Bem-Estar Social: Liberal, Conservador ou Corporativista e o Social Democrata, nos quais identifica e

contextualiza os papéis atribuídos ao Estado, ao mercado e à família na provisão de bem-estar. Também incorpora à sua análise questões como emprego, salários, política macroeconômica, o impacto redistributivo do gasto social e a influência dos mecanismos de proteção social sobre a estrutura geral da sociedade.

Abordando estes aspectos, o autor trabalha, em sua proposta de revisão conceitual e teórica do *welfare state*, com as variáveis “desmercantilização” e “estratificação social”. A primeira, “desmercantilização”, remete à capacidade de indivíduos e famílias manterem padrões de vida aceitáveis, independentemente de sua inserção no mercado. A segunda, “estratificação social”, alude à constatação que o Estado de Bem-Estar é também ele uma força ativa no ordenamento das relações sociais.

No modelo Liberal, a provisão de bem-estar deve ser assegurada, prioritariamente, pelas instituições “naturais” da família e do mercado. A assistência pública é mantida em um patamar mínimo para que não ofereça riscos de dependência a seus usuários. Com transferências universais modestas, a maior parte dos benefícios é focalizada e seletiva. Estes, assegurados quase exclusivamente aos mais pobres, são executados diretamente pelo Estado ou através de subsídios aos provedores privados de proteção social. O grau de desmercantilização dos indivíduos é muito baixo e o tipo de estratificação fomentada “é um misto de uma relativa igualdade na pobreza entre os beneficiários do sistema, proteção diferenciada pelo mercado para as maiorias e um dualismo político de classe entre os dois” (Esping-Andersen apud Faria, 2001:84).

O impacto redistributivo também é modesto no regime Corporativista, que preserva as diferenças de status e de classe oriundas do mercado. A intervenção estatal, não necessariamente extensiva, as acentua, sendo imputa à família a responsabilidade maior pela provisão de bem-estar aos seus integrantes. Há uma valorização da família nuclear tradicional, pai provedor e mulher dona-de-casa, realçada pela ausência ou precariedade de políticas que facilitem às mulheres a conciliação entre a maternidade e a participação no mercado de trabalho. Isto significa que não há um esforço contumaz pela mercantilização dos serviços e que o impacto redistributivo da intervenção estatal é ainda tímido.

O regime Social-Democrata, por sua vez, caracteriza-se pela predominância de princípios universalistas na provisão pública, o que, associado ao elevado gasto social, permite um alto grau de desmercantilização da população, alçada a uma igualdade nos mais elevados padrões de benefícios e serviços sociais, situação esta em que “todos se beneficiam, todos são dependentes e todos supostamente se sentirão no dever de contribuir” (Esping-Andersen, 1990 apud Faria, 2001:85). O objetivo maior é possibilitar a autonomia do cidadão em relação ao mercado e ao seu grupo familiar. A provisão dos recursos ocorre em detrimento do mercado e da família tradicional. Entende-se que os custos de manutenção de uma família devem ser socialmente compartilhados. O Estado compromete-se com uma pesada carga de serviços, o que justifica a fusão entre bem-estar e trabalho, peculiaridade presente neste regime, não só comprometido com o pleno emprego como dependente de sua manutenção, posto que para a conservação do volume e da qualidade dos serviços “(...) os problemas sociais devem ser minimizados e a renda maximizada” (Faria, 1998:58).

Diversas críticas foram endereçadas ao trabalho de Esping-Andersen. Por exemplo, a de que a contribuição da família na alocação de recursos de bem-estar está subavaliada. O próprio autor, anos depois, concorda que a elaboração de sua tipologia foi predominantemente baseada nos programas de manutenção de renda, no nexo entre Estado e mercado e pensada tendo como parâmetro o trabalho masculino (Esping-Andersen, 2000). Autoras identificadas com os princípios feministas sustentam que a variável “desmercantilização”, uma das ferramentas do trabalho de Esping-Andersen, não seria adequada para a compreensão da dependência das mulheres ao mercado e à família. Estas autoras afirmam que as políticas sociais criam efeitos diferentes para homens e mulheres nos diversos sistemas de bem-estar social (Faria, 2001). Para elas, a atenção às mulheres demanda políticas sociais que ampliem a sua independência em relação aos homens “chefes da casa” e minimizem a tensão derivada das dificuldades de conciliar o trabalho remunerado com as responsabilidades familiares. Tecem críticas aos Estados de bem-estar familiaristas, que distribuem um máximo de obrigações de bem-estar à unidade familiar, propiciando a manutenção de valores familiares tradicionais, como a divisão sexual do trabalho.

Segundo as análises feministas, as políticas com corte familiarista, isto é, políticas que alavancam uma maior dependência do indivíduo à família, têm fortes possibilidades de acentuar as desigualdades em vez de compensá-las. Não facilitariam a emergência de condições favoráveis às demandas de independência econômica e de atividade profissional feitas pelas mulheres, as quais, frente à insuficiente oferta de serviços sociais que lhes facilitem a conciliação das atividades profissionais e domésticas, são constrangidas a ter menos filhos. Este último dado, uma menor taxa de natalidade, por sua vez, pode ser avaliado como um fator de risco para a viabilidade financeira dos Estados de bem-estar no futuro.

Estas considerações vêm merecendo atenção nos estudos comparativos mais recentes sobre os sistemas de bem-estar, inclusive por parte de Esping-Andersen, para quem há uma...

“(...) disjunção crescente entre os esquemas de seguridade social existentes e as novas necessidades e riscos que se desenvolveram (...) devido às mudanças na estrutura familiar (tais como o crescimento de famílias com um só membro responsável), na estrutura ocupacional (mais diferenciada e heterogênea), assim como mudanças no ciclo de vida (...) por mudanças nas condições econômicas, por exemplo, o crescimento mais lento e a “desindustrialização”, e por tendências demográficas (especialmente o envelhecimento da população), ambos ameaçando a viabilidade futura dos seus compromissos atuais” (1995: 78-79).

A economia pós-industrial – “uma nova economia política que está nascendo” (Esping-Andersen, 2000:12) – está mudando a estrutura dos riscos sociais, conforme a avaliação de Esping-Andersen sobre as “novas realidades” nos países centrais. O tripé de sustentação dos sistemas de bem-estar social fordistas – pleno emprego, crescimento econômico e família nuclear estável – está precarizado. Há transformações no mercado de trabalho bem como na estrutura e comportamento familiares. Ambos, família e mercado, não garantem o bem-estar como se pretendia antes. Ambos catalisam riscos. Enquanto a economia global limita a capacidade de captação e o uso discricionário dos recursos fiscais e monetários pelos Estados nacionais, as famílias encontram-se fragilizadas em suas potencialidades de processar proteção e o mercado não parece capaz de assegurar o volume de emprego necessário para a população.

A antiga família de referência do “*welfare state*” fordista, com perfil homem/provedor e mulher/dona-de-casa e cuidadora dos filhos, está dando lugar a arranjos familiares com dois provedores e a um crescente número de unidades familiares de divorciados, de solteiros ou monoparentais. Quanto ao mercado, há uma crescente informalidade e flexibilização nas relações trabalhistas. A produtividade da economia de serviços cresce de maneira mais lenta que a da indústria, e resulta mais difícil sustentar a oferta necessária de vagas de trabalho e o incremento salarial. Por um lado, “está o problema de como equilibrar a igualdade e a equidade; por outro lado, o de como combinar o igualitarismo com o pleno emprego” (Esping-Andersen, 2000:20). Se o emprego e a família já não são pilares seguros de bem-estar, resulta evidente que os novos riscos sociais devem buscar possibilidades de solução nos serviços sociais, aferindo visibilidade à “dissonância entre o discurso liberalizante das elites e sua práxis política (...) bem como a crescente disparidade entre as demandas sociais crescentes e a impossibilidade do Estado em atendê-las do modo convencional” (Dupas, 1998:180-181).

Os novos desenhos familiares, mais “precários” em sua capacidade de proteger e apoiar os seus membros, a retração na oferta de emprego e as novas relações entre os Estados nacionais no mundo globalizado são variáveis, somadas às relativas ao envelhecimento da população, à reestruturação industrial e à terceirização dos empregos, que marcam os modos de articulação das solidariedades privadas e públicas, isto é, entre Estado, sociedade e famílias (Martin, 1995). Trata-se de um cenário que Faria sintetiza com propriedade:

“As supostamente avassaladoras fontes externas de pressão sobre o Estado de Bem-Estar nacional estariam primordialmente associadas aos impactos do multiforme processo de globalização, sendo também importante a crescente instabilidade da família” (2001:3).

A vulnerabilidade aos novos riscos sociais, contudo, não é idêntica para todos os segmentos sociais. Depende de distintos condicionantes, como classe social, sexo, idade. A mobilidade social, via êxitos educativos e profissionais, é bastante determinada pela origem social, e os riscos associados à trajetória de vida tendem a agrupar-se na juventude e no início da vida adulta. Não é difícil reconhecer os grupos sociais mais suscetíveis às maiores perdas: aqueles pouco qualificados para as demandas do mercado

de trabalho, cada vez mais exigente quanto à formação dos trabalhadores, os jovens, com maior dificuldade de acesso ao primeiro emprego, e as famílias monoparentais femininas.

Como já abordamos, o Estado de bem-estar do pós-guerra foi construído para atender à estrutura de riscos de sua época, ainda que com variações nos distintos “regímenes”. A política social, de maneira geral, pressupunha e fomentava a norma do chefe de família e a mulher dona-de-casa. Os sistemas de direitos baseados no emprego ou na profissão favoreciam os homens “chefes de família”, alvos de investimentos públicos, como os subsídios e as pensões. Os direitos sociais das mulheres derivavam dos de seus maridos. Desta forma, o acesso das mulheres à proteção social tende a precarizar-se quando elas são responsáveis únicas por suas famílias. Uma “política atenta com as mulheres”, conforme salientam as feministas, pressupõe a oferta de serviços de creche, incentivos para as mães trabalhadoras, programas de manutenção de renda e a cobertura dos custos com a educação dos filhos (Esping-Andersen, 2000). Em geral, as famílias mais vulneráveis também são aquelas que menos se beneficiam do apoio relacional ou apoio social. Estas são variáveis que dão visibilidade a um dilema difícil nos tempos atuais: o de combinar o igualitarismo com o pleno emprego, questão essa que mobiliza a atenção de Esping-Andersen em seu “Fundamentos Sociales de las Economías Posindustriales” (2000).

Neste trabalho, o autor toma como hipótese chave a idéia de que a economia familiar é fator de enorme importância para a resolução dos principais dilemas pós-industriais, como a gestão dos riscos de classe, dos riscos ligados à trajetória vital e dos riscos intergeracionais. A compreensão da capacidade de garantir bem-estar deve assentar-se na economia familiar, cujo núcleo é um componente fundamental de qualquer regime de bem-estar. Ao criticar a desatenção de uma significativa parcela da economia política à família, tanto quanto instituição social como em sua condição de espaço de adoção de decisões, Esping-Andersen enfatiza que “(...) a compreensão profunda da sociedade pós-industrial deve estar assentada na economia familiar” (2000: 22). Para o autor, é simplesmente errôneo supor que a família tenha sido secundarizada em suas responsabilidades assistenciais com o advento do Estado de bem-estar. Inclusive, afirma que:

"O primeiro passo para a compreensão da crise do welfare state contemporâneo deve começar por um diagnóstico da mudança na distribuição e intensidade dos riscos sociais e um exaustivo exame de como são compartilhados e distribuídos os riscos entre o Estado, o mercado e a família" (Esping-Andersen, 2000:51).

Nesta sua mais recente obra, em resposta às críticas feministas que consideram que o conceito de "desmercantilização" resulta inoperante para as mulheres, a menos que os Estados de bem-estar as ajudem, primeiro, a se mercantilizar, 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" (2000:66).

Esping-Andersen observa que, contraditoriamente, o familiarismo, ressaltado pelas políticas que contribuem para uma maior dependência do indivíduo à família, é contraproducente à formação das famílias e à oferta de mão-de-obra no contexto atual. Países que desenvolvem políticas familiaristas, como a Itália e a Espanha, apresentam taxas de fecundidade menores, famílias com recursos financeiros insuficientes, dada a dificuldade de inserção das mulheres ao mundo do trabalho remunerado, contribuindo para uma suscetibilidade maior à pobreza. Para as mulheres a desfamiliarização de suas responsabilidades de bem-estar pode ser uma condição prévia para a sua capacidade de se mercantilizarem ou estabelecerem núcleos familiares independentes. Uma política de coletivização das necessidades das famílias libera as mulheres para o trabalho e facilita às famílias o acesso a maiores recursos. As famílias com dupla fonte de recursos apresentam melhores condições de proteção contra a pobreza infantil, o desemprego e estão mais equipadas para adaptarem-se à flexibilização do mercado de trabalho. Para Esping-Andersen é possível determinar indicadores de desfamiliarização nos Estados de bem-estar, como estes, por ele sugeridos:

- compromisso global do Estado com a provisão de serviços, visível através da porcentagem de gastos com os serviços familiares não sanitários;
- compromisso global do Estado de subvenção dirigida às famílias com filhos (creches para crianças pequenas);

- cobertura dos serviços públicos de atenção à infância;
- oferta de assistência aos idosos (2000).

Parece haver pouca dúvida que os sistemas de proteção social devem enfrentar o desafio de harmonizar o emprego feminino e a constituição de família. O custo do envelhecimento da população pode ser menor com a elevação da fecundidade, relação facilitadora para a alocação dos recursos financeiros necessários às políticas de bem-estar. Tal cenário demanda mudanças nos nexos entre Estado e mercado e entre o Estado e a família, para que nenhum grupo social esteja sistematicamente em situação de exclusão, à medida que:

“O que se requer não é nem mais nem menos Estado de Bem-Estar, mas sim uma importante revisão deste; um replanejamento das prioridades de seus diversos objetivos; uma nova ênfase a favor das famílias jovens e, especialmente, de suas necessidades de serviços” (Esping-Andersen, 2000: 216).

Para tanto, se faz necessário identificar quais são as principais causas de exclusão social e as fontes dos problemas que afetam as oportunidades vitais dos cidadãos, como os riscos associados à instabilidade das famílias, à pobreza e à qualificação insuficiente.

Esta análise é também importante quando se trata de discutir o lugar das famílias na conformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro, cujas políticas sociais têm sido implementadas de formas distintas: elitistas, mantendo privilégios de segmentos minoritários da população, assistencialistas e tutelares quando direcionadas aos segmentos empobrecidos. Tal associação - autoritarismo, tutela e subalternidade - tem contribuído para que as políticas para famílias com perfil inclusivo tenham ocupado um lugar secundário, quando não ausente, na conformação do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Suas características mais significativas, e as mais recentes propostas de transformação, como o reconhecimento da importância da oferta pública de serviços aos grupos familiares, serão contempladas na próxima seção. Trata-se de análise de um conteúdo básico para o capítulo subsequente, no qual apresentaremos e discutiremos os paradigmas, limites e potencialidades das políticas dirigidas para as famílias, de forma atenta às mudanças que vêm sendo identificadas nas estruturas e composições

familiares, que podem criar possíveis efeitos na formulação e implementação destas políticas.

2.2 O lugar das famílias na conformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro

Como vimos, a partilha de responsabilidades pelo bem-estar social entre o Estado, o mercado e a família têm sido uma questão de crescente relevância nas sociedades contemporâneas. Há um visível interesse pela articulação entre os espaços privado e público, fato associado ao enfraquecimento dos Estados de bem-estar e ao surgimento de novos riscos sociais, decorrentes, sobretudo, da crise fiscal do Estado, das transformações no mercado de trabalho e nas dinâmicas intrafamiliares, cada vez mais distantes das especificidades do funcionamento da família nuclear tradicional, com o perfil homem/trabalhador e mulher/dona-de-casa.

No Brasil, com uma duradoura cultura de políticas sociais clientelistas e centralizadas, o grupo familiar tem ocupado um lugar secundário, quando não ausente, na conformação do Sistema de Proteção Social. O papel assumido pela família neste sistema vem, contudo, sofrendo alterações decorrentes, dentre outros motivos, do novo ordenamento legal, a partir de 1988, que reconhece a importância da oferta de serviços públicos para as famílias, e da adoção de novos paradigmas para a formulação e gestão das políticas sociais. Em outros termos, no Brasil, como em outros lugares, a família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento das políticas sociais.

A intervenção do Estado brasileiro na construção de um sistema de proteção social tem início nos anos 30, período em que se instalam formas de regulação social de corte nacional e “quando o poder público reconhece que a problemática social não era uma questão estritamente privada” (Rocha, 2001:23). O ponto de partida do Sistema de Proteção Social Brasileiro ocorre concomitante à consolidação do Estado Nacional, responsável, de forma centralizadora, pela formulação e implementação das políticas de âmbito nacional.

Para Draibe:

“A ruptura do Estado oligárquico (...) e a emergência de uma nova forma de Estado, centralizador e concentrador do poder (...) constituem as condições políticas e institucionais que sustentam uma nova e mais densa área de ação

pública, legalizando e (auto)legitimando) a presença estatal no campo da proteção social” (1994:275).

O sistema de proteção social principia-se com os serviços de assistência a ferroviários, portuários e outras categorias profissionais, sob a lógica corporativista, “confirmando a tese de que no Brasil as políticas sociais foram adotadas visando a possibilitar o funcionamento da economia, as profissões reconhecidas são as mais relevantes sob o aspecto econômico” (Rocha, 2001:25).

No período entre 1930-43 são criados os institutos de aposentadorias e pensões, consolida-se a legislação trabalhista e funda-se a Legião Brasileira de Assistência, responsável pelas ações centralizadas da assistência social. As políticas sociais são viabilizadas de forma a minimizar as pressões procedentes da população urbana, melhor informada e qualificada. Santos avalia:

“Em busca do arrefecimento do ímpeto participativo das camadas trabalhadoras urbanas, o governo revolucionário pós-1930 ofereceu-lhes o início de uma política social, prefigurada de um Estado de bem-estar, em troca de aquiescência diante da burocracia oficialista do Ministério do Trabalho então criado” (1993:23).

A política social e trabalhista, tomada como estratégia de mediação e amortecimento de conflitos, domestica o empresariado e as classes trabalhadoras, dificultando a apropriação por estes do sistema político formal, espaço legítimo de mediação. Tal cenário, retrato de “um pacto populista, nacional desenvolvimentista entre os anos 30 e 50” (Pereira, 1995:130), contribui para a formação de atitudes conformistas perante o Estado, a autonomização da burocracia estatal e a política populista. Implica também a exclusão de inúmeros segmentos sociais da esfera dos direitos e do acesso aos bens e serviços públicos.

A relação entre os dois sistemas, o das políticas sociais e o político, define as formas de acesso aos serviços e benefícios sociais. Desenvolve-se um padrão de intervenção social seletivo, quanto aos beneficiários, e heterogêneo, quanto ao plano de benefícios (Rocha, 2001). Este processo pode ser bem compreendido com o conceito de “cidadania regulada”, proposto por Santos (1979), pelo qual explicita “como a carteira de trabalho e a regulação, tutelada pelo governo populista, dos direitos trabalhistas, excluindo o trabalho informal e rural, constitui-se numa primeira experiência de

cidadania, restrita, circunscrita, regulada” (M.C.A.Carvalho, 2001:205). Os direitos sociais são acessados por aqueles que podem assegurar uma contrapartida na forma de contribuição. São conferidos aos grupos ocupacionais reconhecidos e regulados pelo Estado, como demandantes legítimos de direitos. Os desempregados ficam excluídos dos benefícios e serviços (Melo, 1999; Rocha, 2001). Financiados, sobretudo pelas contribuições procedentes daqueles inseridos no mercado formal de trabalho, arrecadação esta bastante permeável às inflexões econômicas, o Sistema de Proteção Social Brasileiro tem na insuficiência dos recursos financeiros uma justificativa corrente para o atendimento precário e insuficiente das políticas sociais. Conforme Draibe:

“É importante assinalar o fato de que, mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais garantidos a toda a cidadania, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais (...) programas vagamente definidos, não institucionalizados (...) descontínuos, não garantidos e não avaliados (...) fértil campo para as práticas assistencialistas e clientelistas” (1990: 10-11).

De forma sintética, as políticas sociais no Brasil têm sido identificadas, em ampla medida, com as seguintes características:

- ações focalizadas dirigidas para aqueles formalmente vinculados ao mercado de trabalho;
- ações com escassos aspectos redistributivos e igualitários, com a ausência de definição de mínimos sociais;
- ações sociais descontínuas, isoladas, centralizadas, corporativistas, clientelistas e não avaliadas.

Quanto à própria organização do sistema, as políticas sociais brasileiras têm apresentado as seguintes características:

- centralização política e financeira no nível federal;
- fragmentação institucional: ações sobrepostas e fragmentadas, com pouca clareza quanto às competências dos três níveis de governo;
- exclusão da participação social e do controle coletivo;
- uso clientelístico e corporativista da máquina social.

Quanto à estrutura e dinâmica de incorporação da população, as políticas sociais no Brasil têm se pautado por:

- clientelas enormes, consequência de um padrão de desenvolvimento econômico com alta concentração de renda, gerador de exclusão e desigualdade sociais;
- programas de massa, mesmo quando focalizados;
- ampliação do acesso e da cobertura executada com perdas de qualidade.

As políticas sociais, executadas de forma setorial, e a inexistência de canais de integração entre elas geram ações tímidas e inoperantes em relação às famílias (Miotto, 1997). Pode-se dizer que as famílias não constituíam uma questão pública. Na verdade, o Estado brasileiro nunca prestou maior cuidado às famílias: as políticas sociais para as famílias foram uma “não questão” até os idos dos anos oitenta (Faria, 2001). Embora as famílias fossem consideradas organismos tradicionais e naturais de provisão de bem-estar, como, em geral, o são nos sistemas de proteção social conservadores, a elas não eram dirigidas políticas de proteção que pudessem apoiá-las em suas vulnerabilidades, em um período de significativas transformações sociais, para as quais contribuíam os processos de industrialização, urbanização e suas conseqüentes correntes migratórias. Conforme Oliveira e Simões, em seu trabalho sobre as principais mudanças ocorridas no padrão demográfico brasileiro nas últimas décadas, “a intensa urbanização decorrente foi, sem dúvida, um importante fator de assimilação de valores e comportamentos racionalizadores, do ponto de vista da adequação de novos padrões familiares às transformações sociais e econômicas” (1997:3). Tal cenário modulou os primeiros trabalhos relativos à demografia da família, com a identificação dos determinantes de tamanho e composição da unidade familiar, bem como dos aspectos demográficos e sócioeconômicos que atuam sobre o domicílio.

Nos anos 70, “pródigos em movimentação civil, com mobilização de mulheres, negros, povos indígenas, grupos ecológicos (...) e com pressões pela ampliação da abertura política” (Cardoso, 1995:196), ocorrem esforços para a superação da fragmentação e seletividade do sistema de proteção social. Embora mantendo fortes

características de exclusão, processa-se uma expansão massiva das políticas sociais, como a inclusão, ainda que parcial, dos trabalhadores rurais. Esta ampliação ocorre sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, viabilizada pelas mudanças institucionais e políticas ocorridas durante e após 64. A destinação dos gastos públicos privilegia os setores da economia privada. A redistribuição vertical da renda não constitui um objetivo relevante das políticas sociais, o que é coerente com a proposta dos gestores de não penalizar o capital, as altas rendas e o projeto de desenvolvimento econômico em curso, excludente e concentrador de renda (Draibe, 1990).

Além dessa caracterização mais geral, outros traços marcam as políticas sociais brasileiras, como dispõe Rocha:

“Em primeiro lugar, o processo de expansão dos direitos implica a centralização institucional e financeira das ações sociais no governo federal, especialmente no período do regime militar. Ao lado dessa centralização, ocorre uma fragmentação institucional, com a criação de órgãos públicos de diferentes naturezas, como fundações e empresas públicas, que se articulam com clientelas específicas e adotam lógicas de atuação próprias. Isso cria uma situação de burocratização excessiva, desarticulação das ações, superposição de programas e ausência de mecanismos de controle da ação pública. Tal fato é agravado pela exclusão do direito de participação social e política de grande parte da população. Sem controle, a ação do estado autoritário desvia-se dos objetivos propagados, redundando em fraudes e corrupção” (2001:29).

Já no final dos anos 70, ficam cada vez mais claras as limitações do sistema de proteção social, sob o padrão organizado desde 1964, nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais. As ações do Estado direcionam-se aos indivíduos e não aos coletivos, como os grupos familiares e comunitários. As políticas sociais não contemplam a família como totalidade, assim como não problematizam os seus efeitos sobre a vida familiar, “a família é sempre vista pelo retrovisor, e não como foco de atenção” (Mioto, 1997:126). As políticas sociais são setorializadas e o indivíduo, objeto da atenção pública, é fragmentado em suas necessidades sociais. Conforme M. C. Carvalho:

“Daí o direito à habitação, ao transporte, à saúde; o direito da mulher, do trabalhador, do negro, do idoso (...) neste modelo, três processos ganharam força:

os direitos dos indivíduos de per si, a fragmentação dos indivíduos em necessidades transformadas em direitos de per si e a psicologização das relações” (1995:12).

Em um contexto de precários canais de vocalização de demandas e insatisfações, emergem novos movimentos sociais, que se tornam interlocutores e organizadores das demandas sociais, inclusive aquelas até então consideradas da esfera privada, como as relativas ao gênero e seus questionamentos sobre a hierarquia dos papéis sexuais, a contracepção e as novas formas de estar em família. Como pondera M.C.A. Carvalho:

“Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido” (2001:173).

Década com elevado dinamismo político, “quer do ponto de vista da mobilização e da organização dos interesses, quer do ponto de vista eleitoral” (Faria, 1992:334), nos anos 80 o movimento sindical torna-se uma presença social e política relevante, “ainda que organizasse efetivamente uma parcela pequena de trabalhadores” (Almeida, 1995:186). A discricionariedade do uso dos recursos públicos passa, a partir desta década, a ser um dos desafios da política social, afetada pela estagnação econômica, pela crise do setor público e pela política fiscal apoiada na regressividade do financiamento e do gasto. As distorções do sistema fiscal ocorrem tanto na distribuição do ônus tributário entre os membros e setores da sociedade quanto entre as esferas da Federação. O ônus tributário não incide sobre o capital e as altas rendas e nem sobre setores econômicos como o financeiro e o agrícola (Oliveira, 1995).

Ocorrem movimentações da sociedade civil organizada a favor dos processos de descentralização das políticas sociais e pela participação popular na definição de prioridades, gestão e avaliação das mesmas. “A questão social vai ganhando centralidade na agenda da transição que se vem formando” (Draibe, 1995:206), ao mesmo tempo em que “a crise do *welfare state*, o déficit público, a institucionalização das necessidades individuais/grupais, o desemprego estrutural e a pobreza crescente introduzem, hoje, velhos e novos desafios às políticas sociais brasileira e mundial. Nesse contexto, ressurgem a família e a comunidade” (M. C. Carvalho, 1995:13).

A família passa a ter maior visibilidade enquanto possível objeto de políticas sociais. Há interesse de gestores e teóricos quanto à compreensão do lugar e da importância das famílias no sistema de proteção social. Modulam-se novas políticas e novos olhares, que diluem aspectos do senso comum, como os de considerar a família tradicional, homem provedor e mulher dona-de-casa, o referencial ideal para se pensar a estrutura familiar, assim como considerar a família como o lugar natural de proteção e de cuidados com os seus integrantes. A crescente liberdade de expressão afetiva e sexual das mulheres e a maior visibilidade do fenômeno da violência doméstica ajudam a derrubar as concepções prevalentes. “O feminismo denuncia as relações hierárquicas na família, a violência praticada contra as mulheres, a existência da dupla moral sexual e a diferença de acesso à educação, fatores que favorecem a dominação masculina” (Ferreira, 2001:75). De fato, “a família não é *a priori* o lugar da felicidade” (Miotto, 1997:117).

No país, a universalização dos direitos sociais acontece, formalmente, com a Constituição Federal de 1988. Isto quer dizer que todos os cidadãos, independentemente de quaisquer qualificações e contribuições, têm o direito a ter direitos sociais. No tocante à família, a Constituição, valorizando-a como base da sociedade, a quem o Estado deve especial proteção, amplia o seu conceito ao reconhecer a união estável entre o homem e a mulher independente do casamento formal, sob as críticas de juristas conservadores, “que não entendiam a família quando sem prole ou quando fruto de concubinato” (Genofre, 1995:99). As constituições brasileiras anteriores à de 88 focalizavam apenas as famílias consideradas “legítimas”, isto é, as formalizadas pelos vínculos legais, em geral com perfil patriarcal. Ignoravam as uniões consensuais.

O texto constitucional de 1988 inclui as famílias monoparentais, masculina ou feminina, quando conceitua a família como a comunidade formada pelos pais ou por um deles e seus descendentes. Modifica a situação anterior que desconhecia a união de fato, o que levava principalmente as mulheres a sofrerem muitas injustiças ao viverem relações conjugais não formais, no que se referia à divisão de bens, à guarda dos filhos e à previdência do companheiro (M.C.Carvalho, 1998:17). No entanto, o avanço constitucional é parcial, na medida em que não reconhece, legalmente, todos os arranjos familiares existentes.

De forma breve, no tocante à família, a Constituição de 1988 dispõe os seguintes princípios:

- a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado;
- é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar;
- a entidade familiar também é a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes;
- os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher;
- o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio;
- o planejamento familiar é de livre decisão do casal;
- os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores;
- é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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 opressão.

Estes princípios são promulgados em meio a uma grave crise econômica, com impactos sociais sérios e inusitados, à medida que, além da forte concentração de renda, os anos oitenta registram um aumento do número de pessoas pobres, invertendo a tendência histórica, desde os anos cinquenta, de sua diminuição (Draibe, 1995). Também é um período em que acontece o aprofundamento da crise econômica, com a crise fiscal do Estado, e maior escassez de recursos para o cumprimento do que estabelecia a Constituição. Conseqüentemente, há ainda uma maior precarização dos serviços públicos e o incremento da oferta de equivalentes pela iniciativa privada, evidentemente apenas para aqueles que podem comprá-los (Rocha, 2001).

As famílias enfrentam novos riscos, “não se encontram *mais desprotegidas*, mas desprotegidas sob circunstâncias diferentes” (Medeiros, 2000:4). As fontes de estresse familiar concorrem para a instalação de um maior leque de dificuldades a serem suportadas pelas famílias, como os integrantes sintomáticos (drogadição, alcoolismo, transtornos de saúde mental, criminalidade, crianças e adolescentes em situação de risco). A Pesquisa de Orçamento Familiar (IOF/IBGE, 1991), realizada em 1988 nas 11 maiores regiões metropolitanas do país, é elucidativa. Seus resultados mostram que as famílias pobres, freqüentemente constituídas por casais jovens com filhos, por idosos sós, por famílias múltiplas e, sobretudo, por mulheres sem cônjuge e com filhos, que ganham até dois salários mínimos, despendem cerca de 44% de seus gastos com alimentação e o restante com despesas de habitação e transporte (apud Draibe, 1995).

Como registra Mioto:

“As famílias brasileiras, especialmente as de camadas populares, estão sendo severamente pressionadas pela política econômica do governo. Em vez de tal política assegurar condições mínimas (renda, emprego, segurança, serviços públicos de qualidade) de sustentação das famílias, ela vem desencadeando situações (migrações, desemprego, ausência de serviços públicos) que são fontes geradoras de estresse familiar” (1997:121).

O texto constitucional de 88 atribui às políticas sociais um caráter redistributivista e inclusivo, coerente com a perspectiva que o desenvolvimento econômico, por si só, não garante o desenvolvimento social. Trata-se de tese defendida por muitos, como Touraine (1997), para quem “em vez de compensar os efeitos da lógica econômica, a política social deve ser concebida como condição indispensável do desenvolvimento econômico” (apud Kliksberg, 2000:55). A Constituição Federal de 1988 estabelece propostas inovadoras para as políticas sociais brasileiras, como:

- a concepção de seguridade social como forma abrangente de proteção;
- a menor importância do vínculo contributivo como princípio estruturador do sistema;
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e,

- “um maior comprometimento do Estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais” (Draibe, 1995:20).

O texto constitucional também prevê o desenvolvimento de uma interlocução qualificada entre o Estado e a sociedade, com a consolidação da esfera pública não-estatal, que “remete a novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, entre público e privado, permitindo superar a perspectiva que identifica automaticamente o estatal com o público e o privado com o mercado, bem como os processos que visam secularizar a sociedade civil diante do Estado” (Degenszajn, 1997:114).

No entanto, como é fartamente conhecido, há um hiato entre as propostas constitucionais e a implementação de políticas sociais que, de fato, garantam aos brasileiros acesso a bens e serviços públicos de qualidade que lhes protejam dos riscos sociais. “Não há uma transposição automática da lei à prática” (Rocha, 2001:27). A despeito dessa avaliação, a Carta de 1988 engendra ordenamentos legais que têm a inclusão social como um objetivo comum. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal n. 8.069 de 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal n.8.742 de 1993, defendem princípios que rompem com as práticas sociais assistencialistas, repressivas e desarticuladas. Propõem a efetiva vivência dos direitos sociais para as crianças, adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais e para as famílias, através de ações protetivas, emancipatórias e integradas.

O ECA e a LOAS contribuem para a valorização do papel social da família e do seu lugar na produção de bem-estar coletivo. Enfatizam que é importante garantir a elas oportunidades que lhes permitam o exercício de suas funções sociais, políticas e econômicas. Para tanto, é necessário o acesso das famílias a um conjunto de certezas e seguranças sociais que previnam ou minimizem os riscos decorrentes das vulnerabilidades sociais ou as suas consequências.

Em particular, a LOAS qualifica a proteção à família como um dos objetivos da Política de Assistência Social, definida como política de seguridade social não

contributiva, direito do cidadão e dever do Estado, concepção que demanda ações integradas entre as políticas setoriais, regidas pelos seguintes princípios:

- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer exigência de comprovação vexatória de necessidade para o recebimento de benefícios;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para a sua concessão.

Por sua vez, a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), que disciplina a descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, credencia, em seu marco referencial, como um dos cinco princípios da administração e gestão das ações da assistência social “a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (2000).

Anterior à LOAS, o ECA propõe uma efetiva ruptura com a prática até então corrente da institucionalização de crianças e adolescentes, salvo como medida de proteção de abrigo, com caráter excepcional e transitório, para crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, ou como a última medida sócio-educativa, a de internação, aplicável pela autoridade judiciária competente a adolescentes autores de ato infracional. Estas medidas, quando articuladas à orientação e apoio sócio-familiar, um dos regimes de atendimento previstos pelo ECA, associam as ações dirigidas às crianças e adolescentes com as ações dirigidas às suas famílias. Embora o ECA não esclareça quais seriam os programas contidos no regime de atendimento “orientação e apoio sócio-familiar”, disposto em seu artigo 90, é possível associar as medidas protetivas e

sócio-educativas com as dispostas no seu artigo 129, “das medidas pertinentes aos pais ou responsável”, que estabelece medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

- encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família;
- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- advertência;
- perda da guarda;
- destituição da tutela;
- suspensão ou destituição do pátrio poder.

Às medidas mencionadas, aplicáveis aos pais ou responsável pelas crianças e adolescentes, acresce o artigo 130: “Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum”. Se no passado a relação das crianças e adolescentes com os seus pais, ou responsáveis, era uma questão estritamente privada, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, definitivamente, passa a ser uma questão pública. A criança e o adolescente são percebidos como integrantes de um grupo familiar e a garantia dos seus direitos é uma responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade, famílias e comunidade, com ações integradas e sinérgicas de várias políticas.

Como pode ser percebido, há claros avanços na incorporação das famílias nas políticas dirigidas às crianças e adolescentes. A convivência familiar e comunitária passa a ser direito básico de crianças e adolescentes. Para que este direito possa ser possível, suas famílias devem ser respeitadas e promovidas em sua dinâmica e diversidade e apoiadas em suas vulnerabilidades. Como observa M.C.Carvalho, “a família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor de suas possibilidades e potencialidades” (1998:31) e acrescenta “mas ela própria carece de proteção para processar proteção” (1998:35).

As famílias e suas práticas necessitam ser percebidas, respeitadas e promovidas em uma perspectiva de movimento e diversidade (Mioto, 1997). Trata-se de um novo paradigma para as políticas dirigidas para as famílias. Anteriormente, e, infelizmente, também ainda hoje, ações a elas dirigidas instalavam ou aprofundavam a vivência do paradoxo entre a família idealizada, “normal”, percebida ideologicamente como a família nuclear, heterossexual, monogâmica e patriarcal, e a família efetivamente vivida, desqualificada como “desestruturada” ou “irregular” “Sem dúvida, o conjunto de atributos ideológicos, políticos e psicológicos que circundam a idéia de família irregular desfaz, na essência, qualquer tentativa de valorização das famílias das classes populares” (Neder, 1994:45). Trata-se de uma compreensão suportada por uma lógica que naturaliza e despolitiza a pobreza, o que inibe respeitar política e ideologicamente as diferenças presentes nos núcleos familiares, que, em sua condição de lócus de construção de identidade, necessita ser percebido em suas peculiaridades étnico-cultural, sexual, territorial, simbólica, entre outras. A concepção que impõe contrastes entre a família vivida e a família idealizada é também a que entende a assistência social como “política do pobre”. Felizmente, através da organização de amplos setores da sociedade civil, a Constituição de 1988 declara a assistência social direito social, campo da responsabilidade pública, direito sem contrapartida, para atender às necessidades sociais (Gomes, 2001).

Em nossa próxima seção, elaboramos uma breve caracterização da nova institucionalidade da Política de Assistência Social no país, a partir dos avanços constitucionais e da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Esta opção decorre do fato que, no último capítulo da dissertação, analisaremos

dois programas públicos, o “Programa de Criança: Brincar e Estudar” e o “Programa de Famílias”, formulados e executados, respectivamente, pela Associação Municipal de Assistência Social e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, hoje Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte. A análise dos dois programas citados é justificável em razão da nossa proposta de apresentar, organizar e discutir subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão de políticas com e para famílias.

2.3 A temática da família na nova institucionalidade da Política Brasileira de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 conferiu à assistência social o mesmo status das demais políticas sociais, ao integrá-la no conjunto da seguridade social, junto com a Saúde e Previdência Social. Esta nova concepção, seguridade social, rompe com o modelo de seguro “que até então modelara o sistema de proteção social de forma segmentária e discriminatória, visando reordená-lo sob o conceito de cidadania universal” (Teixeira, 1991:99).

O texto constitucional, referente à política de assistência social, dispõe:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;*
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.*

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos*

programas à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em resumo, as disposições constitucionais conferem à assistência social o lugar de política de seguridade social, estabelecida para a preservação, segurança e dignidade de todos os cidadãos, com padrões básicos de cobertura a vulnerabilidades e riscos sociais, com *locus* específico para a sua gestão (Sposati, 1995). Isto supõe que “os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais” (Sposati apud Yazbek, 1997:7).

Para Teixeira, estas disposições revelam três características da assistência social:

- *“a inclusão da assistência no mesmo nível das demais políticas sociais;*
- *a inspiração no princípio igualitário da cidadania universal, visando desestigmatizar as ações e a clientela da assistência social;*
- *a proposição de uma política de assistência social coordenada, descentralizada, participativa” (1991:102).*

A inserção no campo dos direitos confere à assistência social a possibilidade de transitar, segundo Yazbek,

“(...) do assistencialismo clientelista para o campo da Assistência Social. Como política de estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da Sociedade. Traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma constitucionalmente, a Assistência Social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários” (1995:10).

A assistência social tem, como base ética, a vigilância da condição humana. Não limitada às necessidades básicas, ela estende-se às necessidades cognitivas-emocionais do cidadão. Trata-se de uma política de provisão de mínimos sociais, o que significa um padrão básico de inclusão. Nesta perspectiva, Sposati é clara: “a assistência social não pode ser um *locus* de apartação, mas de inclusão social” (2001:61).

Discutindo sobre a produção social de necessidades, Barembliitt adverte: “não existem necessidades básicas “naturais” (...) a noção da necessidade é produzida (...) aquilo que os povos pensam que todos os membros de uma população e todos os povos

do mundo precisam como “mínimo” não existe. Este “mínimo” é gerado em cada sociedade e é diferente para cada segmento da mesma” (1992:16-17). Isto quer dizer que as necessidades sociais, a serem cobertas pela assistência social, precisam ser identificadas e definidas, assim como o “que aceitamos por mínimos e o padrão com que esses mínimos devem ser assegurados” (Sposati, 1997:22-65).

A exclusão social é multidimensional. Além de causas estruturais, como as econômicas, e individuais, ela possui razões decorrentes do convívio social. Não cabe a uma única política social superá-la, assim como não cabe à assistência social “fazer de tudo um pouco para os mais pobres, como se fosse o “gueto da pobreza”” (Sposati, 2001:65). Segundo Santos:

“Os diversos problemas de natureza social são o resultado de políticas geradas em outras áreas e que, por conseguinte, não podem ser solucionados pela adoção desta ou daquela política social, nem mesmo por maior volume de recursos a ela alocados” (apud Veiga & Barbosa, 1997:41).

Os mínimos sociais só são alcançáveis no conjunto, na intersectorialidade das políticas sociais, que, historicamente, têm trabalhado, no país, com padrões fragmentados, isolados e excludentes. As políticas sociais devem oferecer segurança às pessoas, que permita romper o circuito de “sociedade de risco”, e inclua a grande parcela da população brasileira destituída de seus direitos sociais. Segurança, segundo Villalobos:

“É uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos os seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função” (apud Sposati, 2001:16).

Enquanto política pública componente da seguridade social, a assistência social é uma proposta preventiva, não contributiva e não compensatória. Sua regulamentação, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelece princípios doutrinários e organizativos, como os referentes à descentralização, à democratização, à equidade e à complementaridade entre o poder público e a sociedade. Para tanto, a assistência social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições

para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais” (MPAS, 1999).

Aprovada, em 1988, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e publicada em 2000, a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Em seu marco referencial, dispõe os princípios, diretrizes, destinatários e funções da Assistência Social, aqui integralmente reproduzidos:

“Princípios: em relação à administração e gestão das ações destacam-se os seguintes princípios:

- a) primazia da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da política de assistência social e interação construtiva com a sociedade para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão;*
- b) **centralidade na família** (o grifo é nosso) para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos;*
- c) descentralização político-administrativa no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com ênfase na municipalização;*
- d) comando único na gestão das ações em cada esfera de governo; e,*
- e) participação da população na formulação da política social e no controle das ações, por intermédio de conselhos, conferências e fóruns em cada esfera de governo:*

Diretrizes: a Política Nacional de Assistência Social estabelece as seguintes diretrizes:

- a) articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;*
- b) participação da Sociedade Civil organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo;*
- c) estreitamento da parceria entre Estado e organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população;*
- d) promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo;*

e) efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social (o grifo é nosso);

f) fomento a estudos e pesquisas para a produção de informações que subsidiem a formulação de políticas, da gestão do sistema e da avaliação dos impactos da Política de Assistência Social;

g) mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de assistência social;

h) mudança de enfoque da avaliação centrada no processo burocrático para a avaliação de resultados da Política de Assistência Social;

i) estímulo às ações que promovam integração familiar e comunitária (o grifo é nosso), para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da assistência social;

j) fomento às ações que contribuem para a geração de renda" (NOB, 2000).

A Política Nacional de Assistência Social considera como os seus destinatários os segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas, das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade, **das formas de sociabilidade familiar** (o grifo é nosso), comunitária e societária, com prioridade para aqueles em:

a) "condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida, que ocorrem, prioritariamente, em crianças de zero a cinco anos e em idosos acima de sessenta anos;

b) condições de desvantagem pessoal resultantes ou de incapacidades, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere; e,

*c) situações circunstanciais e conjunturais como abuso e exploração comercial sexual infanto-juvenil, trabalho infanto-juvenil, moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, **crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar** (o grifo é nosso), crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos" (NOB, 2000).*

Cabe à Política da Assistência Social o desempenho de quatro funções distintas e complementares, que devem estar articuladas com as demais políticas públicas:

- a) “Inserção: entendida como forma de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas propiciando-lhes o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população;*
- b) Prevenção: no sentido de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão resvale do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que já possui aos bens e serviços mantendo-o incluído no sistema social a despeito de estar acima da linha de pobreza e/ou atendido pelas políticas sócio-econômicas setoriais;*
- c) Promoção: vista como a função de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que submetem, fragmentam e desorganizam os destinatários da Assistência Social; e,*
- d) Proteção: compreendida como a atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente, operacionalizada por meios de ações de redistribuição de renda direta e indireta”(NOR, 2000).*

As funções são interrelacionadas e executadas por intermédio de:

Benefício de Prestação Continuada: garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com sessenta e sete anos ou mais, e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la **provida por sua família** (o grifo é nosso);

Benefícios Eventuais: pagamento por auxílio natalidade ou morte às famílias cuja **renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo** (o grifo é nosso);

Serviços Assistenciais: atividades continuadas que visam a melhoria de vida da população com ações voltadas para as necessidades básicas, em conformidade aos objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas na LOAS, priorizando a infância e adolescência em situação de risco pessoal e social;

Programas: ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, potencializando os benefícios e os serviços assistenciais; e,

Projetos de enfrentamento à pobreza; investimento econômico-social nos grupos populacionais em situação de pobreza, subsidiando meios para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social (NOB, 2000).

Percebe-se que, no tocante à família, a NOB é bastante sucinta. Dispõe o seguinte:

- centralidade da família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos;
- efetivação de amplos pactos entre Estado e a Sociedade que garantam o atendimento de famílias em estado de vulnerabilidades e exclusão social;
- estímulo às ações que promovam a *integração familiar e comunitária*, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da assistência social;

O texto conciso não inibe inferirmos alguns princípios genéricos para a operacionalização das políticas dirigidas às famílias na política da assistência social, cujos objetivos, como já mencionado, só podem ser alcançáveis com o conjunto das políticas:

A família ocupa um lugar de centralidade para a concepção e execução de serviços, programas, benefícios e projetos. Embora, como público destinatário da política de assistência social, a família não ocupe lugar prioritário - divide a alínea, no texto legal, com maternidade, criança, adolescente e idoso - a ela é conferido o lugar de eixo central da execução da política. O direito à convivência familiar e comunitária engendra políticas sociais que incorporem, de forma sinérgica, as duas unidades de trabalho, família e comunidade, configurando o que pode ser caracterizado como atendimento sócio-familiar. Para que este possa ser possível, a família deve ser compreendida em seu *locus* e nos aspectos que consideram a sua diversidade, como a situação ocupacional de seus membros, condições de habitação, acesso às políticas sociais, nível de escolaridade, condições de saúde, relações de poder estabelecidas entre os seus membros, ciclos de vida, tipo de chefia. Por sua vez, é também necessário

identificar as potencialidades e vulnerabilidades do contexto social onde estão inseridas as famílias. A família não está isolada e o fortalecimento de seus laços de relações podem contribuir para práticas de cooperação, interação e solidariedade comunitárias.

Exemplos desta associação já acontecem, como os apoiadores comunitários de famílias, os agentes pastorais, os médicos de família, os cuidadores domiciliares, os agentes comunitários de saúde. Considerar a importância da relação de reciprocidade das famílias com o seu meio social pode contribuir para o estabelecimento de políticas sócio-familiares inclusivas, que potencializem a capacidade de resiliência, conceito que “significa a capacidade do indivíduo de ter bons resultados, embora sob condições adversas. Isto implica uma capacidade de resistência e uma faculdade de construção positiva” (Sposati, 1998:87).

Nesse sentido, o atendimento às famílias em estados de vulnerabilidade e exclusão requer o estabelecimento de amplos pactos entre Estado e sociedade. Pactos, por sua vez, demandam competências e tarefas estabelecidas entre os parceiros, principalmente quando se acorda que “qualquer parceria deve estar assentada na política pública e no compromisso de Estado” (Sposati, 2001:77). Para Diniz & Fonseca:

“Esse apelo à cooperação da sociedade pode contribuir para a obtenção da cumplicidade desta na legitimação da desresponsabilização do Estado pelos serviços sociais, favorecendo a materialização do Estado Mínimo. Por outro lado, esse processo encerra também uma grande oportunidade para o fortalecimento da sociedade civil, reforçando e legitimando a participação de novos atores na arena pública não-estatal, trazendo uma significativa contribuição para a construção de sua cultura cívica” (2002:3).

A política de assistência social deve ser provedora de cinco seguranças, asseguradoras de apoio tanto às vulnerabilidades individuais do cidadão como às coletivas da família. (Sposati, 2001). São elas:

Segurança do convívio social, inclusive o familiar, com ações que assegurem uma política de convivência familiar e comunitária. Os espaços de convivência facilitam o desenvolvimento do capital social, conceito que compreende “aspectos como os valores compartilhados, o grau de associatividade de uma sociedade, sua capacidade de promover acordos, sinergias, construir redes, o clima de confiança mútua entre seus componentes, as normas sociais e

instituições” (Kliksberg, 2000:23). As trocas sociais facilitam processos de análise coletiva sobre a vida e a “qualificação do viver” (Sposati, 2001:73), fundamentais para que o coletivo revitalize o seu saber a respeito de suas vidas, histórias, necessidades e possibilidades de superação das vulnerabilidades que enfrentam;

- **Segurança de acolhida**, aos abandonados pela sociedade, através de uma política de acolhida plural em suas possibilidades de repostas às várias vulnerabilidades, como a violência doméstica, a invalidez, a ausência de moradia, a velhice... Também é uma estratégia facilitadora de desinstitucionalização de pessoas, como aquelas com problemas de saúde *mental e crianças e adolescentes institucionalizados*;
- **Segurança de equidade**, com ações de atendimento aos portadores de necessidades sociais. Uma possibilidade de realizá-la acontece através de programas de discriminação positiva, como os destinados às famílias com chefia feminina, famílias monoparentais femininas ou famílias moradoras em áreas com precária oferta de serviços públicos;
- **Segurança de “travessia”**, alusiva à oferta de condições que permitam ao cidadão estar alcançável pelas políticas sociais, econômicas, urbanas. “Constrói capacitações básicas para que o cidadão possa obter requisitos básicos, ou ter potencializada sua capacidade, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas” (Sposati, 2001:75). Tal propósito só pode ser viável através da intersectorialidade das políticas públicas;
- **Segurança de rendimentos**, relativa à condição de satisfação de um dado padrão de atenção às necessidades sociais, como os programas de renda mínima. Para Sposati, “a renda mínima, como política de seguridade social deve operar tal qual um mecanismo de equidade no apoio para dar ao cidadão, à família condições de superar determinada vulnerabilidade (...) não é o de ser apoio de educação ou de uma política social específica (...) não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de

que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (2001:73-74).

Se tomarmos estas seguranças como matrizes para o estabelecimento de ações para as famílias, e considerando as vulnerabilidades que as famílias possam enfrentar, decorrentes do ciclo de vida, desvantagens pessoais e situações circunstanciais, podemos agregar as variáveis “segurança social”, “situações de vulnerabilidade” e “família” sob diferentes formas, gerando diferentes propostas de ações. Uma delas apresentamos a seguir:

- segurança de acolhida: políticas de incentivo às famílias à adoção de crianças e adolescentes; políticas de estímulo a famílias substitutas, estratégia para evitar a institucionalização de crianças e adolescentes em equipamentos públicos, governamentais e não-governamentais;
- segurança de convívio: políticas de orientação sócio-familiar, que potencializem o capital relacional intra e inter famílias, com a instalação de espaços de referência próximos aos locais de moradia das famílias; políticas de cultura, esporte e lazer para as famílias; políticas para famílias com ocorrência de violência doméstica e abuso sexual;
- segurança de equidade: políticas para famílias jovens com crianças pequenas, políticas para famílias com idosos e portadores de deficiências dependentes; políticas dirigidas para famílias chefiadas por mulheres pobres, com crianças e adolescentes; políticas de combate ao trabalho infanto-juvenil, inclusive o trabalho doméstico, tendo a família como o seu objeto de intervenção;
- segurança de renda: políticas de transferência monetária para as famílias, políticas de renda mínima; políticas de transferência de recursos para a melhoria de condições de moradia de famílias, associadas a ações de orientação para a vida familiar;
- segurança de travessia: políticas de orientação, com espaços coletivos de formação e informação sobre direitos e acesso a serviços públicos; políticas

de inclusão produtiva para jovens e adultos; políticas de acesso à tecnologia, e a linhas de crédito para as famílias.

A implantação de políticas “com” e “para” famílias, compreendidas como sujeitos coletivos e protagonistas de direitos, demanda ações articuladas entre os recursos governamentais e não-governamentais, frente à complexidade ímpar que é cada grupo familiar. A circularidade entre os vários aspectos que fazem parte das realidades vividas pelas famílias modula políticas com abordagem integral, que articulem múltiplas dimensões, como educação, emprego, renda, acesso a informações, mesmo quando dirigidas a segmentos específicos da população, e que possam contribuir para a ampliação do espaço da cidadania (Farah, 1999).

A adoção de novos parâmetros de gestão das políticas sociais, como a descentralização, a intersetorialidade e a participação dos usuários nas diversas etapas de trabalho, demandam mudanças na cultura organizacional, como a superação da compartimentação burocrático-administrativa, possibilitando a integralidade dos serviços, esta condicionada à integralidade das estruturas prestadoras de serviços (Brugué, 1997). Ações em rede, executadas, monitoradas e avaliadas por equipes de trabalho com perfil mais generalista e polivalente, materializam a intersetorialidade que as políticas para e com famílias devem absorver.

Pode-se supor o quanto é difícil implementar serviços convergentes e complementares em estruturas organizacionais pulverizadas. Se, por um lado, as políticas sócio-familiares potencializam os recursos existentes, à medida que a família pode vir a ser um eixo provocador e aglutinador de uma conjugação organizada de esforços dos recursos governamentais e não-governamentais por outro, maximizam a visibilidade da fragmentação dos serviços e os serviços públicos não-existentes e necessários para a população.

Identificar e analisar a estrutura de riscos à qual os beneficiários estão sujeitos, possibilitando projetos eficazes e eficientes em seus objetivos e metas, constituem aspectos inovativos no cenário atual das políticas sociais. Um cuidado básico para o desenho das políticas dirigidas para as famílias, e não só a elas, consiste em elaborar um diagnóstico que dê visibilidade às mudanças de composição e estrutura que têm

atravessado as famílias, e detectar suas heterogêneas situações de risco (CEPAL, 2001). A maior diferenciação dos arranjos familiares cria expectativas heterogêneas em relação ao sistema de proteção social, o que exige a adoção da intersetorialidade, “princípio de gestão das políticas sociais que privilegia a integração das políticas em sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação. Busca superar a fragmentação das políticas, respeitando as especificidades de cada área” (PBH/SCOMPS/SMAS, 2001).

Para Draibe:

“os quase cinqüenta anos de construção do sistema de políticas sociais no Brasil, se, a longo prazo, afetaram positivamente as condições da população mais carente, tiveram porém muito pouco sucesso em efetivamente estabelecer em patamar digno e de “bem estar” o nível de vida dos brasileiros” (1995:202).

Conforme a mesma autora, em trabalho anterior:

“o processamento da nova agenda de reformas de programas sociais, no Brasil, vai muito além da engenharia institucional e da busca de eficácia: é, antes de tudo, um desafio intelectual, que passa necessariamente pela revisão e reordenação de conceitos éticos e das tradicionais concepções de justiça social. Mais que tudo, passa sem dúvida pela reforma mais geral do Estado” (1993:75).

São novas formas de “fazer políticas sociais” a serem concretizadas, mas que encontram resistências naqueles que se acomodaram aos nichos de poder de decisão suportados pela fragmentação e centralização das políticas sociais e subalternidade dos seus usuários. São resistências que encontram aqueles que apostam que o trabalho com e para as famílias pode ser uma estratégia eficaz e eficiente para a inclusão social, à medida que potencializa a completude e a convergência dos investimentos públicos, governamentais e não-governamentais, visto ser o grupo familiar um sujeito coletivo e aglutinador de direitos. Não se trata de desresponsabilizar o Estado ou de familiarizar as políticas sociais, como problematiza Esping-Andersen (2000), mas, respeitando as distintas formas de organização e estrutura familiar, de favorecer as potencialidades das famílias enquanto organização social, instância de direitos e mediadora de cidadania, “espaço fundamental de socialização, de proteção de seus membros – sobretudo das crianças – e de regulação das trocas afetivo-sexuais, sem perder de vista que a família é também um lugar de onde emergem diversos tipos de violência” (Moreira, 1999:15).

~~De forma atenta à diversidade dos desenhos familiares~~, no próximo capítulo discorreremos sobre a formulação e gestão de políticas sócio-familiares. Iniciamos o capítulo abordando as mudanças recentes verificadas na organização e na dinâmica familiares no Brasil. Consideramos relevante conhecê-las, dados os efeitos que as famílias geram para a formulação e gestão das políticas sociais, em geral e, em particular, para as políticas com e para as famílias com características sócio-familiares. Na segunda seção trabalhamos os paradigmas de formulação e gestão de políticas com e para famílias, apontando a importância de algumas variáveis, como as associadas às etapas do ciclo familiar e ao tipo de família. Finalizamos o capítulo problematizando, na terceira seção, sobre alguns limites e potencialidades das políticas sócio-familiares.

Capítulo III

FORMULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS COM E PARA FAMÍLIAS

Neste capítulo, o objetivo é apresentar e discutir alguns subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão de políticas com e para famílias. Na primeira seção elaboramos algumas razões que justificam a importância de se conhecer as estruturas familiares e as transformações que nelas têm ocorrido. Uma das razões tem a ver com o fato que as relações entre os integrantes das famílias geram externalidades positivas ou negativas à sociedade. Uma segunda razão está no fato que as características de composição e dinâmica familiares podem se tornar critérios possíveis de focalização das políticas sociais. Como é amplamente reconhecido, as políticas sociais têm uma relação de circularidade com as diferentes formas de organização familiar: ambas se afetam. Outra razão é que as famílias podem ser sujeitos ativos na concepção, execução e no controle dos serviços sociais (Medeiros, 2000).

Na segunda seção do capítulo abordamos os paradigmas de formulação e gestão que orientam as políticas com e para famílias, como a descentralização, intersetorialidade, ações em rede, entre outros, que geram lugares novos para o Estado, sociedade e para as próprias famílias. Estes paradigmas também confirmam a importância das ações públicas serem executadas considerando as informações procedentes das etapas anteriores de avaliação diagnóstica e de planejamento, ambas com a participação dos potenciais usuários. Como observa Santos:

“(...) o desconhecimento relativo de como operam as linhas de causalidades e o volume e a escala dos problemas sociais com que se defronta o setor governamental tornam o ambiente, onde operam os executores de políticas públicas, marcado por dilemas e incertezas, reduzindo a capacidade de se antecipar adequadamente o curso de uma ação” (apud Veiga & Barbosa 1997:40).

Se for possível dizer que há uma já razoável produção teórica sobre políticas dirigidas às famílias, também é razoável constatar que os resultados concretos das políticas com e para famílias precisam ser mais bem conhecidos. Para tanto, as experiências dirigidas às famílias, com os mais diversos matizes, necessitam ser

monitoradas, avaliadas e publicizadas. Considerando estas condicionalidades, focalizamos alguns possíveis desafios e potencialidades para as políticas com e para famílias na última seção deste capítulo.

3.1 As mudanças nas estruturas familiares e seus efeitos para a formulação das políticas com e para famílias

O conhecimento sobre a diversidade e dinâmica dos grupos familiares é condição relevante para a formulação e execução das políticas sócio-familiares. A diversidade das estruturas familiares está evidenciada nas análises demográficas, sociais e econômicas. As mudanças na composição e estrutura familiares estão associadas a novas estruturas de riscos e geram externalidades que podem condicionar critérios, prioridades e paradigmas de gestão das políticas sociais. A relação entre políticas e famílias é dialógica: ambas se afetam, mesmo quando ignoram tal condição.

As famílias, “criação humana mutável” (Durhan apud Rosenberg, 1994:30), organizam, segundo suas necessidades e representações, práticas de convivência, troca de afetos, resoluções de conflitos e enfrentamento de situações adversas. “A forma que a família assume jamais é linear. Ela se desenha e redesenha no seu tempo e espaço de vida. Ocorrem, em todo momento, mudanças, processos de dissociação e associação, gerando novos arranjos e dinâmica para responder a novas demandas de produção, trabalho, consumo, socialização, urbanização, etc” (M.C.Carvalho, 1998:12).

O conhecimento sobre a diversidade e o movimento das famílias, e suas circunstâncias, contribui para a delimitação dos princípios, objetivos e critérios orientadores das políticas sociais. Identificar a estrutura de riscos que as tornam mais vulneráveis é uma etapa avaliativa, anterior e necessária, para a formulação das ações. Se as famílias são plurais, as políticas a elas dirigidas também deveriam ser. Esta diversidade deve orientar a formatação de ações que valorizem a promoção e a inclusão protagonista dos grupos familiares, facilitando-lhes também um papel ativo na gestão das políticas sociais. Estas, mesmo quando focalizadas sobre os indivíduos, estendem seus impactos aos grupos de referência de cada beneficiário. Como já vimos, as políticas sócio-familiares podem ser executadas tendo o grupo familiar como objeto ou

como perspectiva de ação. Segundo Medeiros, “as famílias são instituições que atuam redistribuindo recursos entre seus membros, logo toda política social tem impactos sobre os diversos membros das famílias, sejam ou não eles beneficiários diretos” (2000:66). Uma outra razão que justifica uma análise da diversidade sócio-familiar diz respeito ao fato que as características das famílias podem ser tomadas como critérios de focalização das políticas pelo Estado. Suas peculiaridades, como aquelas relativas à composição, aos ciclos e às condições de vida, podem significar potenciais vulnerabilidades (Medeiros, 2000).

Isto quer dizer que a eficiência das políticas sócio-familiares está diretamente relacionada à sua adequação à composição e à organização das famílias a serem beneficiadas. A interface entre os padrões das políticas de proteção social e as organizações familiares pode ser analisada identificando os efeitos das medidas de regulação social adotadas pelo Estado sobre a organização das famílias ou pelo movimento inverso, ou seja, pela importância das famílias na execução das políticas sociais garantidoras de objetivos específicos, como o relativo à desinstitucionalização de crianças e adolescentes. Em síntese, a identificação da congruência entre as realidades familiares e as políticas sociais é importante à medida que...

- *“as relações entre os membros das famílias podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade;*
- *as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização de políticas sociais;*
- *as famílias podem ser sujeitos ativos na concepção, execução e/ou no controle dos programas sociais e;*
- *as políticas sociais podem afetar e ter seus objetivos afetados pelas diferentes formas de organização familiar” (Medeiros, 2000: 47- 48).*

Como é amplamente reconhecido, o processo de modernização modificou as tradicionais funções das famílias. “Uma das características da modernização das sociedades é o aumento da diferenciação social, que se manifesta em maiores graus de divisão do trabalho e especialização de instituições e indivíduos” (Medeiros, 2000:51). Qualquer sistema de proteção social gera impactos na estrutura e organização das famílias, entre outras razões, porque traz para a esfera pública questões até então consideradas restritas à vida privada. As transformações das e nas famílias perpassam

os espaços público e privado. As mudanças que ocorrem nas dinâmicas sociais impactam a estrutura organizacional das famílias, como aponta a pesquisa elaborada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), que identifica as seguintes mudanças nos grupos familiares pesquisados:

- *“a gradual eliminação de seu papel enquanto unidade produtiva, em face das transformações na estrutura produtiva;*
- *mudanças nas relações entre os membros das famílias, com maior possibilidade para a expressão de opções individuais alternativas;*
- *separação entre sexualidade e procriação, o que significa formas outras de expressão da sexualidade fora do contexto familiar, assim como novos padrões de formação das famílias;*
- *a valorização crescente de redes ampliadas de sociabilidade, antes reservada fundamentalmente à família” (CEPAL, 1994:54-55).*

Todavia, o grupo familiar continua sendo uma referência importante para os seus, não só devido à insuficiente oferta de serviços públicos e à precariedade de acesso aos serviços disponíveis no mercado, mas também pelo fato de ser um espaço “determinante dos graus de crescimento, realização, equilíbrio, saúde e plenitude afetiva, que as pessoas podem alcançar” (Kliksberg, 2001:7). Conforme o PNUD, “a família conforma um espaço de ação no qual se definem as dimensões mais básicas da Seguridade Humana: os processos de reprodução material e de integração social das pessoas” (apud CEPAL, 2001:147). Se no passado o coletivo familiar funcionava como unidade de produção, hoje atua, principalmente, como unidade de renda, consumo e produtora de bem-estar, somadas às funções de reprodução e de socialização de crianças e adolescentes. Segundo Arriagada (1998):

“Quanto às funções econômicas [das famílias], cabe distinguir entre a participação em atividades produtivas no mercado de trabalho e a função econômica de consumo e da reprodução por meio do trabalho doméstico que a família deve cumprir. Frente às modificações na estrutura produtiva, várias funções da família que se efetuavam no lar passaram a se realizar fora, com o que se reduziu o tempo em que as pessoas permanecem em casa. Mas as recorrentes crises econômicas têm revertido essas tendências, sobretudo no que se refere ao emprego (domiciliar e por conta própria), à educação pré-escolar e à saúde. As famílias cujas circunstâncias sociais e econômicas são de maior privação devem cobrir uma gama muito mais ampla de funções (por exemplo, o cuidado exclusivo dos filhos pequenos e dos idosos), o que é refletido na extensão do trabalho doméstico, usualmente a cargo das mulheres” (apud Faria, 2001:61).

Paradoxalmente, a importância das funções sociais imputadas às famílias não é simétrica às possibilidades e oportunidades econômicas das mesmas. As famílias enfrentam crescentes e significativas restrições à sua capacidade de proporcionar segurança e proteção aos seus. Sofrem os impactos macroeconômicos decorrentes do declínio do emprego formal, da compressão salarial e das novas formas de organização familiar: ao lado da família nuclear, com maior peso demográfico, cresce o número de famílias chefiadas por mulheres, das famílias monoparentais femininas, e de uniões conjugais sem vínculos legais. Algumas destas novas formas familiares, mais suscetíveis aos efeitos decorrentes das vulnerabilidades e riscos sociais, apresentam forte marca de gênero, visto que as mulheres prevalecem nelas, situação que contribui para a “feminização da pobreza” (BID/CEPAL/PNUD apud Kliksberg, 2001).

Em sua análise demográfica dos arranjos familiares no Brasil, Berquó observa que,

“(...) do ponto de vista demográfico e estatístico, mudanças e permanências vêm marcando a estrutura familiar brasileira nas últimas décadas. O caráter nuclear da família, isto é, casal com ou sem filhos, continua predominante, mas o “tamanho” da família diminuiu e cresceu o número de uniões conjugais sem vínculos legais e de arranjos monoparentais – aqueles caracterizados pela presença do pai ou da mãe com filhos, contando ou não com outros parentes habitando conjuntamente. Entretanto, as maiores transformações vêm ocorrendo no interior do núcleo familiar, assinaladas pela alteração da posição relativa da mulher e pelos novos padrões de relacionamento entre os membros da família” (apud Ferreira, 2001:79).

Para Rocha (1995), há variáveis independentes que, quando agregadas, apontam para uma probabilidade maior do indivíduo, ou família, no Brasil, viver situações de vulnerabilidade social. São elas:

- sexo do chefe do grupo familiar: feminino;
- cor do chefe do grupo familiar: negra ou parda;
- situação de trabalho: emprego sem carteira de trabalho assinada ou desemprego;
- região de residência: Nordeste;
- estrato de residência: rural;
- nível de escolaridade do chefe do grupo familiar: menos de 4 anos.

Situações de vulnerabilidades, estruturais ou pontuais, dificultam o acesso das famílias à renda e a outros ativos sociais básicos como a terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas. Estas potencialidades estão fortemente ligadas às condições sócio-econômicas iniciais, afetadas, com frequência, por fortes desigualdades de origem. “A própria forma como se constitui a família representa um recurso diferenciado que afeta a situação de seus membros. O que está em jogo é não só o tamanho e a composição da família, como também a alocação diferencial de papéis no seio da família” (Silva & Hasenbalg, 2000:4).

As oportunidades de bem-estar variam segundo o tipo e a estrutura das famílias. Por exemplo, as características das famílias afetam o rendimento escolar das crianças, como confirma a pesquisa da CEPAL: “O grau de organicidade da família, o capital educacional dos pais, a possibilidade e o interesse dos pais em dedicar horas ao acompanhamento dos estudos dos filhos, o nível de superlotação da casa mostram uma relação direta com o desempenho na escola” (apud Kliksberg, 2000:20).

Isto quer dizer que as relações entre os membros das famílias podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade. (Medeiros, 2000). Entre estas, estão aquelas decorrentes do descompasso entre as novas exigências colocadas para a manutenção dos grupos familiares e valores socialmente cristalizados e “como resultado se geram tensões provocadas pela coexistência de duas lógicas, uma tradicional, fortemente sexista e patriarcal, que está sendo questionada, com uma nova lógica de democratização e equidade de gênero, todavia muito incipiente” (CEPAL, 2001:158). A violência doméstica contra as mulheres, crianças e adolescentes é ilustrativa. Complexo e multi-determinado, o fenômeno da violência doméstica, presente em todos os segmentos sociais, tem também na vivência da desigualdade social um fator de grave risco. Os processos de deterioração econômica, e suas conseqüências, como o desemprego, “criam ambientes propícios a este fenômeno [o da violência doméstica], fatal para a integridade da família (...) minam silenciosamente a capacidade das famílias de manter suas crianças” (Kliksberg, 2001:20-21). Comportamentos violentos no espaço doméstico criam efeitos regressivos na escolaridade das crianças e na produção de suas subjetividades

As evidências empíricas apontam que as famílias chefiadas por mulheres, presentes em todos os grupos sociais, predominam entre as famílias mais pobres. Observa-se que a família nuclear vem perdendo importância. Pelos dados do Censo 2000, cerca de 11,1 milhões de domicílios (24,9% do total) são comandados por mulheres – um crescimento de 37,5% em relação a 1991, quando o percentual era de 18,1%. Em somente 2,7% das famílias que são comandadas por uma mulher existe um homem morando na casa como cônjuge ou como companheiro. Aproximadamente 30,6% das mulheres chefes-de-família ganham de meio a um salário mínimo. Tal fenômeno ocorre em todas as regiões brasileiras, com maiores índices nas regiões Nordeste e Sudeste (Folha de São Paulo, 20 de dezembro de 2001).

O crescente número de famílias chefiadas por mulheres pode ser resultado de inúmeros fatores, como “a elevação das taxas de separações e divórcios, da expectativa de vida maior para as mulheres, da crescente proporção de mulheres solteiras com filhos, bem como da maior integração da mulher no mercado de trabalho e das novas formas de união (como o casamento sem coabitação e prole sem casamento)” (Ferreira, 2001:80). A implementação de políticas provoca reflexos na organização e manutenção dos grupos familiares, e estes nem sempre são identificados e valorizados pelos gestores sociais, “principalmente quando são desconsiderados aspectos como a estrutura etária e o gênero” (Ferreira, 2001:83). As relações sociais de gênero materializam-se em uma cadeia de desigualdades que se alonga do nível micro, família e comunidade, e atravessa os sistemas normativos e de mediação social, como o mercado de trabalho, as medidas legais formais, as políticas do Estado e os meios de comunicação. “A divisão do trabalho entre os sexos e as ideologias de “gênero” influenciam a provisão, pública e privada, de proteção social. (...) As políticas sociais afetam de maneira distinta as condições de vida de homens e mulheres nos diferentes tipos de estado de bem-estar social ” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999).

Com o maior número de famílias chefiadas por mulheres ou monoparentais femininas, as mulheres passaram a ter mais crianças sob a sua responsabilidade. Em comparação com 1991, subiu a proporção de crianças de zero a seis anos que vivem em famílias chefiadas por mulheres. Segundo Ana Lúcia Sabóia, chefe da Divisão de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a criança

tem uma demanda de nutrição e recursos que, às vezes, a mulher não pode atender sozinha. Essa criança está mais sujeita a não frequentar a escola porque trabalha para ajudar a mãe e, quando jovem, a se deparar com a violência urbana” (Folha de São Paulo, 20 de dezembro de 2001).

Rosemberg, em sua análise das armadilhas do discurso conservador sobre as crianças pobres e suas famílias, registra que “quando se observa que chefia de domicílio feminina está associada, por exemplo, ao menor rendimento escolar, estabelece-se a relação causal entre família “desorganizada” e atenção à criança, ao invés de procurar as causas, e propor soluções, no nível da instituição escolar, por exemplo, cujo cotidiano é regido pela suposição de que todas as famílias são nucleares, com divisão tradicional de papéis sexuais” (1998:31).

Políticas focalizadas a este público devem considerar situações de vulnerabilidade enfrentadas pelas mulheres tanto “por ser mulher quanto por ser chefe de família” (L.Carvalho, 1998:88). É menos importante a estrutura da família em si do que o fato de a mãe, numa situação monoparental, ter ou não renda própria, de o seu ex-cônjuge contribuir ou não para o sustento dos filhos, e de os parentes próximos prestarem ou não apoio. O fato de viver sozinha com os filhos não significa necessariamente isolamento e vivência de situações de risco social (Martin, 1995).

É importante a atenção para não se estabelecer um engate linear entre as variáveis sociais. De forma equivocada, compreende-se fatores de riscos como sinônimo de causas de risco. Em trabalho que analisa os impactos e os limites das políticas educacionais, Veiga e Barbosa (1997) esclarecem que as explicações sobre a capacidade educativa das famílias precisam estar atentas às armadilhas de um culturalismo redutor, que atribui ao sistema de crenças e valores das famílias pobres a dificuldade que as mesmas encontram para ascender socialmente através da escola. Uma outra armadilha acontece com a adoção de explicações psicologizantes, que responsabilizam as características das dinâmicas nas famílias pobres pelo sucesso ou fracasso escolar dos seus integrantes. As autoras chamam a atenção para a conjugação de dois conjuntos de fatores na avaliação do sucesso escolar: os atributos da família educógena, relativos à capacidade educativa das famílias, como a escolaridade e ocupação dos pais, tamanho

da família, acesso à informação, e a religião, atributos que contribuem para a organização dos investimentos familiares em educação, e os atributos institucionais da escola, como os recursos escolares, materiais, humanos e pedagógicos. Reconhecem que esta conjugação não acontece no vácuo, e sim no contexto relacional escola-aluno-família, diretamente relacionado à interação entre a instituição e a família. Esta interação está associada à capacidade da escola em lidar com as diferenças socioculturais de seus alunos e às possibilidades das famílias em auxiliar, em casa, os seus membros no processo de aprendizagem. Inclusive, os anos de estudo das mães de crianças em idade escolar têm sido apontados pela literatura sobre educação como um dos mais importantes preditores do desempenho escolar das crianças (Silva & Hasenbalg, 2000).

A raça é outra variável importante na vivência da desigualdade na estrutura e na organização do grupo familiar no país. Pobreza e discriminação racial se confundem. “A pobreza no Brasil tem cor e é negra”, destaca Henriques (apud Kupfer, 2001: A3). A proporção de indigentes entre domicílios de negros e pardos é mais que o triplo da averiguada entre domicílios brancos (Singer, 1998). “Existe um “Brasil branco”, mais rico e mais desigual, e um “Brasil negro”, mais pobre e mais equânime”, frisa Henriques, que, trabalhando com indicadores referentes à escolaridade, condições de habitação e de acesso a bens duráveis, conclui que o fosso entre brancos e negros, na escala socioeconômica, continua a se ampliar (apud Kupfer, 2001).

Estudo sobre desigualdade racial feito pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), e entregue ao Ministério da Justiça em janeiro de 2002, mostra que “a diferença de escolaridade entre negros e brancos é praticamente a mesma que no início do século 20” (Folha de São Paulo, 30 de janeiro de 2002). A diferença média, que é hoje de mais de dois anos, é praticamente a mesma do início do século passado. De acordo com o estudo, dos 53 milhões de pobres brasileiros, 63% são negros e 37% brancos. Dos 22 milhões de habitantes que estão abaixo da linha da pobreza, 70% são negros. Entre as crianças pobres na faixa etária de zero a seis anos, 65% são negras e entre os negros na faixa etária entre sete e 14 anos, 61% são pobres.

Outros sintomas de exclusão social dos grupos familiares, relacionados à pobreza, são o analfabetismo e o trabalho infantil, este último forte obstáculo para a

escolarização universal. A principal razão para que crianças de 10 a 14 anos não estejam na escola é a necessidade que têm de trabalhar para ampliar o orçamento doméstico. A exclusão econômica dos pais gera a exclusão social dos filhos.

A realidade vivida pelas famílias não é linear como pode ser uma reflexão teórica. A correlação entre situações de exclusão tende a ser obscurecida. Há um processo de naturalização das consequências da exclusão social sobre a composição e a organização das famílias. Mascarando um quadro de precariedade social ao qual as políticas sociais e outros conjuntos de políticas de Estado, e suas resistentes situações estruturais, condicionaram uma parcela significativa das famílias no Brasil “opta-se” pela culpabilização das famílias pobres pelo destino social dos seus. É uma situação evidente quando se trata de filhos menores, pois “a criança e o adolescente pobres da América Latina têm sido sistematicamente associados ao abandono ou à patologia familiar, mesmo que nos parágrafos iniciais ou finais sejam mencionadas as políticas econômicas, a crise econômica ou a dívida externa” (Rosemberg, 1994:29). Credita-se à “desestruturação” da família a fonte originadora de vulnerabilidades porque “as alternativas vividas não são vistas como novas ordens, novas estruturas, mas como uma quebra – o caos – a causa de todas as dificuldades das crianças que não puderam ter uma socialização “completa” em casa e não puderam ter condições “adequadas” para um desenvolvimento “saudável”” (Szymanski, 1994:35).

Enfim, por que conhecer as famílias é importante para a elaboração das políticas sócio-familiares? Considerando o exposto na seção, é possível organizar algumas respostas, tais como (Medeiros, 2000):

- a família é uma instituição que preenche lacunas do mercado e do Estado, principalmente nas economias capitalistas;
- o sistema de proteção social afeta a estrutura e a organização das famílias e estas, por sua vez, podem orientar, inclusive de forma protagonista, os princípios, prioridades e paradigmas das políticas sociais;
- as oportunidades de bem-estar variam segundo o tipo e a estrutura da família;

- as mudanças na vivência dos papéis familiares geram implicações para as políticas públicas;
- o impacto das políticas sociais não se limita aos seus beneficiários diretos e;
- a composição e a organização das famílias podem ser objeto das políticas sociais.

De acordo com a CEPAL (1997), “para desenhar políticas sociais conforme as condições reais de vida das famílias, é necessário quantificar a magnitude dos diversos tipos de famílias e as etapas do ciclo de vida familiar, assim como as mudanças no tempo, que determinarão mais nitidamente suas necessidades de habitação, saúde, educação e seguridade social, entre outras” (apud Medeiros, 2000:56).

A família pode ser percebida como um sistema mutante, que se desenvolve ao longo de diversas etapas, que condicionam as relações entre as famílias e a sociedade. Estas etapas são sintetizadas por Solomon:

- etapa do início da relação conjugal: casal recente, sem filhos;
- etapa da criança: famílias com filhos em idade pré-escolar;
- etapa escolar: famílias com filhos estudantes;
- etapa pós-parental: famílias com filhos assumindo suas próprias casas;
- etapa do envelhecimento: famílias em período posterior a aposentadoria dos pais (apud Barros, 1995).

Para Barros:

“(...) o enfoque do ciclo de desenvolvimento familiar se centra nas mudanças que ocorrem na estrutura, as normas, os papéis e os processos de comunicação no interior da família à medida que se sucedem estas etapas, e a forma como afetam a relação da família com a sociedade (...) as tarefas familiares de cada fase têm efeito acumulativo, de modo que o cumprimento adequado das tarefas das primeiras etapas fortalece a habilidade da família para desempenhar-se das tarefas seguintes de forma efetiva” (1995: 126).

Em trabalho que analisa as demandas por serviços e infra-estrutura que cada indivíduo e cada família têm ao longo de seu ciclo de vida, Jannuzzi e Pasquali (1998) observam que:

“(...) as necessidades de alimentação são maiores até os 20 anos, quando começam a declinar. A demanda por habitação possui um padrão semelhante, atingindo seu ponto máximo entre os 30 e 40 anos. As demandas por educação concentram-se entre os 5 e 20 anos. No caso de postos de trabalho, a necessidade cresce a partir dos 10 anos de idade, expandindo-se rapidamente até os 20 anos e atingindo o ponto máximo aos 30-45 anos, tornando-se então decrescente após os 55, que marcam o início dos requerimentos por aposentadoria. As necessidades de serviços de saúde são altas no primeiro ano de vida, mas vão diminuindo até os 10 anos, quando então voltam a ser crescentes, dados os riscos decorrentes do ingresso na vida economicamente ativa (acidentes, doenças de trabalho etc.). Finalmente, a partir dos 50 anos, as necessidades de serviços de saúde passam a aumentar mais rapidamente” (apud Ferreira, 2001:82-83).

Vivemos hoje em um país mais velho, mais feminino e mais alfabetizado. Os dados do recente Censo de 2000 “sugerem que estamos chegando ao ponto de inflexão, onde as tendências quase automáticas de melhoria começam a encontrar seus limites (...) daqui para a frente, enfrentaremos novos problemas, típicos de uma população urbana, envelhecida e deseducada, com recursos públicos cada vez mais limitados ante as necessidades crescentes. São as opções deste futuro, onde as políticas públicas poderão fazer toda a diferença, que devem nos interessar e preocupar” (Schwartzman, 2001).

Para que as famílias possam processar seu cotidiano de forma autodeterminada necessitam ter acesso a uma rede de apoios sociais que possibilitem “(...) identificar, através da reflexão conjunta, onde estão os potenciais de saída emancipatória, as forças do grupo familiar e da comunidade que podem ser introduzidas no processo de ajuda” (M.C.Carvalho,1998:43). Não cabe ao grupo familiar ser o único, ou o maior, responsável pelo bem-estar de seus integrantes. Nesse sentido, impõe-se, quando da formulação e gestão das políticas voltadas para as famílias, que as variáveis pertinentes às etapas do ciclo de vida familiar, ao tipo de família, ao tipo de chefia da família e as condições urbanas e comunitárias onde inserem as famílias sejam tratadas com atenção, ponto que focamos na seção subsequente.

3.2 Paradigmas para formulação e gestão de políticas com e para famílias

Como visto, a crescente revalorização do papel da família na produção de bem-estar social, as mudanças em suas estruturas tradicionais e seus efeitos nas políticas sociais tornam evidente a necessidade de melhor conhecê-las para maximizar a eficiência e a justiça dos sistemas de solidariedade social (Medeiros, 2000). A estrutura de riscos que estas novas configurações familiares enfrentam modula demandas também novas aos gestores públicos, que não podem ignorar a composição, os ciclos vitais e o tipo de chefia das famílias.

Políticas sócio-familiares, não obstante suas dificuldades, vêm sendo desenhadas para fortalecer e facilitar a vida familiar, atentas à necessidade de autonomia e ao protagonismo das famílias. Trata-se de ações relativamente recentes visto que, historicamente, o Estado e a sociedade têm exigido das unidades familiares uma considerável responsabilidade pela provisão de bem-estar a seus integrantes, sem a contra-partida de efetiva oferta dos recursos públicos facilitadores.

A CEPAL elabora alguns critérios para o desenho de políticas dirigidas para as famílias. De forma sintética, são os seguintes:

- dever do Estado de assegurar à família os seus direitos, em especial, os relativos à cidadania e dignidade de seus integrantes;
- dever compartilhado entre o Estado, a sociedade e as famílias de proteger e respeitar as especificidades das famílias e de seus integrantes;
- políticas sócio-familiares para prever e prover os recursos necessários às necessidades das famílias, respeitadas em suas singularidades e expressões de identidade social, cultural e afetiva;
- igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres no desempenho de seus papéis e funções familiares;
- liberdade de opção de planejamento familiar, que contribua para a paternidade responsável;

- geração de um entorno favorável para que os adultos possam cumprir suas funções familiares;
- recursos que facilitem às mulheres compatibilizar o trabalho remunerado e as atividades domésticas, especialmente nas famílias com maior risco de pobreza (CEPAL, 2001).

A estes critérios somamos:

- os profissionais que trabalham com famílias, e diga-se, não só eles, devem estar sensíveis e dispostos a uma reflexão crítica sobre suas experiências, valores, crenças e mitos familiares. Sua participação não é neutra e mobiliza toda uma ordem de afetos que, inclusive, são passíveis de serem somatizados. “A realidade a ser conhecida é entendida como uma construção que o observador está direta e necessariamente implicado” (Sudbrack, 1998:221). Tão importante quanto a atualização e a utilização de conhecimentos técnicos é a análise da implicação do profissional com o usuário;
- as alternativas de mudanças são construção comum entre as famílias e a equipe de trabalho, que deve evitar soluções prontas. Claro, há situações que exigem respostas emergenciais, como quando pessoas das famílias têm sua vida e integridade ameaçadas. Mas estas situações, em geral, não inviabilizam posteriores atendimentos em condição de diálogo e participação.

Os critérios dispostos enfatizam a necessidade de se fortalecer as famílias como sujeitos de direitos, conjugados aos direitos de seus integrantes, e destacar a necessidade de uma atenção particular àquelas com maiores carências e desvantagens. É oportuno lembrar que o cuidado básico para a formatação destas políticas é desenvolver um adequado diagnóstico para identificar a heterogeneidade das transformações e situações vividas pelas unidades familiares no espaço doméstico e comunitário, entorno de disjunção e/ou interseção de atores sociais complexos. Os espaços privado e público têm fronteiras tênues, se misturam. São interdependentes e intercomunicativos. “O contexto sócio-familiar-cultural abriga, ao mesmo tempo, riscos e soluções. Por esse

motivo, alternativas de prevenção devem ser construídas próximo dos sujeitos. Estes não são meros expectadores ou vítimas, mas autores e participantes da construção de sua própria realidade” (Sudbrack, 1998:221).

Há limites para a intervenção do Estado no âmbito doméstico. Merece cuidado qualquer iniciativa estatal que determine, de forma tutelar e autoritária, o que as famílias “devem fazer”. Exemplo ilustrativo é o relatado por Marques a respeito de mães de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte: “(...) as mães compararam a intromissão dos agentes municipais à postura autoritária dos ex-maridos machões (...) as principais queixas nesse sentido referiam-se à intervenção no destino a ser dado no gasto desse recurso no orçamento familiar. As prioridades do grupo divergiam das medidas estabelecidas por esse projeto governamental” (2001:228-229).

As políticas sócio-familiares não existem “*per se*”, como um fim em si. Ao contrário, embora não possamos esquecer que acontecem sob múltiplas lógicas e modelos, quando com perfil inclusivo e participativo, as ações com famílias modulam o protagonismo delas, qualificam suas demandas, implicam-nas no planejamento, na gestão e na avaliação dos serviços públicos. Fortalecem sua capacidade para demandar ao Estado o que é importante para o seu desenvolvimento pessoal e social. Nesta perspectiva, os princípios para a formatação e gestão das políticas sócio-familiares contemplam uma combinação de universalidade, participação, integralidade e intersetorialidade. Embora saibamos da circularidade existente entre estes princípios, optamos, como um recurso didático, em comentá-los separadamente, a seguir:

Universalidade: traduz direitos e deveres que devem ser acessados por todas as famílias. Este princípio não inibe a oferta de políticas focalizadas a determinados tipos de famílias, considerando o seu ciclo vital, sua composição e chefia. Famílias diferentes demandam políticas diferentes. Para Esping-Andersen (2000), o risco individual se converte em “social” por três razões:

- quando o destino de um indivíduo, ou grupo deles, gera conseqüências coletivas;

- quando a sociedade reconhece tais riscos como merecedores de atenção pública;
- quando a fonte de riscos, face à complexidade social, escapa ao controle individual.

Integralidade: as necessidades das famílias e de seus integrantes devem ser consideradas integralmente. Um bom exemplo é o relativo ao trabalho infantil. Embora a pobreza das famílias seja um fator relevante, outros fatores se somam a ele, alguns comentados anteriormente: a inadequação do sistema educacional à cultura destas crianças, a capacidade educativa de suas famílias, o sistema de valores de nossa sociedade, sensível à “ética do trabalho”, pela qual “as crianças estariam protegidas do ócio, da permanência “nas ruas” e da marginalidade” (Silveira & Amaral & Campineiro, 2000:11), e o desejo das crianças de trabalharem precocemente, o que lhes permitiria o acesso a bens de consumo, uma metáfora para a construção de sua identidade no interior de uma sociedade de consumo de massa. Para Marques, no entremeio entre o idealizado e o vivido pelas famílias, o trabalho infantil comparece enquanto “uma alternativa que tenta preservar o grupo familiar da forma como está organizado. *Sacrifica-se a infância, mas o grupo existe*” (2001:175). Uma política direcionada a famílias com crianças e adolescentes trabalhadores deve considerar tais injunções, que dão identidade às necessidades familiares. As trajetórias e estratégias dos grupos familiares necessitam ser conhecidas. As políticas sociais, não raro, em sua prática reducionista e setorial, dissociam as instâncias econômica, religiosa, jurídica, política, social, cultural. Para Guattari, “(...) é o *socius*, em toda a sua complexidade, que exige ser re-singularizado, re-trabalhado, re-experimentado” (1992,176).

Promoção social: ações que permitam prevenir e proteger as famílias das situações consideradas de risco, cujo conceito extrapola a noção individual de comportamento de risco, conferindo-lhe a perspectiva de um sistema complexo de influências em um contexto físico-ambiental, econômico e social. Ações de promoção identificam os riscos vividos pelas famílias, assim como seus recursos e fatores potencializadores. A oferta de recursos monetários e não-monetários e atividades comunitárias com orientação formativa e informativa são estratégias de proteção das famílias, que contribuem para o enfrentamento de situações adversas, para a

manutenção da influência educativa das famílias e para sua inserção a redes solidárias, fortalecendo a qualidade de suas trocas sociais, inclusive a vocalização de interesses e demandas às autoridades competentes;

Interdisciplinaridade: estratégia de promoção de troca de informações, métodos e conhecimentos entre as distintas disciplinas. “Não pretende a unidade de conhecimentos, mas a parceria e a mediação de conhecimentos parcelares na criação de saberes” (Rodrigues, 2000:128). Contribui para a pluralidade de contribuições acerca de determinado objeto de determinada prática. Trata-se de um princípio diretamente relacionado ao da intersetorialidade;

Intersectorialidade: princípio que privilegia a articulação e integração das políticas, em todas as suas etapas - planejamento, implementação, avaliação – buscando superar sua fragmentação e superposição, favorecendo a sinergia das práticas, esforço necessário frente às demandas abrangentes das famílias por um conjunto de direitos relacionados entre si. É adequado salientarmos que “(...) a intersectorialidade não é um fim e nem irá, por si, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fator de sua viabilização enquanto ação do Estado” (Junqueira, Inojosa & Komatsu, 1998:82).

Descentralização: é um princípio entendido sob diferentes formas. Para os liberais, balizados pela tendência de esvaziar o Estado e precarizar os direitos sociais adquiridos, ela relaciona-se à desregulamentação da economia e do Estado através da “transferência de responsabilidades governamentais para o setor privado (mercantil ou não-mercantil), em nome da eficiência administrativa e da “moralização” da administração pública” (Pereira, 1998:121). Para as vertentes progressistas, a descentralização está associada à democratização da administração pública e às inovações nas relações entre sociedade e Estado, que “não abre mão de suas funções provedoras e reguladoras e nem transfere para o setor privado responsabilidades e competências que lhe cabem” (idem).

Sem dúvida, a descentralização aqui colocada, enquanto princípio básico para a gestão de políticas públicas, refere-se ao aspecto inovador das relações entre sociedade e Estado. Trata-se de privilegiar o espaço local enquanto poder e possibilidades

humanas e geográficas. As parcerias podem encontrar no plano local condições facilitadoras para serem organizadas numa dinâmica centralizada na articulação entre o poder político, o poder econômico e a sociedade civil, aproximando o Estado das necessidades sociais.

As políticas para e com famílias, com o cuidado de associar família e sociedade, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários, pode ser uma estratégia emancipatória e de enfrentamento da pobreza, que demanda ações convergentes entre as diversas políticas, tributárias, sociais, urbanas, econômicas.

Na próxima seção, analisamos os possíveis desafios e potencialidades das políticas para e com famílias. Antecipamos que o faremos de forma breve, dado o fato que o reconhecimento das famílias como objeto ou estratégia para as políticas sociais é uma experiência nova no Sistema de Proteção Social Brasileiro, como já abordamos nos capítulos anteriores.

3.3 Alguns limites e potencialidades das políticas com e para famílias

As políticas sociais no Brasil têm, em geral, acontecido de forma fragmentada, centralizada, descontínua e pouco avaliadas, executadas por “órgãos públicos de diferentes naturezas, como fundações e empresas públicas, que se articulam com clientelas específicas e adotam lógicas de atuação próprias” (Rocha, 2001:29). A implementação de políticas exige cooperação, coordenação e legitimidade (Melo, 1999). A fragmentação existente entre as políticas não facilita a cooperação. Ao contrário, estimula exatamente o oposto: a concorrência entre as políticas na captação de recursos de toda ordem, sob tensões freqüentes. As políticas formuladas e executadas de forma fragmentada também contribuem para o insulamento burocrático e inibem as possibilidades mais amplas de controle público. As características deste cenário dificultam estabelecer objetivos interrelacionados que possibilitem respostas efetivas às necessidades e demandas sócio-familiares, que, como temos salientado, precisam ser identificadas e trabalhadas como um todo. Esta sinergia é apenas possível quando suportada politicamente, isto é, a intersetorialidade das políticas configura uma proposta de gestão política, sustentada por pactos estabelecidos entre as forças políticas. A

intersectorialidade das políticas exige um reordenamento da cultura organizacional que afeta os diversos setores e atores de um governo. Provavelmente, não acontece por mandatos ou outros recursos desta ordem. Talvez, a garantia da intersectorialidade das políticas seja o desafio principal à instalação de políticas familiares que contribuam, de fato, para a inclusão social e à cidadania ativa das famílias. Estas políticas demandam a sinergia de sua própria unidade de intervenção, ou seja, trabalhar com famílias “não é trabalhar com a soma de seus membros (...) o desafio colocado é a mudança do enfoque individual segmentado para o grupal-familiar” (Pimenta & Miranda, 1998:80-83).

Um ator social importante, os Conselhos de Direitos, como os da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, podem contribuir para minimizar as perdas decorrentes da fragmentação das políticas. Compostos de representantes governamentais e não governamentais, têm a competência de elaborar e deliberar resoluções normativas que estabeleçam as diretrizes para as políticas dirigidas aos grupos familiares. Quando se trata de políticas para famílias com crianças e adolescentes, os Conselhos devem estar apoiados pelas informações procedentes dos atendimentos executados pelos Conselhos Tutelares, órgãos não jurisdicionais responsáveis pelo respeito aos direitos das crianças e adolescentes. Estes apontam aos Conselhos de Direitos os vazios e as potencialidades na rede de atendimento. No entanto, as políticas com e para famílias demandam que os diversos Conselhos de Direitos trabalhem com interfaces que possam maximizar os recursos financeiros, o estabelecimento de prioridades públicas, governamentais e não governamentais, a organização e atualização das informações diagnósticas, entre outras possibilidades. Com certeza, trata-se de um sério desafio às políticas para e com famílias porque os Conselhos também estão estabelecidos de forma fragmentada, ora por faixa etária, como o Conselho da Criança e do Adolescente, ora por política setorial, como o Conselho da Saúde, ou por vulnerabilidade específica, como o Conselho de Pessoas Portadoras de Deficiências

Um outro desafio para desenhar uma política familiar remete ao que se entende por família. “O problema central é em que medida a política vai abarcar toda a diversidade familiar existente ou vai privilegiar um tipo determinado de família” (Barros, 1995:123). Como já trabalhamos no primeiro capítulo desta dissertação, a

família não é um simples fenômeno natural. Ao contrário, ela é uma construção social que apresenta formas e finalidades diversas numa mesma época e lugar, conforme o grupo social que esteja sendo observado (Prado, 1984).

Cabe aos executores das políticas públicas esforços para compreender e apoiar as diversas formas de família, cuidando para evitar a criação de barreiras, tanto no plano do convívio social como ao acesso a bens, benefícios e serviços públicos (Costa, 1993). Sarti, em seu trabalho onde focaliza a família como universo moral, como um tipo de relação na qual as obrigações morais são a base fundamental, pondera:

“A família, para os pobres, associa-se àqueles em quem se pode confiar. Sua delimitação não se vincula à pertinência a um grupo genealógico e a extensão vertical do parentesco restringe-se àqueles com quem convivem ou conviveram, raramente passando dos avós. (...) O que define a extensão da família entre os pobres é a rede de obrigações que se estabelece: são da família aqueles com quem se pode contar, isto quer dizer, aqueles que retribuem ao que se dá, aqueles, portanto, para com quem se tem obrigações” (1996:62-63).

As políticas sociais, em geral, são desenhadas e implementadas em função dos indivíduos e não das famílias. O reordenamento dos serviços – do enfoque individual segmentado para o grupal familiar – significa a formatação de novos conceitos e fluxos de trabalho. Este é um desafio enorme porque demanda a organização de uma rede de trabalho inter e intragerencial, o que significa a possibilidade concreta de transferência de competências e poder e a instalação de mecanismos de troca de informações. Como é amplamente reconhecido, a informação insulada tem sido uma estratégia corrente de manutenção de poder nas administrações públicas brasileiras. Trata-se de um comportamento cultural e político que concorre para a precariedade dos serviços de monitoramento e avaliação de nossas políticas. No entanto, se a família contribui para um enfoque integrador e globalizante das políticas, é relevante que as informações sobre o seu atendimento possam ser feitas de forma convergente entre as diversas políticas. A execução de diagnósticos com informações minimamente confiáveis favorecem a definição de público, objetivos, metas e procedimentos metodológicos para as várias políticas orientadas às questões familiares.

As políticas nacionais, por sua vez, estão constantemente impactadas pelos novos riscos sociais decorrentes das novas configurações econômicas e políticas

mundiais. Em sua análise sobre a exclusão social, Demo reproduz a avaliação feita por Fiori, para quem estamos vivendo agora a “revanche do capital contra a autonomia política do mundo do trabalho”(apud Demo,1998:47), situação que responsabiliza os trabalhadores pelo desemprego, para ele, a idéia embutida no conceito de “empregabilidade”. A extrema concentração de poder e riqueza estreitam os graus de autonomia e de eficácia das políticas públicas nacionais. Conforme Demo: (1998: 47,48):

- a) *“numa economia globalizada e desregulada fica extremamente difícil implementar políticas industriais, sem contar com o controle de risco sistêmico, representado pela instabilidade crônica do câmbio e dos juros;*
- b) *numa economia que se propõe como objetivo central a competitividade em sistema economicamente aberto, fica difícil o fortalecimento fiscal dos estados emparedados pela total mobilidade e desregulação dos capitais. Portanto estreitam-se as margens de qualquer tipo de política social;*
- c) *numa economia objetivamente fragmentada e subjetivamente movida pelo individualismo, fica praticamente impossível implementar, com sucesso, políticas de longo prazo, sem contar com a participação e a solidariedade das populações-fenômeno cada vez mais raro nas sociedades globalizadas”*

Como já colocamos, para Esping-Andersen compatibilizar o binômio igualdade e pleno emprego é, cada vez mais, uma tarefa frustrante para os sistemas de proteção social. O autor pondera que a inclusão social parece ser circular, ou rotativa, cabendo para aqueles em situação de exclusão ser beneficiados com recursos públicos. No Brasil a estratégia de inclusão através do acesso a emprego ou outras formas de geração de renda tem limites visíveis. Um recurso que começa a se tornar significativo refere-se aos programas de complementação de renda, que têm “avaliações positivas sobre seus impactos quando articulados a processos de apoio sócio-informacional e fortalecimento da autonomia familiar” (M.C.Carvalho, 1998:36). Mas a positividade destas iniciativas esbarra no enorme contingente de famílias pobres e miseráveis no país, o que pode significar “limite intransponível para qualquer programa social (...). O trabalho realizado no âmbito dos programas tende a ser um trabalho infundável, sem que possa chegar a uma terminalidade, com o desligamento do público atendido e a aquisição de resultados sustentáveis” (Veiga, 1999:3).

Têm aumentado, com uma certa rapidez, a discussão teórica e as iniciativas de implementação de serviços dirigidos para famílias no país. Como temos apresentado, já há uma produção teórica minimamente consistente para alavancar a formatação e implementação de políticas para e com famílias. Talvez, o que seja necessário, à princípio, possa ser ajustar as políticas e programas às diretrizes já estabelecidas. No entanto, é possível constatar a necessidade de se produzir indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas dirigidas às famílias. Em Belo Horizonte, um grupo de trabalho, formado por representantes do Instituto da Criança e do Adolescente da Pontifícia Universidade Católica, das organizações não governamentais AMENCAR e Pastoral do Menor, da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte e da Empresa de informática e Informação do município de Belo Horizonte (PRODABEL), está incumbido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a elaborá-los. A finalização desta tarefa está prevista para o próximo mês de julho.

Também em Belo Horizonte, a política de assistência social vem trabalhando com a perspectiva de centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, um dos princípios estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e disciplinado pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), como visto no capítulo anterior. Com a intenção de associarmos a produção teórica sobre políticas dirigidas às famílias com experiências nas quais as famílias desempenharam papéis relevantes, mesmo que diferenciados, optamos em apresentar e analisar os “Programa de Criança: Brincar e Estudar” e o “Programa de Famílias”, ambos de Belo Horizonte e executados por organizações compromissadas com a consolidação da política de assistência social no município.

A nossa escolha pelos “Programa de Criança”, da Associação Municipal de Assistência Social, e o “Programa de Famílias”, da Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão gestor da política no município, se deve ao fato de que ambos tenham sido pioneiros em seus objetivos. O “Programa de Criança: Brincar e Estudar”, direcionado ao combate do trabalho infantil, qualificou o grupo familiar como perspectiva em suas ações, conferindo-lhes responsabilidades compartilhadas com a equipe do programa. O “Programa de Famílias” considerou o grupo como objeto de sua intervenção, invertendo

a ótica setorializada do atendimento a crianças e adolescentes. Uma característica comum à ambos está na atenção conferida por seus responsáveis às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte (CMDCA).

Desta forma, iniciamos o próximo capítulo apresentando a Resolução 26/96 do CMDCA, que organiza as diretrizes para o estabelecimento de políticas públicas para as famílias. Na segunda seção, analisamos os programas já brevemente apresentados, nos esforçando em unir a teoria à prática. E finalizamos o capítulo discorrendo sobre a reforma administrativa em processo na Prefeitura de Belo Horizonte. Sua importância se deve aos impactos gerados nas diversas secretarias setoriais, dado os princípios por ela determinados - a descentralização e intersetorialidade das políticas sociais, entre outros - fato que contribuiu para o reordenamento do "Programa de Famílias", um dos programas por nós analisados.

Capítulo IV

POLÍTICAS PARA E COM FAMÍLIAS EM BELO HORIZONTE: EXPERIÊNCIAS NA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste último capítulo, resgatamos, ainda que de forma reconhecidamente sucinta, os esforços empreendidos pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), organização privada sem fins lucrativos, e pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, anteriormente denominada de Desenvolvimento Social, na construção de uma metodologia para o atendimento familiar, a partir de 1996. Focalizamos a implementação do “Programa de Criança: Brincar e Estudar”, da AMAS, e o Programa de Famílias”, da SMDS, discutindo seus desafios e limites, assim como o reordenamento deste último, decorrente, principalmente, da reforma administrativa iniciada em 2001 e ainda em curso, na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Iniciamos o capítulo analisando as diretrizes para o estabelecimento de política dirigida ao grupo familiar elaboradas e deliberadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte (CMDCA), órgão paritário composto por conselheiros governamentais e não governamentais e responsável pelas diretrizes de políticas para crianças e adolescentes no município. Consideramos adequada a sua inclusão neste trabalho devido ao fato que ambos os programas – “Programa de Criança” e “Programa de Famílias” – têm estas diretrizes como componente importante de seu ordenamento legal.

Ao final do capítulo, discorreremos sobre a reforma administrativa que está sendo processada na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Esta, apoiada nos princípios de intersetorialidade e descentralização das políticas, entre outros, expressa novas possibilidades para as políticas para e com famílias, provocando o reordenando de ações já existentes na PBH, como as existentes na Secretaria Municipal de Assistência Social, caso do “Programa de Famílias”.

4.1 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte e as diretrizes para o estabelecimento de política dirigida ao grupo familiar

No início do ano de 1995, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte (CMDCA) procedeu aos primeiros encaminhamentos da solicitação dos Conselhos Tutelares quanto ao necessário empenho do Conselho para a formulação e deliberação de diretrizes para políticas dirigidas para as famílias. A curta experiência dos Conselhos Tutelares - haviam sido empossados no ano anterior - já lhes permitia compreender a importância da atenção às famílias nas ações dirigidas às crianças e adolescentes. Esta demanda levou o CMDCA a constituir e a delegar a uma comissão de trabalho, com representantes de organizações governamentais e não governamentais, conselheiros ou colaboradores, a responsabilidade de formular as diretrizes de políticas dirigidas ao grupo familiar. Este processo durou cerca de dezoito meses e foi finalizado com a deliberação, pelos conselheiros, das diretrizes, sistematizadas na Resolução 26/96 do CMDCA, de setembro de 1996.

Neste período de elaboração, o levantamento de dados sobre o atendimento a famílias, em uma amostra de organizações acompanhadas pela Pastoral do Menor, organização não-governamental de defesa dos direitos da criança e do adolescente, permitiu apurar que estas iniciativas, quando existentes, eram irregulares em sua periodicidade e não privilegiavam o protagonismo das famílias na recuperação de um saber sobre si mesmas, nem na gestão das próprias entidades. Também foi possível identificar a insatisfação dos educadores das organizações não governamentais consultadas com estes procedimentos: eles desejavam trabalhar com as famílias de outra forma, mas não sabiam “como”. Tais dados permitiram à comissão decidir sobre dois encaminhamentos: a redação das diretrizes da Resolução seria sustentada e debatida em espaços coletivos de articulação e reflexão, onde as organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente seriam ouvidas em suas dúvidas e propostas. O segundo remetia a um necessário processo de publicização e capacitação de conselheiros e trabalhadores sociais, após a deliberação da Resolução.

Deliberada na plenária do dia 16 de setembro de 1996, a Resolução 26/96 dispunha sobre as diretrizes para o estabelecimento de política dirigida para ao grupo familiar, as quais sistematizamos abaixo:

- a execução das políticas dirigidas aos grupos familiares deve estar atenta para evitar a sobreposição de ações, a burocracia e a massificação do trabalho;
- as políticas dirigidas aos grupos familiares devem ser executadas através de ações articuladas entre organizações governamentais, não-governamentais e comunidade, em locais próximos à moradia das famílias, desta forma, contribuindo para a construção e consolidação de redes de solidariedade;
- as ações devem estar focadas na família e serem congruentes com as características de seu perfil e de seu contexto regional;
- as ações devem observar a pluralidade dos arranjos familiares, seus momentos de transformação e processos culturais e priorizar o atendimento em grupos de famílias, com suporte, quando necessário, para o atendimento particularizado, que considere o indivíduo em sua singularidade;
- as ações devem promover a autonomia e o protagonismo das famílias, apoiadas por políticas sociais inclusivas, e serem executadas por equipes com proposta de trabalho transdisciplinar, regularmente capacitadas;
- as políticas dirigidas aos grupos familiares devem ser desenvolvidas em três diferentes níveis – primário, secundário e terciário – considerando sua complexidade, abrangência e articulação. O nível primário sustenta ações básicas educativas, informativas e preventivas dirigidas a um público amplo. O nível secundário é desenvolvido com ações informativas dirigidas a um público localizado em equipamentos públicos na comunidade, como escolas, postos de saúde, Conselhos Tutelares e espaços de convivência. Ações pontuais dirigidas a um público com necessidades específicas, encaminhado e acompanhado por órgãos competentes, compõem o nível terciário;
- a convivência familiar e comunitária é um direito a ser preservado pelas políticas familiares, que, contudo, devem garantir a colocação de crianças e

adolescentes em famílias substitutas quando não possível a sua permanência ou o seu retorno à família biológica;

- são previstas intervenções específicas para situações onde ocorrem institucionalização de crianças e adolescentes, violência doméstica contra crianças e adolescentes e para as famílias vítimas de exclusão sócio-econômica (Resolução do CMDCA/BH n. 26/96).

As diretrizes não apresentam pretensões de conferir um conceito único de família. Ao contrário, apontam para a sua diversidade e movimento. Famílias diferentes demandam políticas diferentes. As políticas, por sua vez, mesmo quando focalizam determinadas relações interpessoais, como as situações de violência doméstica, não devem estar desvinculadas das ações de apoio e melhoria das condições materiais de vida (Szymanski, 1992). Conforme as diretrizes, comprometidas com o exercício do protagonismo e com a participação ativa das famílias na diluição e superação de seus problemas, as políticas dirigidas aos grupos familiares devem evitar ações tutelares que dificultem a autonomia dos coletivos familiares. Para tanto, dadas as demandas complexas e abrangentes das famílias, a resolução aponta para o trabalho em rede. Compromete a sociedade civil na ação. Esta é uma orientação presente tanto no ECA como na LOAS. Ambas as leis apontam para uma política pública de parcerias, onde a sociedade, o Estado e as próprias famílias se comprometem na construção da responsabilidade pública, governamental e não governamental, mobilizadora de uma efetiva cultura de direitos (Sposati, 1999).

Durante o período de construção das diretrizes, a AMAS inicia, em abril de 1996, com o apoio do UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância – o “Programa de Criança: Brincar e Estudar”. Seu objetivo é contribuir para a erradicação do trabalho infantil em Belo Horizonte, tendo como alvo a família de referência das crianças e dos adolescentes trabalhadores (AMAS, 1999).

Imediatamente após a deliberação das diretrizes para as políticas dirigidas ao grupo familiar, em setembro de 1996, o CMDCA pressiona a SMDS, gestor municipal da Política de Assistência Social, a planejar e executar ações dirigidas às famílias. A SMDS organiza

um grupo, com servidores municipais, conselheiros e colaboradores, para elaborar um programa executivo de política familiar, a partir das diretrizes estabelecidas pelo CMDCA. Oficializado em julho de 1997, o “Programa de Famílias”, o primeiro, nesta Secretaria, a ter o grupo familiar como objeto de intervenção, e cujo nome já traduz o seu respeito à pluralidade dos grupos familiares, passa a ser executado em setembro do mesmo ano.

4.2 A construção de subsídios teóricos e metodológicos de políticas para e com famílias

A) O Programa de Criança: Brincar e Estudar

Acreditando que qualquer política que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes deve promover as suas famílias de referência, o “Programa de Criança: Brincar e Estudar” – que doravante chamaremos “Programa de Criança”, ou simplesmente de programa – estabeleceu, como objetivo principal, contribuir para a erradicação do trabalho infantil em Belo Horizonte, não obstante a família ter sido “o alvo principal do Programa” (AMAS, 1999:13). Proposto para ser um programa piloto, quer dizer, com temporalidade definida, realizado no período de 1996 a 1998, três anos, o “Programa de Criança” trabalhou com mais de quinhentas famílias moradoras nas nove regionais administrativas de Belo Horizonte, atingindo cerca de mil e quinhentas crianças de 7 a 14 anos e contemplando, indiretamente, de três mil a três mil e quinhentas pessoas. Os critérios para a seleção das famílias do programa enfocaram a presença de pelo menos uma criança ou adolescente trabalhador no grupo familiar, este morador em Belo Horizonte por três ou mais anos e contando com um *per capita* de renda mensal máximo de R\$ 50,00 reais, em valores da época.

As ações básicas do programa incluíram a transferência monetária mensal no valor de cem reais, em valores da época, para cada família; reuniões sócio-educativas com grupos de pais, visitas domiciliares e encaminhamentos das famílias aos recursos da rede de serviços, qualificação profissional dos adultos e colocação no mercado de trabalho, com o incentivo às iniciativas de associativismo e cooperativismo. Além disso, a equipe da AMAS trabalhou para a articulação do programa com a rede de serviços, e acompanhou o

monitoramento e a avaliação da frequência e do rendimento das crianças e adolescentes nas escolas, também inseridos em atividades extra-escolares, com perfil lúdico e sócio-educativo, em parceria com outras entidades de atendimento.

A família seria uma estratégia, ou perspectiva, para a intervenção. Portanto, temos, de um lado, um objetivo principal, a erradicação do trabalho infantil em Belo Horizonte, que não aborda a questão sócio-familiar em seu enunciado e de outro, “o alvo principal do Programa”, a família. Desta forma, podemos compreender que o Programa não se dirigia a “famílias com crianças e adolescentes trabalhadores” e sim, para “crianças e adolescentes trabalhadores e suas famílias”.

Podemos considerar duas justificativas para esta insuficiente clareza conceitual. Pioneiro e piloto, e não se posicionando como uma política para a família, o “Programa de Criança” inovou ao ter a família como referência de suas ações, em um período onde as políticas sociais contavam com uma ainda menor experiência em relação a estas intervenções. Recuperando as classificações para “políticas para a família”, já apresentadas neste trabalho, podemos qualificá-lo como uma intervenção para família indireta ou implícita, isto é, com impacto sobre a família, embora esse não seja o seu principal objetivo. A família é tratada como instrumento das políticas sociais, quer dizer, cabe à família um papel funcional na execução das políticas, situação em que cabe a ela gerenciar, fiscalizar ou mesmo executar determinados serviços, neste caso, compromissos direcionados à erradicação do trabalho infantil.

Uma segunda justificativa pode ser localizada considerando as possíveis influências procedentes do organismo financiador do programa, o UNICEF. Como é de amplo conhecimento, as fontes financiadoras de organizações não-governamentais, e também das governamentais, modulam demandas para as organizações que apóiam, assim como a previsão de metas, prazos e instrumentais de monitoramento e avaliação. Digamos que se trata de uma relação de reciprocidade. Para Boaventura Santos “nos países periféricos e semiperiféricos os padrões normativos de organização são decisivamente afetados pelas fontes de financiamento de suas atividades, quase sempre doadores estrangeiros, pelas

condições por estes postas quanto à orientação, gestão e responsabilização da atividade das organizações” (1998:119).

Em um primeiro momento do Programa, como mencionamos, a atenção deste concentrou-se no trabalho infanto-juvenil, e ampliou-se quando “o UNICEF assumiu a parceria do Programa, com ajuda financeira e técnica, **comprometendo a equipe** (o grifo é nosso) com o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho em comunidade com famílias de crianças e adolescentes em risco social. Uma **nova** (o grifo é nosso) perspectiva de política social se expressava no Programa” (AMAS, 1999:22).

A avaliação de um programa inicia-se anteriormente à sua implantação. A identificação da estrutura de riscos que afeta as famílias é uma etapa avaliativa anterior e necessária para a formatação e implementação das ações. Conhecer as condições de moradia da família, sua organização e dinâmica cotidiana, a escolaridade de suas crianças, o acesso que tem a recursos e formas de apoio público facilita o estabelecimento de critérios de trabalho e a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação.

A instalação do programa foi posterior a duas pesquisas realizadas pela AMAS nos anos de 1993 e 1994, em Belo Horizonte. Ambas forneceram dados sobre a situação do trabalho infantil na cidade. A primeira ocorreu na regional Leste, mas precisamente no bairro Alto Vera Cruz. A segunda, seguindo solicitação do Conselho Tutelar da regional Leste, avaliou a situação de 1041 famílias de crianças e adolescentes de Belo Horizonte, abrangendo dados sobre as condições de trabalho e moradia das famílias, sua organização e dinâmica cotidiana, a escolaridade das crianças e recursos e formas de apoio. Esta segunda pesquisa contou ainda com um estudo qualitativo em 17 domicílios com renda até cinco salários mínimos, em que se procurou aprofundar determinadas temáticas, como as relações adulto-criança e família-escola, visando a coleta de subsídios para um projeto-piloto de atendimento a famílias na região Leste de Belo Horizonte (AMAS, 1995).

A construção desta metodologia, envolvendo famílias, comunidade, crianças e adolescentes em situação de risco, fundamentou-se em um conceito de família claramente

abrangente, inclusivo e respeitoso às diferenças culturais dos grupos familiares. Compreendia a família como um sistema aberto, sujeito a um processo contínuo de organização-desorganização-reorganização, com potencialidades e riscos em seu contexto sócio-familiar. As famílias, acolhidas a partir de seus sentimentos e idéias, eram valorizadas sob qualquer forma de organização, em toda a sua diversidade, desde que fossem respeitados e providos os direitos e as necessidades básicas das crianças.

Uma possível reorganização da dinâmica familiar, se oportuna e estimulada pela equipe, não partiria de um modelo dado, mas estabelecida através da busca de alternativas pela própria família. A intenção era identificar como cada uma das famílias enfrentava suas dificuldades e conflitos, considerando suas condições materiais, organizacionais e culturais, de forma a contribuir para o estabelecimento de ações para a erradicação do trabalho infantil na cidade de Belo Horizonte.

Segundo o relatório elaborado pela AMAS sobre o programa:

“Trabalhar com a diversidade implica em entender a lógica interna de tais diferenças e não apenas em listar uma “tipologia” de famílias. Para esta compreensão, escolhemos trabalhar com dois eixos. Primeiramente, na esfera das relações entre adultos e crianças, compreender as relações de afeto e autoridade, inclusive em sua articulação com o trabalho infantil no âmbito da família. Em segundo lugar, na esfera dos papéis dos adultos, compreender as relações de gênero e as formas de auto-percepção do grupo familiar como um todo” (AMAS, 1999:34-35).

As famílias acompanhadas pelo programa apresentam o seguinte perfil:

- baixo nível de escolarização;
- baixos rendimentos e qualificação profissional;
- tipos de famílias predominantes: nuclear e monoparental feminina.

A baixa escolaridade dos adultos é uma questão bastante preocupante. Em nosso capítulo anterior, analisamos as características das famílias educógenas, isto é, como o nível de escolaridade dos pais, principalmente o da mãe, e as condições ambientais de onde mora impactam o rendimento escolar dos filhos. Uma segunda razão de preocupação associa-se às exigências crescentes relativas à formação requeridas pelo mercado de

trabalho, cada vez mais seletivo e excludente. Assim, a articulação das ações em três eixos - promoção familiar, educação e trabalho - trouxe visibilidade e importância à complementaridade entre os fatores econômico, cultural e psicossocial, presentes nos objetivos específicos estabelecidos para o Programa, apresentados a seguir:

- contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias atendidas;
- assegurar a retirada da criança do trabalho, visando a sua permanência na escola e o seu rendimento;
- construir uma metodologia de trabalho que pudesse ser socializada e multiplicada.

Duas opções metodológicas foram contempladas para a execução das ações: os grupos sócio-educativos, compostos de várias famílias, e as visitas domiciliares. Estas últimas, acertadamente segundo a equipe do programa, evoluíram dos “significados de controle e vigilância inicialmente atribuídos a essas visitas, tanto pelos agentes do Programa quanto pelas famílias (...) à confiança e ao prazer de mostrar (...) os progressos feitos” (AMAS, 1999:16).

As ações foram desenvolvidas e dinamizadas com parcerias governamentais e não-governamentais, que possibilitaram a sustentabilidade dos serviços necessários e a consecução dos objetivos do programa. As parcerias foram de dois tipos: através de convênio, com repasse de recurso financeiro para o pagamento de monitores, e parceria denominada “de campo”, em que não incluía repasse financeiro.

A heterogeneidade da rede de atendimento composta por organizações governamentais e não governamentais se, de um lado, facilitou a oferta de serviços diferenciados, por outro levou a dificuldades no estabelecimento dos termos das parcerias e de seu monitoramento em campo. A publicação do programa confirma a importância do trabalho com parcerias e avalia alguns itens que lhe seriam facilitadores, como a necessidade de planejamento e monitoramento mais detalhados, focalizando compromissos

e responsabilidades comuns, procedimentos metodológicos, tempo de atuação, resultados e critérios de avaliação (AMAS, 1999).

Um outro fato interessante examinado pela equipe de trabalho, e congruente com o anteriormente exposto, é o entendimento que a rede de trabalho com as organizações não-governamentais, fundamental para o estabelecimento de ações sinérgicas, pode se posicionar como um canal de vocalização de interesses da população frente ao Estado, como o de pressionar pela continuidade de determinados serviços, em períodos de mudanças políticas e administrativas.

Embora seja uma organização privada sem fins lucrativos, a AMAS “trabalha em estreita colaboração com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), a qual lhe fornece infra-estrutura e recursos humanos, além de destinar subsídios para alguns de seus programas. O cargo de presidente da AMAS é de indicação do prefeito da PBH” (AMAS, 1999:18). Ressaltando a impossibilidade da AMAS – instituição de âmbito local, paralela à estrutura decisória do executivo e legislativo municipais – de responder pelas categorias colocadas pelo organismo financiador – *advocacy*, fortalecimento institucional e mobilização social, apoio à entrega de serviços – o documento da AMAS (1999) sugere que a avaliação das parcerias caberia preferencialmente ao próprio UNICEF. Acreditamos que se trata de um dado a ser problematizado inclusive, não circunscrito à questão da avaliação.

Consideramos que caberia à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, mais especificamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, atual Secretaria Municipal de Assistência Social, um papel fundamental na articulação de ações em rede, associada ao UNICEF. Tal posicionamento é decorrente do fato que cabe a esta secretaria a gestão da Política de Assistência Social no município. Esta competência é exercida em interseção com os organismos locais, como as organizações não governamentais e os conselhos setoriais, como o da Assistência Social, e espaços de representação, como os fóruns de entidades que trabalham com abrigos, dos direitos da criança e do adolescente, e outros.

Está cada vez mais claro que a questão social não se circunscreve à ação do poder estatal, não somente por causa de seus conhecidos limites, financeiros, organizacionais e gerenciais, mas também pela positividade presente na participação da sociedade. Ainda assim, o Estado não deve desresponsabilizar-se de sua função de garantir e ampliar os direitos de cidadania. Discutindo as perspectivas e os desafios do trabalho em rede nas políticas sociais, com enfoque nas redes sócio-governamentais, Diniz e Fonseca advertem:

“É condição necessária para o trabalho em rede sócio-governamental que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre ONGs e OGs, em torno de uma situação ou de determinado território. Se trata enfim, de uma estratégia política estreitamente vinculada à função de controle que deve ser exercida pelo Estado, ou seja, ao exercício da responsabilidade estatal de zelar pela observância do interesse público nos serviços prestados pelos diferentes componentes da rede. Entretanto, a regulação exercida pelo Estado só pode ser respeitada se contemplar o envolvimento dos demais participantes da rede, mesmo porque o Estado é responsável pela garantia do interesse público, mas não detém o monopólio sobre sua definição” (2002:9).

O documento elaborado pela Fundação João Pinheiro, responsável pela avaliação externa do programa, trabalho coordenado pela professora Laura da Veiga, considerando as entrevistas com os dirigentes das entidades conveniadas com o programa, observa que:

“(...) os coordenadores referem-se à necessidade da formação de uma rede de entidades e órgãos para promover ações conjuntas e, ao mesmo tempo, romper a cultura de cada um desenvolver atividade isolada. A AMAS e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social teriam um importante papel institucional para articular estas iniciativas, difundir experiências, sugerir frentes de trabalho conjuntas e promover uma melhor distribuição das demandas” (Veiga, 1998:61).

A perspectiva de um trabalho interdisciplinar esteve presente na formação da equipe responsável pela execução do programa. Profissionais da Psicologia, Pedagogia, Comunicação e Estatística participaram da equipe, assim organizada:

- uma coordenadora geral;
- cinco técnicos de campo, cada um responsável pela coordenação e supervisão do trabalho de seis estagiários, sendo que cada estagiário era responsável por cerca de dezessete famílias, com visitas no mínimo mensais;
- uma coordenadora de atividades de desenvolvimento educacional;
- uma coordenadora de pesquisas;
- uma coordenadora administrativa;

- uma secretária.

Estes profissionais, até junho de 1997, formaram 4 equipes de trabalho, assim distribuídas:

- equipe 1: regional Centro Sul;
- equipe 2: regionais Leste e Nordeste;
- equipe 3: regionais Oeste, Noroeste e Barreiro;
- equipe 4: regionais Norte, Venda Nova e Pampulha.

Em julho do mesmo ano foi constituída uma quinta equipe, dividindo as ações das regionais Centro Sul e Leste, locais de maior demanda e concentração de famílias acompanhadas pelo programa.

As metas do programa foram claramente estabelecidas. Previam:

- que 100% das crianças de 7 a 14 anos atendidas passassem a ser freqüentes à escola,
- que 100% das crianças atendidas fossem afastadas do trabalho e das ruas, e
- que 100% dos pais/responsáveis das famílias atendidas estivessem trabalhando, gerando renda e assumindo a responsabilidade de sustento e proteção das crianças.

Como já mencionamos, a relação entre políticas e famílias é dialógica, ambas se afetam, mesmo quando ignoram tal condição. O Estatuto da Criança e do Adolescente atribui à família um papel fundamental. Instância básica de socialização, a família é considerada no Estatuto como condição importante para a realização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente: direito à vida, saúde, liberdade, respeito e dignidade, convivência familiar, educação, cultura e lazer. Cabe ao Estado proteger e apoiar as famílias no cumprimento de seus deveres. A presença do trabalho infantil é um sintoma inquestionável da exclusão social dos grupos familiares.

Portanto, sem incorrer na desresponsabilização do Estado em incluir e manter incluídos os grupos familiares, aos pais legalmente incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores (ECA, ART.22). Isto quer dizer que os programas dirigidos para as famílias podem crescer em efetividade se certas condicionalidades forem exigidas das famílias para se habilitarem aos mesmos. Esta conduta foi adotada no “Programa de Criança”. As famílias eram informadas sobre seus compromissos com o programa – responsabilidade quanto à frequência das crianças e adolescentes na escola, afastados de qualquer forma de trabalho ou geração de renda, e participação nas reuniões sócio-educativas - e se aceitavam, assinavam um termo de compromisso, “referência para entender esta adesão como uma adesão real – e não mero assujeitamento à imposição unilateral de regras” (AMAS, 1999:55). Trata-se de um ritual de estabelecimento de responsabilidades que contribui para que as famílias “deixem de ser vistas como elemento passivo nas políticas e assumam papel ativo” (Medeiros, 2000:68).

No entanto, as condições de respostas das famílias a estes critérios merecem uma análise cuidadosa. Políticas populistas e clientelistas modularam um determinado público bastante receptivo às práticas assistencialistas e tutelares. Um certo padrão de famílias, com comportamento apático frente aos riscos que suas crianças enfrentam no trabalho precoce e com a proximidade com atividades associadas à criminalidade, demora em valorizar as ações educativas para as crianças. Estas famílias demandam uma “intervenção sócio-cultural mais assertiva (...) quando a relação com atividades ilegais é forte, a metodologia de trabalho exigiria outras frentes e estratégias de ação” (Veiga apud AMAS, 1999:207). Um dado ilustrativo é apresentado pelo relatório da equipe externa de avaliação: parte das famílias das regionais Centro Sul, Leste e Nordeste demonstrou a intenção de retorno das crianças ao trabalho para ajudar nas despesas da família (Veiga, 1998).

É fundamental a consideração das representações culturais nas políticas sociais. O contexto sócio-familiar-cultural abriga, simultaneamente, riscos e soluções. É ilustrativo o diagnóstico elaborado pela AMAS em 1995, em que “(...) o trabalho infantil foi considerado não apenas resultado da carência econômica das famílias, mas também da organização familiar inadequada” (Veiga, 1998:12). Muitas famílias têm o não-trabalho

como ócio, situação que consideram facilitadora à delinquência. Inclusive, cerca de 73,4% dos adultos responsáveis pelas crianças também ingressaram precocemente ao trabalho. Esta é uma possível causa porque não avaliam o trabalho infantil como uma situação prejudicial para seus filhos. Ainda assim, as alternativas de superação dos fatores geradores do problema devem ser consideradas com as famílias (Sudbrack, 1998). Conforme a avaliação da AMAS,

“a proposta de erradicação do trabalho infantil ainda é recebida de maneira desigual nos diversos grupos sociais. Para a maioria das famílias [atendidas no programa] o trabalho infantil era visto como algo “natural” (...) podia se misturar à negligência e maus tratos (...) também, de forma contrária, estar associado a valores de socialização da infância dentro da responsabilidade e da honestidade” (AMAS, 1999:203).

Trata-se de uma consideração pertinente ao resultado da avaliação com cerca de 131 famílias, no segundo semestre de 1997, para a identificação da mudança mais importante ocorrida em suas vidas, a partir da participação no programa. Entre seis alternativas fechadas de respostas, 51% delas apontaram como principal impacto a melhoria das condições de vida das crianças, o que diz respeito à saída das ruas, abandono das drogas e prostituição, e retorno à escola. O resultado confirma o posicionamento da equipe do programa, para quem “(...) quando os adultos compreendem o seu papel social passam a compreender os direitos de seus filhos a partir da consciência de seus próprios direitos. A educação e o brincar ganham valor quando percebidos como direitos de cidadania em sua realidade” (AMAS, 1999:47).

O “Programa de Criança” contribuiu para a construção e sistematização de uma metodologia de ações voltadas para o grupo familiar. Sua execução salientou a importância de certos procedimentos, como:

- respeitar a família em sua pluri-diversidade. A intervenção com cada família deveria partir da compreensão de como ela enfrenta suas dificuldades e conflitos, considerando suas potencialidades, condições de vida, a organização do grupo e representações culturais. Como é amplamente reconhecido, a relação entre valores, práticas e relações familiares se estabelece de forma circular,

mútua. Também é adequado pontuar que uma das razões para se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais deve-se ao fato de que as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização;

- compatibilizar as especificidades do programa ao ordenamento legal procedente e às diretrizes deliberadas pelos Conselhos setoriais;
- considerar que as potencialidades protetivas e orientadoras das famílias não substituem a sociedade e o Estado na defesa e promoção dos direitos de cidadania de seus integrantes. Conforme já explicitado neste trabalho, a revalorização da família não pode significar um recuo do Estado em sua função de garantir e assegurar a inclusão social dos cidadãos (M.C.Carvalho,1998). Significa também evitar as políticas familiaristas, nas quais cabem às unidades familiares a responsabilidade principal de bem-estar de seus integrantes (Esping-Andersen, 2000);
- planejar as intervenções considerando os dados de pesquisa, antes, durante e após a execução;
- formar equipes de trabalho com perfil interdisciplinar;
- informar claramente ao público beneficiado os critérios de inserção, permanência e desligamento do programa; assim como os limites deste. O programa vincula a garantia da renda mínima à frequência à escola, à promoção familiar e ao fim do trabalho infantil e prevê critérios de desligamento das famílias, nos casos de descumprimento dos objetivos do programa, pelo não acatamento às regras do programa e motivado pelo término do programa;
- fomentar uma rede de parcerias, com clareza de informações e competências bem estabelecidas;
- estimular as famílias a participarem de experiências de cooperação, mobilização e participação, dado o “efeito socializador e multiplicador da participação na busca de soluções coletivas. Aprende-se que é possível participar e que, através disto, pode-se alcançar resultados que favorecem a solução dos problemas enfrentados” (Veiga, 1998:78).
- prever a renegociação de prazos com os organismos financiadores, de forma a evitar a suspensão das ações em tempo insuficiente para o cumprimento dos

objetivos; compatibilizar os recursos disponíveis – financeiros, humanos, infraestrutura – com os objetivos, metas e prazos do programa;

- promover consultoria externa, que provoque novas perguntas ao pragmatismo do fazer cotidiano;
- assegurar o monitoramento e avaliação das ações;
- registrar e publicizar o programa.

Além destes procedimentos, consideramos pertinente registrar e problematizar algumas informações presentes nos documentos sobre o “Programa de Criança”:

- os estagiários no programa, jovens em formação acadêmica, eram os responsáveis pelas visitas domiciliares, nas quais se procurava “estabelecer uma relação de confiança que possibilitasse o conhecimento da dinâmica interna da família e buscasse maximizar a veracidade das informações entre a família e o programa. O vínculo afetivo na relação adulto-criança era abordado, bem como o envolvimento da família com o programa e suas alternativas de reorganização do cotidiano” (AMAS, 1999:58). Aparentemente, há uma assimetria entre a formação destes jovens estagiários e os objetivos colocados para as visitas domiciliares. Trata-se de responsabilidades a serem atribuídas a profissionais experientes. O lugar dos estagiários na execução de serviços públicos é uma questão que tem sido debatida na política de assistência social. O relatório da IV Conferência Municipal da Assistência Social, ocorrida em Belo Horizonte, em julho de 2001, registra a necessidade de se “construir uma Política de Estágio, com a participação dos estagiários e escolas de referência garantindo o **papel de formação** (o grifo é nosso)” (PBII/CMAS, 2001:53);
- as entidades que se propõem a oferecer serviços de qualificação profissional ainda não desenvolveram uma metodologia de trabalho capaz de absorver as características de um público em situação crônica de exclusão. Mesmo considerando que ações de qualificação profissional e iniciativas de geração de renda enfrentam atualmente sérias limitações frente à disjuntiva que se estabelece entre igualdade e emprego, como analisamos no segundo capítulo da

dissertação, a dificuldade constatada de inserção deste público, com baixo nível de escolarização ou mesmo com analfabetismo, a recursos de qualificação profissional é, sem dúvida, um fator que perpetua e agudiza a desigualdade. É justificado registrar o trabalho diferenciado da Escola Sindical Sete de Outubro, que com expressiva experiência com adultos socialmente excluídos, desenvolve cursos de profissionalização apoiados em métodos de ensino participativos, associando a profissionalização à escolarização e à formação mais ampla e cidadã (Veiga, 1998);

- os programas que trabalham com a violação de direitos de crianças e adolescentes precisam estabelecer fluxos ágeis com os conselheiros tutelares, responsáveis, conforme estabelece o ECA, pela aplicação de medidas de proteção a crianças e adolescentes e encaminhamento de seus pais ou responsáveis a programas de apoio. A aplicação da medida pelo Conselho Tutelar é anterior ao encaminhamento do grupo familiar aos serviços da rede de atendimento, salvo em situações previstas pelo próprio Estatuto. Esta compreensão parece não ter sido clara para a equipe responsável do programa, como visto pela avaliação de uma conselheira tutelar, para quem “as famílias são abordadas e convidadas a participar e depois não dá certo aí vem apelar para o Conselho Tutelar” (Veiga, 1998:64). Embora concordemos que novas práticas possam exigir das equipes esforços demasiadamente grandes frente aos resultados nem sempre animadores, consideramos que é necessário insistir nas condutas baseadas nos princípios do ECA que, mais do que uma lei, “é um projeto de sociedade” (Costa, 1993:28);
- também justifica-se salientar que prazos e recursos financeiros pré-determinados nem sempre são compatíveis com os objetivos dos programas, principalmente quando prevêm a transformação de valores e hábitos culturais, como os presentes na relação entre adultos e crianças na questão do trabalho infantil. Conforme a equipe do programa, “os resultados teriam sido ainda mais positivos se contássemos com um mínimo de quatro anos de trabalho, como tem sido sugerido para programas de renda mínima e transformação de valores e hábitos culturais” (AMAS, 1999:97);

- e também queremos confirmar a avaliação da equipe do programa para quem “programas como o Programa de Criança (...) não substituem aqueles mais amplos associados à melhor distribuição de renda, a uma política educacional não-excludente e à ampliação da oferta de trabalho” (AMAS, 1999:206). Estes limites conferem visibilidade a uma questão fundamental para as políticas sociais brasileiras: a provisoriedade da terminalidade dos programas sociais em decorrência da estrutura social excludente, que pode representar um limite intransponível para a inclusão social do público de qualquer programa social (Veiga, 1999). Estes limites também precarizam as possibilidades de se garantir as seguranças da Política da Assistência Social elaboradas por Sposati, em particular a segurança de rendimentos, “(...) garantia que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (2001: 74).

Para a equipe do programa:

“A experiência deixou clara a necessidade de, em futuras ações, delimitar melhor os objetivos, as atividades, as responsabilidades e funções de cada parceiro, refletindo sobre suas diferenças e similaridades de filosofia de trabalho, metodologia e estratégias de ação (...) confirma a importância do trabalho com parcerias, mas aconselha o seu planejamento e monitoramento mais detalhado: a discussão e compromisso em torno das responsabilidades mútuas, da metodologia de trabalho, tempo de atuação, resultados e critérios de avaliação” (AMAS, 1999: 213-118).

Segundo Afonso, “os programas piloto têm a sina dos cometas. Passam rapidamente, traçam trajetórias no horizonte e deles falamos durante muitos anos, como se esperando pelo seu retorno” (apud AMAS, 1999:11). Correndo o risco de estarmos equivocados, observamos que a experiência singular do “Programa de Famílias” precisa ser mais valorizada, mais lida, mais empregada nas práticas atuais. Talvez a fragmentação, a desarticulação e a descontinuidade das políticas sociais, associadas a um significativo número de não-servidores e estagiários atuando como responsáveis pela execução e a rotatividade daqueles que ocupam cargos de decisão na administração pública contribuam para os “vazios” de memória de iniciativas meritórias, como o “Programa de Criança”.

Mas, certamente, os acertos e limites averiguados no programa provocaram reflexões aos responsáveis pelo “Programa de Famílias”, que apresentamos a seguir.

B) O Programa de Famílias

Deliberada a Resolução 26/96, que, como já visto, dispõe sobre as diretrizes para o estabelecimento de políticas dirigidas para a família, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), hoje da Assistência Social, organiza um grupo de trabalho para formatar um programa executivo denominado posteriormente “Programa de Famílias”.

Em seu projeto inicial, de maio de 1997, anterior ao início de sua execução em setembro, o “Programa de Famílias” é apresentado como:

“Um programa voltado para o atendimento das famílias em situação de risco, identificadas pela SMDS, departamentos regionais e Conselhos Tutelares. O programa estrutura-se em várias frentes e modalidades de intervenção (orientação, apoio, proteção) e prioriza a articulação de recursos sociais já existentes (governamentais e não-governamentais), tendo como eixos a busca de autonomia da família e o exercício de seus direitos e deveres sociais” (PBH, SMDS, 1997).

Há uma explícita aposta na intersetorialidade, um princípio inovativo nas políticas sociais. Segundo Veiga:

“A perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e a excessiva setorialização das políticas, marcas características do aparato institucional das administrações públicas ainda predominantes no país” (1999:2).

O objetivo geral do programa é amplo. Propõe desenvolver:

“Orientação e apoio sócio-familiar de forma descentralizada e articulado com a rede de serviços existente no município e no estado, voltado para famílias em situação de exclusão social ou que estejam em desacordo com as diretrizes do ECA no que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes” (PBH, SMDS, 1997).

As formas de intervenção previstas, quais sejam, a orientação sócio-familiar, o apoio sócio-familiar, a proteção da família e as atividades pontuais e específicas, são assim detalhadas:

- orientação para a vida familiar: ações de formação e informação, desenvolvidas em equipamentos públicos ou em parceria com os setores que já desenvolvem iniciativas similares;
- apoio sócio-familiar: ações de apoio material, como renda mínima, cesta básica, vale transporte, geração de renda, bolsa escola, etc. Devem estar articuladas às políticas de moradia e emprego. Não constituem um fim em si mesmo;
- proteção da família: voltada para os membros mais vulneráveis da família, busca articular e realizar encaminhamentos para os serviços existentes;
- atividades pontuais e específicas: alfabetização de jovens e adultos, profissionalização de membros da família, promoção de encontros locais e atividades de caráter artístico e cultural, entre outras.

O seu público também é amplo:

“Famílias de baixa renda, que se caracterizam pela condição de pobreza, pouca informação, acesso precário aos bens e serviços, moradores das periferias e favelas de Belo Horizonte e atendidas em algum programa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social” (PBH, SMDS, 1997).

Estabelecido a partir das diretrizes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o “Programa de Famílias” foi executado primeiramente com recursos financeiros procedentes do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. As atividades do programa iniciam-se em setembro de 1997, em três regionais: Leste, Oeste e Noroeste. A escolha dessas regionais acontece devido a diferentes circunstâncias, a saber:

- na regional Leste, conforme os dados coletados com os conselheiros tutelares, ocorreria o maior número de casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes;

- na região Oeste, constata-se que um número significativo de recursos e equipamentos públicos e comunitários, alguns gerenciados pela SMDS, poderiam ser facilitadores e potencializadores dessa ação;
- na Noroeste a implantação do programa ocorre por solicitação de sua Administração Regional, órgão descentralizado de representação territorial e política da PBH, através de seu Departamento de Desenvolvimento Econômico Social, preocupado com o alto índice de desnutrição de crianças, resistente à intervenção da Secretaria Municipal de Saúde. A avaliação inicial remetia a possíveis famílias com atitudes de negligência com suas crianças, à medida que os procedimentos da Saúde vinham sendo exitosos em outras regionais com públicos que apresentavam características sócio-econômicas similares.

Há diferentes formas de se considerar as famílias em programas sociais. Um dos fatores que motivam conhecer os diversos grupos sociais remete ao fato que as relações entre os membros das famílias podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade. Se as políticas para famílias podem ser executadas através de intervenções públicas de natureza e objetivos bastante distintos, os critérios para identificar o seu público também podem ser diversos. Como já se disse, as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização de políticas sociais. Esta é uma estratégia que pode favorecer uma maior justiça alocativa, restringendo a regressividade no uso dos recursos públicos. O programa se instala de forma regionalizada. Não há redistribuição do poder decisório, concentrado na SMDS. Cabe à equipe central de coordenação definir as diretrizes, supervisionar e dar suporte político e técnico às equipes regionais. As equipes do programa formadas basicamente por assistentes sociais e psicólogos, a maioria servidores públicos, alguns procedentes das próprias regionais, e estagiários, permanecem e trabalham nas regionais subordinadas à SMDS, e não à autoridade local de referência, o Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual muitas vezes tem orientação partidária diferenciada da Secretaria gestora.

Neste primeiro momento, o programa está direcionado a atender famílias cujos integrantes já estariam sendo acompanhados por algum programa da SMDS. Desta forma, o

seu público seria constituído por famílias de usuários procedentes dos programas de atendimento, executados diretamente pelas equipes da secretaria ou indiretamente através da rede de organizações não governamentais conveniadas. Estaria direcionado para as famílias de crianças atendidas em creches, de crianças e adolescentes inseridos nos programas de atendimento extra-escolar, de meninos e meninas com trajetória de rua, de portadores de deficiência, famílias de adolescentes e adultos participantes de programas de formação profissional e geração de renda, de idosos, de população de rua e moradores em abrigos emergenciais. Um único público identificado, e não necessariamente já público da Assistência Social, seria o de famílias em situação de risco identificadas pelos Conselhos Tutelares.

Segundo o projeto do programa:

“A abordagem proposta consiste em reconhecer a família em suas peculiaridades, em suas diferentes formas de estruturação e organização do cotidiano e do espaço doméstico (...) considerar a família dentro de um contexto social, enquanto geradora de cultura, formadora de valores e de vínculos, intermediadora dos direitos de cidadania de suas crianças e jovens” (PBH, SMDS, 1997).

Trata-se de um entendimento do grupo familiar bastante próximo ao proposto pelo “Programa de Criança”, e afinado as diretrizes estabelecidas pelo CMDCA. Conforme trabalhamos nos capítulos anteriores deste trabalho, os espaços privado e público têm fronteiras tênues, se misturam. São interdependentes e intercomunicativos. A atenção à circularidade entre os vários aspectos das realidades vividas pelas famílias contribui para a formatação e implementação de políticas com abordagem integral, mesmo quando dirigidas a segmentos específicos da população.

Em documento do “Programa de Famílias” de 1998, o programa aparece diretamente vinculado ao Gabinete da SMDS, “estratégia adotada para garantir a sua horizontalidade, perpassando todas as diretorias que compõem a estrutura da SMDS. O que se propõe é amplo: o redirecionamento da cultura organizacional da SMDS, até então setorializada e pontual, elegendo-se o grupo familiar como foco prioritário desta atenção” (PBH, SMDS, 1998).

A vinculação direta ao Gabinete confere mais autonomia ao programa, sem relação de subordinação a uma diretoria específica. O programa passa a ser uma diretoria informal, considerando o organograma oficial da Secretaria na estrutura da Prefeitura de Belo Horizonte. Sua coordenação, exercida por servidora municipal originalmente com cargo técnico, é qualificada como uma diretoria e passa a ter assento nas reuniões de colegiado, espaço de articulação política da secretaria, cujas reuniões são coordenadas pela secretária municipal ou por sua secretária adjunta. Mas estas não são medidas suficientes para a proposta de “(...) redirecionamento da cultura organizacional da SMDS, até então setorizada e pontual”, como tentaremos apresentar ao longo desta seção do trabalho.

Os princípios propostos para o programa – matricialidade sócio-familiar, compreendida como tendo a família como eixo integrador e regulador das ações, intersetorialidade, descentralização – estão associados a mudanças na cultura organizacional. Reorganizam funções e poder. E mudanças nos princípios de gestão são da ordem da gestão política. Para tanto, são necessários encaminhamentos sustentados pelas estruturas decisórias. O parecer e o fazer técnico, embora também políticos, não são suficientes para assegurar mudanças no aparato institucional das administrações públicas. Não é atribuição para um programa, por mais competente que possa ser. É, certamente, mais compatível a um processo de gestão política, que adote a matricialidade sócio-familiar como um eixo de transversalidade de suas políticas. Não casualmente, é elucidativo que no documento de avaliação do primeiro ano do programa, sua coordenação tenha registrado, como dados dificultadores para o programa, a cultura institucional e a disponibilização de recursos humanos.

Ante os limites para a sua execução, principalmente o número insuficiente de técnicos para o atendimento, muitos deles sem formação anterior para o trabalho com famílias, os responsáveis pelo programa optam em priorizar o atendimento a um determinado perfil de famílias: seriam aquelas com episódios de violência doméstica contra as suas crianças e adolescentes, encaminhadas pelas autoridades competentes – Conselho Tutelar ou Juizado da Infância e Juventude – com medida de proteção associada ao encaminhamento dos pais ou responsável a programas de apoio às famílias. A definição

pela vulnerabilidade “violência doméstica” decorre da constatação averiguada com os Conselhos Tutelares que cerca de 1/3 dos 927 casos mensais atendidos em todos os nove Conselhos Tutelares do município apresentavam algum tipo de violência doméstica. Esta reorientação está apresentada em documento do programa de 1998:

“O público alvo deste programa, em sua primeira fase, (o negrito é nosso) é constituído pelas famílias em situação de risco, encaminhadas pelos Conselhos Tutelares, em função do tipo de medida aplicada. O programa, através desses encaminhamentos, se ocupará das famílias com indicação de desrespeitar os direitos das crianças e adolescentes, relativos a convivência familiar, em especial aqueles relacionados aos maus tratos e abuso sexual” (PBH, SMDS, 1998).

Ainda segundo este documento, as famílias maltratantes, se apoiadas e acompanhadas, podem mobilizar novas e mais pacíficas dinâmicas relacionais.

A violência doméstica, assim como outras violações a crianças e adolescentes, é uma questão pública, legitimada enquanto tal pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelas medidas determinadas pelas autoridades competentes, como os Conselhos Tutelares, Juizados e Procuradorias da Infância e Juventude. Em seu artigo 101, das medidas específicas de proteção, o ECA dispõe sobre “programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente”. Também prevê em seu artigo 129 medidas aplicáveis aos pais ou responsável. A primeira delas trata sobre o encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família. Portanto, para que mudanças nas representações culturais familiares sejam possíveis é preciso promover a família e identificar como esta exerce seus papéis e funções com os seus integrantes. É esse o nicho que o “Programa de Famílias”, nesta ação específica, é chamado a ocupar. A proposta é trabalhar a família com crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, abordando a família como objeto da política, quer dizer, “as políticas são entendidas como meios para se obter determinados padrões familiares” (Medeiros, 2000:1), como a diluição da violência doméstica.

O programa realiza-se em quatro ações, diferenciadas e complementares. A primeira delas é o apoio sócio-familiar às famílias com episódios de violência doméstica contra suas crianças e adolescentes, que prevê o atendimento, acompanhamento e encaminhamento à

rede de atendimento das famílias com medidas previstas pelo ECA aplicadas pelas autoridades competentes, como os Conselhos Tutelares e o Juizado da Infância e Juventude. Nesta ação é fundamental desenvolver atitudes de acolhimento, que dão sustentação à segurança de acolhida (Sposati, 2001). Possibilitar a passagem da família de uma situação de assujeitamento a uma medida aplicada por uma autoridade para uma situação de protagonismo e propositividade em seu processo de atendimento é, certamente, a tarefa inicial mais importante. Para a equipe caberia valorizar os acertos das famílias e salientar as suas potencialidades protetivas. Como já mencionado neste trabalho, “a família carece de proteção para processar proteção” (M.C.Carvalho, 1998:35). Ela é nó e ninho.

O apoio ao processo de desinstitucionalização de crianças e adolescentes com medida de proteção de abrigo é uma segunda ação. Publicado em 1997, e decorrência de ações iniciadas em 1995, o “Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos não governamentais do município de Belo Horizonte”, promoção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, e coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, apresenta dados de vinte e oito entidades não governamentais, registradas no CMDCA como Abrigos, localizadas no município de Belo Horizonte. O objetivo maior é possibilitar a definição de uma Política de Abrigos, que pressupõe ações articuladas entre a SMDS, as organizações não governamentais, os Conselhos Tutelares e o Juizado da Infância e Juventude.

Os dados do diagnóstico apontam que a maior parte das 866 crianças e adolescentes abrigados têm entre 7 e 14 anos e são negros ou morenos. São encaminhados aos abrigos pelos familiares, principalmente as mães, seguido do Conselho Tutelar e da Fundação de Bem-Estar do Menor (FEBEM), na época ainda existente. Dentre os motivos averiguados para o abrigamento que se referem à conduta da criança, destacam-se a rebeldia e desobediência, uso de drogas, fuga de casa, permanência na rua e roubos. Nos motivos referentes à família estão o trabalho da mãe, a falta de moradia, violência doméstica e abandono. Estas são informações que denunciam que a institucionalização de crianças e adolescentes ainda ocorre em face da falta ou da carência de recursos materiais. O direito básico à convivência familiar e comunitária continua não sendo respeitado. São

informações que também confirmam que “a desigualdade estrutural da sociedade brasileira está determinada não só pelas relações de dominação entre as classes sociais, mas também pelas relações de dominação de gênero e raça” (MPAS/SEAS/FUNDAP, 2000:15). No entanto, os dados levantados acerca do contato das crianças e adolescentes com seus familiares revelam que a maioria mantém algum vínculo. Este é um dado importante porque indica uma potencialidade de desinstitucionalização destas crianças e adolescentes, se suas famílias forem orientadas e apoiadas. As ações relativas à segurança de equidade são pertinentes, pois se dirigem a públicos com situações específicas de exclusão, caso das famílias pobres chefiadas por mulheres. O diagnóstico afirma que, em sua maioria, “as mães [das crianças abrigadas] são solteiras, vivem em moradias precárias ou nas ruas, estão sem moradia ou moram no emprego e passam o final de semana em casa, deixando o filho no abrigo de segunda a sexta feira” (CMDCA/SMDS, 1997:56-57).

O “Programa de Famílias” acompanha o planejamento e implementação das ações do “Programa de Abrigos”, responsável para supervisionar a rede de entidades conveniadas com a Secretaria, a redefinir os valores de *per capita* dos convênios, a organizar espaços de capacitação das entidades e participar do “Fórum Municipal de Entidades de Abrigo”, coordenado pelo CMDCA em seus dois primeiros anos. Este trabalho está também associado ao apoio do “Programa de Famílias” a ações transprogramáticas dentro da cultura organizacional da SMDS, que se estendeu a outros programas, como o “Miguilim”, “Se Essa Casa Fosse Minha” e o “Socialização Infanto-juvenil”.

Um segundo diagnóstico – “A medida de proteção em entidade de abrigo: encaminhamento, atendimento e reinserção familiar” – ainda não publicado, sendo seus responsáveis a Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte e a Fundação João Pinheiro, ao pesquisar sobre o processo de abrigamento de cerca de 381 crianças e adolescentes no período de 1998 a 2000, executado por 32 entidades de abrigo, confirma que não há na maioria das entidades um trabalho orientado para as famílias e que a insuficiência das políticas sócio-familiares fragiliza o alcance e a efetividade das ações do “Programa de Abrigo”.

Em sua terceira ação, considerado como referência para a questão “família” na SMDS, o “Programa de Famílias” acompanhou a construção dos referenciais teóricos e metodológicos para o trabalho com famílias de outros programas da Secretaria, como o “Miguilim”, para crianças e adolescentes com trajetória de rua, “Muriki”, para pessoas portadoras de deficiências, “Se essa casa fosse minha” dirigido para moradores de rua, e o “Projeto Tudohaver”, parceria do “Programa de Socialização Infanto-juvenil” e a organização não-governamental AMEPEE, para a capacitação de organizações não-governamentais conveniadas com a Secretaria. Com o “Programa Miguilim”, o programa colabora para a instalação do Centro de Diagnóstico, Acompanhamento Familiar e Articulação Comunitária (CEDAFAC), que objetiva promover a (re)inserção de crianças e adolescentes com trajetória de rua ao convívio familiar e comunitário. Também com o “Miguilim” inicia o “Programa Famílias Miguilim”, uma articulação entre ambos, com equipe comum, para o atendimento na regional Centro Sul, onde se identificou a maior concentração de crianças e adolescentes com trajetória de rua, cujo retorno para casa exigiria um trabalho mais assertivo com os seus grupos familiares. Como sabemos, a construção de uma metodologia de trabalho raramente é resultado de um só programa, mas a síntese das contribuições teóricas e práticas de diferentes experiências (AMAS, 1999).

A quarta ação do programa refere-se à articulação comunitária, compreendida como “um espaço de convergência de vários atores sociais, todos incompletos, que precisam tecer uma articulação de esforços frente a objetivos definidos, ou seja, potencializar recursos com e para um público comum” (Amorim & Fonseca, 1999:17). As ações em rede potencializaram projetos em parceria, com diversas propostas para o atendimento das demandas do público. O programa tem diferentes papéis na organização e execução de cada um dos projetos, que apresentamos a seguir:

- “Potencialização da Convivência Familiar”: com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, teve como objetivo mais amplo contribuir para a manutenção da convivência familiar através de ações facilitadoras, como a melhoria das condições de moradia das famílias com crianças em situação de risco pessoal e/ou social. Morar e conviver estão

- simetricamente relacionados. O coletivo responsável pelo projeto, formado por onze parcerias não-governamentais e o “Programa de Famílias”, trabalhou com critérios, instrumentais e fluxos comuns. Os critérios para a identificação das famílias a serem beneficiadas incluíam a moradia em Belo Horizonte em áreas não consideradas de risco, segundo os parâmetros da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), e já estarem elas acompanhadas por uma das doze organizações parceiras. A escolha final das famílias ocorria em reunião ordinária mensal entre os parceiros. A família beneficiada recebia R\$ 600,00 (seiscentos reais), em média, para a compra de material de construção. A prestação de contas a SMDS, feita pela entidade responsável, no caso a “Irmão Sol”, incluía o registro fotográfico da obra. Sua coordenação executiva esteve sob a responsabilidade compartilhada das entidades “Irmão Sol” e “União Brasileira de Educação e Ensino” e a gerência do convênio ao “Programa de Famílias”. No período de um ano foram atendidas aproximadamente 70 famílias;
- “Pra falar, Pra ouvir”: objetivou estimular o protagonismo de jovens de 12 a 18 anos, moradores nas regionais Leste e Oeste da cidade. Sua realização foi possibilitada por ações comuns com as Secretarias Municipais de Educação e da Cultura, na regional Leste, e com a Rede de parceiros, na regional Oeste. Os jovens eram, preferencialmente, estudantes das escolas públicas locais. Com encontros mensais, auto-gestados pelos jovens, as temáticas por eles definidas eram discutidas com a facilitação de profissionais convidados. Em cada reunião havia aproximadamente sessenta jovens;
 - Capacitação de organizações não-governamentais: sob a coordenação da Pastoral do Menor, 29 organizações não-governamentais que trabalham com crianças de 6 a 14 anos estão sendo capacitadas para desenvolverem ações de orientação sócio-familiar. O projeto priorizou quatro eixos de trabalho: orientação e informação, acolhida e escuta, articulação e geração de renda, e promoção e apoio. Outros parceiros no projeto foram o “Programa de Socialização Infanto-juvenil”, também da SMDS, e a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS). Sua finalização está prevista para este final de semestre.

Também ao programa foi solicitado pela então secretária municipal da assistência social Vera Victor, a elaboração de projetos, uma ação até então não planejada para o mesmo, que propunham a questão familiar como algo relevante, cujo financiamento seria buscado junto a organismos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com a Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS/SEAS).

Apesar do volume de trabalho, do seu reconhecimento externo – semifinalista do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, em 1999, e terceira prioridade do Orçamento Participativo para a Assistência Social, em 2000 – este último uma clara demonstração do interesse público pelo programa, os recursos disponibilizados ao programa não eram suficientes para que pudesse estar presente nas nove regionais administrativas da cidade ficando circunscrito a cinco delas: Leste, Oeste, Noroeste, Venda Nova e Centro Sul.

Parece clara a incongruência enfrentada pelo programa entre “o que supunha ser” e o que “de fato era”. Certamente, foram muitas as razões para o estabelecimento deste hiato. O fato de sua coordenação ter um perfil técnico, se por um lado facilitou a sua regionalização e diálogo com as autoridades regionais, por outro não contribuiu para o fortalecimento dos elos políticos, que têm um papel crucial na definição de prioridades e tomada de decisões. Não se trata de questões pessoais, mas sim de cultura institucional, onde presumíveis competências técnicas não são suficientes para inserir algo na agenda oficial. No entanto, internamente, o programa também enfrentou pontos fracos. A situação funcional e capacitória diversa assim como jornadas de trabalho diferenciadas entre os integrantes de sua equipe geravam interferências na capacidade de atendimento das equipes e dificuldades na organização de referências e fluxos de atendimento a uma demanda sempre crescente. Devemos salientar que um programa governamental que executa as medidas estabelecidas pelos Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e Juventude não pode negar o atendimento aos casos encaminhados por estas autoridades, ou similares. Logo, torna-se bastante difícil o planejamento da rotina de trabalho e o estabelecimento de

metas de atendimento. Esta “obrigatoriedade” de atendimento exige um constante processo de estabelecimento de pactos, com resultados bastante variáveis conforme o perfil dos interlocutores e a compreensão destes de seus papéis e variâncias de níveis de poder.

Um outro complicador está na avaliação da terminalidade do atendimento do caso. O trabalho com e para famílias propõe que as necessidades das famílias sejam consideradas como um todo. Desta forma, a violência doméstica poderia ser percebida como uma “porta de entrada” ao programa que, ao longo do processo de acompanhamento, averiguava as tantas vulnerabilidades que fragilizavam aquelas unidades familiares. Logo, tornava-se difícil “desligar” as famílias quando se confirmava a cessão de comportamentos violentos em seu interior, mas continuavam elas em situação de perversa exclusão social.

Como é amplamente reconhecido, trabalhar com famílias exige “o reordenamento de programas já existentes, deslocando a especificação de grupos alvos, como idosos, portadores de deficiências, para o grupo familiar, como família do idoso, família do portador de deficiência” (CMDCA, Resolução 26/96 – ART 2). Um programa não é suficiente para suscitar mudanças na organização e nos fluxos de trabalho de uma organização pública estatal, com resultados bastante comprometidos por uma corrente ausência ou insuficiência de processos de monitoramento e avaliação. Uma outra possível resposta está na visibilidade alcançada pelo “Programa Executivo Bolsa Escola” (PEBE), coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, com significativo, embora não suficiente para as demandas municipais, atendimento e repasse de benefícios monetários às famílias. Em relação ao PEBE, coube à Assistência Social a execução de ações de qualificação profissional e geração de renda. O “Bolsa Escola” e o “Programa BH Vida”, versão local com modificações do “Programa de Saúde da Família” do Governo Federal, executado pela Secretaria Municipal de Saúde, foram os programas mais publicizados pela PBH no tocante a ações para famílias.

Apesar das dificuldades, internas e externas, o “Programa de Famílias” tem acumulado uma significativa experiência no atendimento sócio-familiar. Conforme os dados de dezembro de 2001, relativos ao período de janeiro a dezembro de 2001, em fase

de consolidação pela equipe, o programa, no conjunto das cinco regionais onde atua, atendeu e acompanhou 424 famílias, a maioria procedente da regional Centro-Sul (24,6%) seguida das regionais Leste e Oeste, ambas com 22,8% do número de atendimentos. Como já se disse, na regional Centro-Sul o programa trabalha associado ao “Programa Miguilim”, dirigido às famílias com crianças e adolescentes com trajetória de rua, o que contribui para o maior número de casos encaminhados. Os motivos de inserção ao programa, considerando o conjunto das cinco regionais, apontam, em primeiro lugar, para “conflito familiar”, procedido por “negligência” e “violência física”. A negligência se configura quando os pais ou responsáveis falham na garantia dos direitos básicos de seus filhos e quando “tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle” (Gomes & Fonseca, 2000). Portanto, é um conceito que deve ser aplicado com cuidado. Muitas famílias que supostamente negligenciam são antes famílias negligenciadas pelas políticas públicas.

Cerca de 81% dos encaminhamentos foram decorrentes de medidas aplicadas pelos Conselheiros Tutelares. Os demais órgãos – Tribunal de Justiça, Juizado da Infância e Juventude, Vara de Famílias, Ministério Público – somam 17% dos encaminhamentos (SMAS/ Programa de Famílias, 2001).

A mãe é o primeiro agente violador, dado presente nas cinco regionais, procedida da figura do pai, com exceção da regional Oeste, onde a segunda posição é ocupada por ambos os pais. É um dado que desmistifica o senso comum que não são os pais biológicos os principais responsáveis por maus tratos a crianças e adolescentes. A maioria dos agentes violadores têm o primeiro grau incompleto, estão na faixa etária entre 31 a 50 anos de idade e 30% deles fazem parte de famílias nucleares simples – pai, mãe e filhos do casal – e cerca de 28% de famílias monoparentais femininas simples – famílias em que apenas a mãe está presente no domicílio, vivendo com seus filhos, ou outros dependentes, sob a sua responsabilidade (AMAS, 1995). Cerca de 49% das famílias contam com 5 a 8 moradores e sobrevivem com renda mensal de 2 a 3 salários mínimos, com atividades desenvolvidas no setor informal para expressivo 49% das famílias atendidas. Isto não quer dizer que famílias com rendas mais altas estejam imunes à violência doméstica. Como já dissemos, trata-se de

um fenômeno que pode estar presente em todas as classes sociais. Talvez, um dos motivos para que o “Programa de Famílias” atenda predominantemente as famílias pobres possa estar relacionado a resistência das famílias mais abastadas nos encaminhamentos aos Conselhos Tutelares. É pertinente registrar que a regional Centro-Sul apresenta uma significativa predominância de famílias monoparentais femininas simples, um dado relevante para a formulação de políticas nesta regional. Um outro dado também importante refere-se ao acesso das famílias a benefícios: cerca de 50% das famílias atendidas nas cinco regionais recebem o “Bolsa-Escola” do governo municipal. (SMAS/ Programa de Famílias, 2001). Trata-se de um dado que aponta para a necessária articulação entre as duas políticas, Educação e Assistência Social, em face de um público comum. Aliás, este é um objetivo do “Programa BH Cidadania”, que apresentaremos na próxima seção deste capítulo.

Embora por muitos motivos o “Programa de Famílias” não tenha cumprido sua “vocação” primeira de programa matricial, inclusive o que tornou o seu nome um tanto generalista e equivocado ele, assim como o “Programa de Criança”, podem ser considerados iniciativas inovadoras. Ambos têm em comum uma clara preocupação com o trabalho articulado em rede com as organizações governamentais e não governamentais, com a regionalização de suas ações, (o possível politicamente para ambos), atentos à inclusão social preocupam-se com a terminalidade das ações e manifestam evidentes respeito e empatia com as trajetórias particulares, percebidas em sua globalidade, das famílias atendidas. No caso do “Programa de Famílias” embora não tenha promovido rupturas com a “(...) cultura organizacional da SMDS, até então setORIZADA e pontual” (PBH/SMDS, 1998) incrementou sensíveis mudanças no cenário institucional. Foi o primeiro a reconhecer o lugar da família como sujeito da intervenção e objeto na política da SMDS, organizando princípios e estratégias quanto à gestão, atendimento e equipe. E embora reconheçamos o caráter analítico de uma dissertação, optamos em apresentá-los face ao nosso desejo de que este trabalho possa a vir a interessar aos profissionais também implicados na formulação e execução de ações similares:

- **Quanto à gestão:**
- Estabelecer políticas públicas dirigidas ao grupo familiar com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade;

- Associar as medidas de proteção a crianças e adolescentes com as estabelecidas aos pais ou responsáveis, ambas previstas no ECA, garantindo a família como espaço de intervenção;
 - Vincular as ações aos recursos procedentes de organizações governamentais e não governamentais, promovendo a sua intersectorialidade;
 - Executar as ações de forma regionalizada e, se possível, descentralizada;
 - Articular e integrar ações (rede);
 - Participar e estimular as interfaces entre os conselhos setoriais, de direitos;
 - Incentivar mecanismos de controle público para avaliar a natureza, qualidade e quantidade do serviço público prestado.
-
- **Quanto ao atendimento:**
 - Executar as medidas de proteção estabelecidas pelos órgãos competentes, como os Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e Juventude;
 - Providenciar recursos de proteção a quem está sendo lesionado;
 - Estimular a convivência sócio-familiar, sendo a família respeitada em sua auto-gestão de novos modelos de convivência e de exercício de autoridade;
 - Priorizar o atendimento grupal à família, percebida como sujeito coletivo de direitos;
 - Promover espaços de formação e informação “com” e “para” as comunidades para possibilitar a promoção dos grupos familiares e a produção de capital social.
-
- **Quanto à equipe:**
 - Avaliar, criticamente, mitos do senso-comum, como família estruturada, família desestruturada, família irregular;
 - Considerar a importância de uma formação generalista e integradora;
 - Reconhecer as implicações pessoais que podem comprometer o atendimento de certas famílias e solicitar a cooperação dos colegas;
 - Provocar e participar de espaços coletivos de análise de sua implicação no trabalho;

- Comprometer-se com a construção da cultura de inclusão social.

Como visto, o processo de trabalho do “Programa de Famílias” permitiu formatar estratégias e princípios que estão contribuindo para o reordenamento de algumas ações da Secretaria Municipal de Assistência Social, decorrente da reforma administrativa em curso na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, iniciada em 2001, e que tem produzido mudanças em toda a máquina administrativa. Em razão dos efeitos que traz para o “Programa de Famílias” a reforma administrativa da PBH é o tema que desenvolveremos em nossa próxima sessão.

4.3 A reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e seus efeitos na Política Municipal de Assistência Social

A descentralização intra-municipal, compreendida como um projeto político e de gestão, é um princípio relevante da reforma administrativa em curso na Prefeitura de Belo Horizonte. Com a sua adoção pretende-se “redefinir a direcionalidade de funcionamento da máquina pública” (Santa Rosa, 2001:2). Trata-se de direcionamento que objetiva, também, facilitar a intersectorialidade das políticas, “princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento” (Santa Rosa, 2001:3). A intersectorialidade supõe ações integradas e sinérgicas de vários setores, com a articulação de saberes e experiências, contributivos para efeitos positivos de equidade e justiça social.

A descentralização surge como uma possibilidade de democratização e deslocamento de poder, responsabilidades e funções. Estes movimentos produzem uma nova configuração política e administrativa para os órgãos da prefeitura. O princípio da subsidiaridade, ou gestão de proximidade, é fundamental no processo de descentralização em curso. Conforme o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), o princípio de subsidiaridade ou gestão de proximidade aponta para que “tudo aquilo que pode ser realizado em um nível de Administração Pública mais próximo do cidadão não o seja por esfera mais distante” (IPEA apud PBH, 2001). Acredita-se que a valorização das instâncias regionais potencializa a participação política, o controle público das ações públicas e a

distribuição mais eficiente de serviços, mecanismos estes que potencializam a responsabilidade e a responsividade dos governos.

Vários são os fatores favoráveis à descentralização, como os seguintes:

- escala dos problemas e a atuação governamental;
- proximidade e acessibilidade entre os governantes, governados, políticos e dirigentes locais;
- competência municipal quanto a serviços públicos prioritários;
- suposta menor burocracia nas agências públicas locais;
- tradição municipalista;
- ampliação da participação cidadã.

Por sua vez, estes fatores demandam:

- definição de regras e instrumentais;
- negociação de conflitos;
- redefinição de objetivos;
- reformas administrativas dos aparatos governamentais.

Uma nova lógica organizacional, política e administrativa, como a que ocorre na Prefeitura de Belo Horizonte, modela uma nova estrutura de poder que “supõe uma expansão seletiva das funções da área central, mais especificamente, o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na coordenação e regulação de políticas setoriais a serem implementadas pelo nível regional” (Santa Rosa, 2001:2). A reforma administrativa impõe um novo marco legal, político e institucional para a máquina política e burocrática municipal. As duas instâncias, central e territorial, respondem por competências e funções diferenciadas e complementares à necessidade de garantia da equidade e redistribuição de bens e serviços públicos de qualidade no espaço urbano. Cabe ao nível central a *formulação*, a *coordenação* e o *acompanhamento* das políticas, e ao nível territorial a *gestão*, a *execução* e a *implementação* das ações.

A reforma também traz novas perspectivas na relação entre o Estado e o setor público não estatal. Isto significa a coordenação e o planejamento das ações sob um novo arranjo institucional, parcerias com organizações não governamentais e políticas públicas executadas e supervisionadas de forma convergente e intersetorial.

Anteriormente consolidadas em sua fragmentação, é colocada uma nova dimensão de poder para as secretarias anteriores, que passam a ser denominadas secretarias temáticas, e responsáveis pela coordenação e regulação das políticas que lhes são afeitas, com competências normativas e programáticas. Cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social a tarefa de coordenar a Política Municipal da Assistência Social no município. Conforme a Lei n. 8.146 de 29 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo, a Assistência Social tem por finalidade planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades visando à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento social e à garantia dos direitos sociais. Por sua vez, o processo de descentralização redefine as relações das secretarias temáticas – Saúde, Educação, Assistência Social, Esportes, Política de Abastecimento, Direitos de Cidadania - com as administrações regionais, órgãos descentralizados de representação territorial e política da prefeitura, que passam a ser responsáveis pela execução das políticas e pela supervisão das entidades conveniadas.

Em relação às políticas sociais, onde a Assistência Social se inscreve, é elaborado, o “Programa BH Cidadania” que objetiva a inclusão social através da provisão de bens e serviços públicos, sob a coordenação da Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social(SCOMPS). Em sua fase inicial, está prevista sua implantação em áreas prioritárias da cidade, definidas a partir de condições físico-ambientais e sociais, nas nove regionais administrativas.

As mudanças recentes na Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte são, em sua maior parte, decorrentes da Prefeitura. Antes com um nível de autonomia supostamente maior, ela se torna coordenada pela SCOMPS, que tem por finalidade articular a definição e a implementação das políticas sociais do município de

forma integrada e intersetorial. A SCOMPS encampa todas as outras secretarias temáticas: Saúde, Educação, Cultura, Política de Abastecimento, Esportes, além dos Direitos de Cidadania e da Secretaria Municipal Administrativa e Financeira da Política Social. Na regional, as ações da assistência social serão executadas pelas Gerências Regionais da Assistência Social, que são compostas por duas gerências de segundo nível: a Gerência de Atendimento e a Gerência de Programas Sociais. A intersetorialidade das políticas sociais nas regionais deve ser assegurada pela Secretaria Municipal Regional de Serviços Sociais, que aglutina todas elas, estando por sua vez subordinada às Secretarias de Coordenação da Gestão Regional. Em síntese, a reforma administrativa da PBH propõe duas estruturas político-institucionais complementares: o núcleo central de governo e os núcleos regionais de governo.

A organização interna da Secretária de Assistência Social também sofre mudanças. As diretorias anteriores são extintas para dar lugar a gerências de primeiro nível, algumas com gerências de segundo e terceiro níveis, organizadas com distintas competências, que aqui apresentamos de forma sucinta:

- A Gerência de Proteção Especial responde por ações, diretas ou através de convênios, dirigidas ao público de crianças e adolescentes, com ou sem violação de direitos;
- A Gerência de Promoção e Proteção é responsável, de forma direta ou através de convênios, por ações dirigidas às pessoas portadoras de deficiências, idosos, população moradora nas ruas e pelo atendimento emergencial, através do Plantão Social;
- A Gerência de Inclusão Produtiva executa, de forma direta ou convenial, ações para a qualificação e formação profissional do público da assistência social, a partir dos 16 anos de idade, e por estratégias de obtenção de renda;
- A Gerência de Monitoramento, Avaliação e Informação visa responder por estas três competências, até então praticamente inexistentes, salvo raras exceções, na Secretaria;

- A Gerência Administrativa organiza e executa os itens relativos à máquina administrativa e burocrática da Secretaria;
- A Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social articula todas as outras gerências, contribuindo para a formação da identidade e organicidade da Política de Assistência Social no município. Esta gerência não tem uma posição hierárquica diferenciada das demais no organograma institucional.

As diretorias dos programas “Miguilim” e “De Famílias” são incorporadas à Gerência de Proteção Especial, que também reúne a diretoria de “Medidas Sócio-Educativas”. A antiga diretoria “Dos CAC’s” _ Centros de Apoio Comunitário – é extinta e o gerenciamento destes centros passa a ser da competência das Secretarias Regionais.

Conforme o texto “Reforma Administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização municipal” elaborado pela assessoria técnica da Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social (SCOMPS), “a descentralização da gestão administrativa e política não se confunde com um processo de esvaziamento das funções do nível central de governo. Ao contrário supõe uma expansão seletiva das funções da área central, mais especificamente, o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na coordenação e regulação de políticas setoriais a serem implementadas pelo nível regional” (PBH/SCOMPS, 2001)

Com estas novas competências, a SMAS reorganiza seus programas, que inclusive passam a ser denominados como serviços, conforme orienta a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB). A descentralização das ações da assistência social exige identificar, consensar e organizar conceitos, fluxos de trabalho, instrumentos de registro e procedimentos metodológicos, de forma a facilitar a formatação das diretrizes de implantação, execução, monitoramento e avaliação dos serviços a serem descentralizados.

Alguns parâmetros norteiam a construção atual das ações dirigidas às famílias na Política Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. Um deles está associado as quatro funções da Política da Assistência Social, relativas à inserção, prevenção, promoção

e proteção as quais de acordo com o “Pequeno Dicionário: Assistência Social de A a Z” (PBH,SMAS,2001), são assim conceituadas:

- *Inserção*: forma de inclusão dos destinatários da Assistência Social nas Políticas Sociais Básicas, garantindo-lhes o acesso a bens e serviços públicos;
- *Prevenção*: apoio nas questões circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que o cidadão caia do padrão de vida que já possui e garantindo o acesso ao sistema social;
- *Promoção*: ações que possibilitem a indivíduos ou grupos superar situações de vulnerabilidades na perspectiva de sua autonomia e cidadania;
- *Proteção*: atende às populações que estejam passando por qualquer vulnerabilidade social, seja ela permanente ou temporária.

Apresentadas estas quatro funções, é necessário focar outro elemento organizador das ações da assistência social, em Belo Horizonte: sua base territorial, que pode ser municipal, regional e local. Um terceiro classificador das ações da assistência social, este específico ao regime de orientação e apoio sócio-familiar estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, está especificado na Resolução 43/2001 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, publicada em 26 de setembro de 2001.

Conforme esta recente Resolução, o regime de orientação e apoio sócio-familiar é aquele composto de ações voltadas para o grupo familiar, em sua diversidade e movimento, que promovem o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. O regime é executado por programas de orientação para a vida familiar, apoio sócio-familiar, proteção da família, identificação e localização de familiares ou responsáveis e programas para famílias com crianças pequenas. Detalhamos os três primeiros:

- *Programa de orientação e apoio para a vida familiar*: programa composto de ações de formação e informação (palestras, cursos, debates, oficinas,

aconselhamento, grupos e atendimento individualizado à família e ou a seus membros individualmente);

- Programa de apoio sócio-familiar: programa composto de ações de apoio material, psicológico e/ou jurídico. Compreende ajuda financeira, oferecimento de cesta básica, de vale transporte, oportunidades de geração de renda, aquisição ou melhoria da habitação, atendimento psicoterapêutico, orientação ou acompanhamento jurídico, visando suprir necessidades emergenciais para a permanência (ou reintegração) de crianças e adolescentes junto as suas famílias;
- Programa de proteção à família: programa composto por ações voltadas para membros mais vulneráveis da família (agressores, agredidos, dependentes químicos, pessoas portadoras de doenças crônicas ou com deficiência, pessoas responsáveis por crianças abrigadas, presidiários), buscando fortalecer ou restabelecer os vínculos.

Como sabemos, o Estatuto da Criança e do Adolescente objetiva a garantia dos direitos de todas as crianças e adolescentes. A convivência familiar e comunitária é um direito básico e sua garantia passa por todas as políticas públicas: sociais, econômicas e urbanas. Portanto, a efetivação dos objetivos dos programas acima propostos não está circunscrita à Política de Assistência Social.

A confluência destes condicionantes – territorialidade, função, níveis de serviços para e com as famílias – organiza as novas ações dirigidas para as famílias na assistência social. No nível local, na área de confluência do “Programa BH Cidadania”, priorizando os serviços de prevenção e orientação, serão instalados os Núcleos de Apoio à Família (NAF), “serviço de caráter preventivo da Política Municipal de Assistência Social, de base local, que atua de forma sistemática e intersetorial com as famílias em seu contexto comunitário, visando a orientação e convívio sócio-familiar” (Instrução Normativa SMAS n. 004/2002).

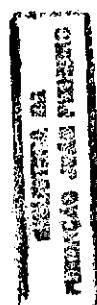
Nas regionais, priorizando a proteção e promoção, estarão localizados os Serviços de Orientação, Apoio e Proteção Sócio-Familiar (SOSF), “serviço de base regional que atende de forma sistemática e continuada às situações de maior complexidade de famílias

de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social do município de Belo Horizonte” (Instrução Normativa SMAS n.003/2001). O “Programa de Famílias”, que deixa de existir como tal, junto com o CEDAFAC do “Miguilim” e o “Crescer”, programa de combate ao trabalho infantil, passa a ser um serviço inserido no SOSF que, em sua fase inicial, atenderá a famílias com crianças e adolescentes com direitos violados, sob medida protetiva expedida por autoridade competente, como os Conselhos Tutelares. Em sua fase posterior, poderá absorver famílias de adultos, uma retaguarda necessária ao Plantão Social, serviço também a ser regionalizado. E na base municipal estarão os equipamentos que continuarão sob a responsabilidade direta da SMAS: os abrigos para famílias que perderam suas moradias por acidentes físico-geográficos, o centro de referência para a população de rua e abrigos para mulheres, crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, como as vítimas da violência doméstica.

Estas são direções ainda provisórias, que enfrentam dificuldades relativas aos diferentes conceitos, teorias e metodologias adotados nos programas, dispersos em várias antigas diretorias, muitos sobrepostos em suas atividades, afora os interesses das diversas tendências partidárias responsáveis pela execução regionalizada dos novos serviços e a diversidade de critérios adotados para a designação dos cargos gerenciais. Também é um fator preocupante a ausência da cultura de monitoramento e avaliação das ações, e a inexistência de indicadores claros e objetivos. Estima-se que o processo de monitoramento se fará em três níveis diferenciados e correlacionados: o nível da execução, na regional, o nível das diretrizes, responsabilidade da gerência central de referência, e o nível da política, a cargo da Gerência de Monitoramento, Avaliação e Informação, também de nível central. Além disso, a despeito de seu conteúdo corajoso e inovativo, a forma com a qual a reforma administrativa foi produzida internamente na Prefeitura – por poucos – mobilizou intensas e muitas vezes silenciosas resistências dos trabalhadores sociais, servidores ou não. Há um evidente descompasso entre o “tempo político”, o “tempo técnico” e o “tempo de ouvir a população”, de certa forma afetado pela discreta instabilidade institucional decorrente dos sucessivos afastamentos por questões de saúde do chefe do Executivo Municipal.

Em resumo, se por um lado as intenções decorrentes da reforma administrativa nos parecem corretas na busca por serviços públicos mais efetivos, por outro também é sabido que muitos outros fatores, como os econômico, político e social, afóra a organização e o funcionamento do Estado, condicionam a busca pela equidade e justiça social (Pacheco, 1997). Parece-nos claro que as políticas inclusivas com e para os grupos familiares potencializam a efetividade dos serviços públicos, mas também evidenciam as lacunas na política de atendimento. Esta ambigüidade pode, inclusive, favorecer a emergência e o fortalecimento de comportamentos propositivos e reivindicatórios das famílias, que podem e devem ser um espaço de mediação de cidadania (AMAS, 1995).

Nas considerações finais a seguir organizamos uma síntese das principais considerações do estudo realizado e discorremos sobre algumas idéias que, a nosso ver, precisam ser mais bem conhecidas e formuladas a respeito do tema pesquisado.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando o Sistema de Proteção Social enquanto institucionalização dos direitos sociais, sua construção, no Ocidente, processa-se enquanto resposta às demandas por maiores igualdade e segurança nas economias de mercado (Draibe, 1990). No entanto, independentemente de sua capacidade produtiva, os indivíduos precisam consumir bens e serviços que não podem ser obtidos no mercado, o que "(...) requer a existência de mecanismos de divisão do trabalho e distribuição de recursos atuando na sociedade" (Medeiros, 2000:49). Nas sociedades capitalistas, o Estado e a família seriam as instituições que responderiam por estes mecanismos. Logo, há uma associação entre os distintos padrões de proteção social e os grupos familiares.

No Brasil, o Sistema de Proteção Social, desde a sua concepção, tem como premissa o uso de critérios meritocráticos, com escopo seletivista na oferta de bens e serviços públicos. A família é considerada como uma agência natural de resolução das necessidades de seus integrantes. A intervenção da política social, de forma parcial, direciona-se para a correção de distorções engendradas pelo mercado ou pela desigualdade de oportunidades.

O ponto de partida do Sistema de Proteção Social no Brasil, nos anos 30, ocorre concomitante à consolidação do Estado Nacional, responsável, de forma centralizadora, pela formulação e implementação das políticas de âmbito nacional. O gasto social brasileiro contribui pouco para a equidade social à medida que o acesso aos serviços e benefícios é comprometido pelo corporativismo e pelo clientelismo, mecanismos de apropriação e gestão particularista da coisa pública.

Para Draibe (1994) o Sistema de Proteção Social Brasileiro, em período anterior à Constituição Federal de 1988, foi desenvolvido com os princípios e lógicas sintetizados a seguir:

- extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo;
- acentuada fragmentação institucional;
- supressão dos canais de participação social e política dos processos decisórios;

- princípio do auto financiamento do investimento social;
- princípio da privatização;
- uso clientilístico da máquina social.

No tocante as famílias, no Brasil, as políticas sociais a elas dirigidas foram uma “não questão” até os idos dos anos 80 (Faria, 2001). Coube aos movimentos feministas apontar as interfaces entre as políticas sociais e as relações familiares e de gênero. Tal debate possibilitou compreender o pessoal e o privado como significativos e politicamente relevantes, e absorvê-los como temas de debate público e político (Camurça, 1997). Para a crítica feminista, as políticas sociais afetam de forma distinta as condições de vida de homens e mulheres nos diferentes sistemas de proteção social (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999).

A estrutura familiar tem uma relação de circularidade com os recursos materiais, econômicos e informacionais a que tem acesso o grupo familiar nas diferentes camadas sociais. As mudanças nos padrões culturais, a urbanização, a crise econômica e a desigualdade social crescente são fatores que afetam a composição e a estrutura das famílias, e condicionam o seu potencial de vulnerabilidade. Ao lado da família nuclear, com maior peso demográfico, cresce, não só no Brasil, o número de famílias chefiadas por mulheres, das monoparentais femininas, assim como o número de uniões conjugais sem vínculos legais. Diminuem os casos de convivência entre gerações no mesmo espaço domiciliar e os jovens enfrentam maiores dificuldades em sua inserção no mercado formal de trabalho.

A raça é um condicionante de desigualdade na estrutura e organização do grupo familiar. A proporção de indigentes entre domicílios de negros e pardos é mais que o triplo da averiguada entre domicílios brancos (Singer, 1998). A pobreza está relacionada também às características dos chefes de famílias, e estas estão especialmente vulneráveis quando sob a responsabilidade de mulheres, e mais, quando negras ou pardas. Outros sintomas de exclusão social, relacionados à pobreza, são o analfabetismo e o trabalho infantil, este último um forte dificultador do acesso de crianças e adolescentes à escolarização universal.

O elevado dinamismo político na década de 80, “quer do ponto de vista da mobilização e da organização dos interesses, quer do ponto de vista eleitoral” (Faria,

1992:34), cria efeitos na elaboração dos novos ordenamentos legais. A Constituição Federal de 1988 apresenta propostas para um padrão mais universalista e igualitário de organização da proteção social. Isto significa uma maior responsabilidade pública na regulação, produção e operação das políticas sociais, o que também implica a politização das alternativas e das opções de desenvolvimento econômico (Draibe, 1993).

Decorrentes da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) propõem a efetiva vivência dos direitos sociais para as crianças, os adolescentes e as famílias, seu público comum. Ambos evidenciam a importância das ações de proteção à família, as quais, por sua vez, demandam o estabelecimento de práticas articuladas entre as políticas sociais.

A Doutrina de Proteção Integral, presente no ECA, rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes à medida que enfatiza a convivência familiar e comunitária como um direito básico. Ao contrário do anterior Código de Menores, o Estatuto prevê que quando a família não estiver cumprindo sua função provedora e formadora, cabe à comunidade, à sociedade e ao poder público promovê-la, apoiá-la e orientá-la. Desta forma, modulam-se novos olhares que diluem aspectos do senso comum, como o de considerar a família o lugar natural da proteção e cuidados com os seus integrantes. Para Carvalho, “a família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor de suas possibilidades e potencialidades”, “mas ela própria carece de proteção para processar proteção” (1998: 31; 35).

No entanto, políticas diretas ao grupo familiar, que colaborem para a inclusão protagonista deste, como já se disse, são recentes no Sistema de Proteção Social Brasileiro. Segundo o diagnóstico de Miotto, “a setorialização das políticas sociais e a inexistência de canais de integração entre elas têm gerado uma inoperância em relação às famílias” (1997:126). Da leitura fragmentada da realidade familiar, a partir da perspectiva do usuário-problema, deriva um processo interventivo também fragmentado (Miotto, 1997:124). No entanto, frente às multidemandas das famílias, para que respostas efetivas possam ser possíveis há a necessidade do reordenamento dos modelos assistenciais de forma a possibilitar a passagem de “(...) uma posição de tutela e controle para uma condição de parceria e cidadanização das famílias” (Miotto, 1997: 128), condição que favorece “o rompimento com a lógica da setorialidade da intervenção e da fragmentação

do público alvo, em direção a um sistema integrado de atendimento à família” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 1999:15).

As políticas dirigidas às famílias, formuladas e gestadas com múltiplas lógicas, modelos e abordagens, têm mobilizado discussões sobre seus aspectos conceituais, metodológicos e diretrizes de execução. É possível distinguir políticas para a família “implícitas” e “explícitas”. As primeiras impactam o coletivo familiar, embora não seja este o seu objetivo principal. As segundas têm a família como seu objeto de intervenção. Também é possível utilizar a distinção entre políticas para famílias “diretas” e “indiretas” ou “manifestas” e “latentes” (Carneiro, Faria & Filgueiras, 2000). É também possível abordar, de distintas maneiras, a relação que se estabelece entre políticas sociais e famílias. Merecem destaque as políticas que tomam as famílias como objeto, instrumento ou como instituição redistributiva, que pode reduzir ou potencializar as políticas orientadas a indivíduos (Medeiros, 2000).

As políticas dirigidas às famílias, comprometidas com a sua inclusão social, devem facilitar-lhes o processo de tomada de decisões quanto às suas vidas, mobilizando nelas “a recuperação da capacidade de agir” (Magalhães, 2002). O grupo familiar não de ser apenas objeto de intervenção das políticas, mas também, sujeito ativo em sua capacidade de provisão de bem-estar. Para tanto, é fundamental que as famílias possam ter participação ativa na conformação das estratégias de resolutividade das vulnerabilidades que lhes afetam. A organização do cotidiano familiar está relacionada às condições nas quais vive o grupo familiar. Identificar a realidade privada e comunitária das famílias, como a qualidade de suas trocas sociais e a distribuição de poder e recursos entre os seus integrantes, é uma etapa diagnóstica necessária. As relações entre membros das famílias podem gerar externalidades positivas ou negativas para a sociedade e as políticas sociais podem afetar ou ter os seus objetivos afetados pelas distintas estruturas e dinâmicas familiares (Medeiros, 2000).

A análise da intervenção com o grupo familiar deve promover uma constante compreensão e resgate do contexto macro-social. A convivência é familiar e também comunitária. Portanto, as políticas que tomam a família em seu contexto sócio-político-psíquico-cultural podem ser mais bem sucedidas na inclusão das mesmas à medida que, potencialmente, estão mais preocupadas em apreender a complexidade das necessida-

des, representações e demandas dos diferentes arranjos familiares. Podemos denominá-las políticas sócio-familiares.

Consideramos também adequado que a formatação e gestão das políticas para e com famílias levem em consideração alguns fatores interdependentes, como a composição e o ciclo de vida das famílias, associados ao seu tipo de chefia, se masculina ou feminina. Ante a evidência de uma “feminização da pobreza” (BID/CEPAL/PNUD apud Kliksberg, 2001) -- a dona-de-casa passa a ser a dona da casa, e na maioria das vezes, em situações adversas - a adoção de procedimentos que contribuam para a igualdade entre os sexos parece ser um cuidado básico para a diluição e superação de sedimentados preconceitos contra as mulheres (Fukui, 1998; Faria, 2001). Isto também supõe ações orientadas aos homens das famílias, muitos fragilizados pela perda do papel tradicional de provedor e de chefe-da-casa, sem que tenham assumido novas funções nas relações familiares. Trabalhar a igualdade entre sexos pode significar a construção de novas formas de relação e novas identidades (Veiga, 1998; CEPAL, 2001).

A implantação de políticas com e para famílias, estas respeitadas como sujeito coletivo e protagonista de direitos, demanda ações complementares entre os recursos governamentais e não governamentais, diante da complexidade ímpar que é cada família. As diretrizes dos Conselhos Setoriais, que compõem o ordenamento legal das mesmas, são, em geral, desarticuladas. Para que isto possa ser evitado, seria fundamental que os Conselhos pudessem estar trabalhando de forma convergente, deliberando diretrizes comuns para o estabelecimento de políticas dirigidas aos grupos familiares. A priori, as diretrizes do CMDCA destinam-se para as políticas dirigidas às famílias com crianças e adolescentes. Por sua vez, ações em rede, articuladas por equipes de trabalho com perfil mais generalista e polivalente, materializam a intersetorialidade que as políticas para e com famílias devem construir. Os recursos destinados às famílias, concatenados, facilitam a elas desenvolver o processo emancipatório, relacional e protetivo de que necessitam. Desta forma, a integralidade e a transversalidade são paradigmas de gestão compatíveis com as políticas voltadas para as famílias. A integralidade dos serviços depende da integralidade das estruturas prestadoras de serviços. Mudanças nos paradigmas de gestão demandam mudanças na cultura organizacional (Brugué, 1997). Trata-se de uma tarefa bastante difícil, já que o Sistema de Proteção Social Brasileiro tem sido

marcado por políticas dispersas, fragmentadas e com limitado poder redistributivo, mas não de tentativa necessariamente fadada ao fracasso.

De forma breve, consideramos que as políticas para e com famílias, com perfil sócio-familiar, poderão ser mais bem sucedidas como dispositivos de inclusão social se os formuladores de políticas sociais adotarem certos procedimentos, como os que sugerimos abaixo:

- conhecer e respeitar as diretrizes dos Conselhos Setoriais;
- *identificar a realidade privada e comunitária das famílias, como a qualidade de suas trocas sociais e a distribuição de poder e recursos entre os seus integrantes;*
- *levantar a estrutura de riscos a que as famílias estão sujeitas;*
- mapear os recursos públicos, governamentais e não-governamentais, existentes, suas possibilidades e limites;
- incentivar e sustentar a participação ativa das famílias na conformação das estratégias de resolutividade;
- formatar planos de ação com ampla discussão com o público-alvo, a comunidade de referência e a equipe responsável pelo trabalho;
- elaborar instrumentais de monitoramento e avaliação das ações, com indicadores claros e objetivos para aferir resultados e impactos;
- estimular a sinergia de ações governamentais e não-governamentais, que possibilite práticas convergentes e complementares;
- propor mudanças legislativas que assegurem os direitos de cidadania e o respeito à pluralidade dos grupos familiares;
- *prever e prover estratégias de divulgação das ações públicas, que facilitem à população o controle sobre as mesmas;*
- assegurar espaços formativos contínuos para as equipes de trabalho, em todos os níveis;
- considerar que mesmo as políticas dirigidas para os indivíduos têm repercussão no bem-estar do seu grupo familiar, ou de referência;
- e, por fim, antecipar que, se por um lado, as políticas para e com famílias podem potencializar os recursos existentes, por outro evidenciam os hiatos

na rede de serviços públicos. Conforme a lei de Say, “a oferta engendra sua própria demanda” (apud Esping-Andersen, 2000:156).

Consultados pela CEPAL (2001) sobre as três principais mudanças experimentadas pelas famílias no Brasil, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o Pacto Comunitário Contra a Violência Intrafamiliar, ambos articulados ao Ministério da Justiça, apontaram, em ordem decrescente, o aumento das mulheres chefes de domicílio, o aumento das famílias monoparentais e a queda da taxa de natalidade. Embora desconheçamos as fontes dos dados, estes são bastante pertinentes ao que buscamos elaborar neste trabalho. Indagado sobre os três principais problemas que enfrentam as famílias no país, o Conselho considerou a violência social, desemprego e desigualdade social, a violência intrafamiliar e a persistência de padrões sexistas. Respondendo à mesma questão, o Pacto apontou para o desemprego, a violência intrafamiliar e a morte de filhos homens e jovens devido à violência urbana.

Estas são considerações que tornam evidente a insuficiência de estudos sobre as mudanças na dinâmica interna das famílias. Segundo a CEPAL (2001), as mudanças no interior da família têm sido processadas lentamente, e este ritmo pode estar associado ao aumento da violência contra as mulheres, que suportam cada vez mais tarefas, as de antigamente, quer dizer, as domésticas, e as associadas às necessárias e desejadas atividades remuneradas.

Em sua análise das economias pós-industriais nos países centrais, Esping-Andersen alerta para o fato que as famílias não parecem inclinadas a assumir os custos de ter filhos. Uma estratégia possível, segundo o autor, seria instalar uma política de coletivização das necessidades das famílias que, com dupla fonte de renda, estariam menos suscetíveis aos efeitos perversos da disjuntiva igualdade e emprego. Ante a uma possível “inclusão rotativa” (Magalhães, 2002), é preciso identificar o tipo de educação e de qualificação que possam ser mais apropriados a um regime de bem-estar pós-industrial, evitando a exclusão persistente de determinados tipos de famílias.

Mas, antes que nos façamos novas perguntas, finalizamos este trabalho confirmando que as políticas dirigidas às famílias podem ser sensíveis dispositivos de

inclusão social. Para tanto, demandam a adoção de inovativos parâmetros de gestão das políticas sociais, como a descentralização, a intersetorialidade e a participação dos usuários nas diversas fases de trabalho, e precisam estar associadas, entre outras possibilidades, a políticas de distribuição de renda, de educação, justa e inclusiva, e de acesso ao trabalho, todas atentas ao exercício da cidadania e à necessidade de ampliação da participação popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Luciana dos Reis Mendes; CARVALHO, Denise Bontempo Birche de. "Educação social de rua: possibilidade de inclusão social e cidadania. *Ser Social: Exclusão Social e Situações de Risco*, Brasília, n. 3, jul./dez. 1998.

Amorim, Margarete M. & FONSECA, Maria Thereza N. M. "Família e História". Criança e Adolescente: construção do conhecimento. *Série TUDOHAVER*, PBH/SMDS & AMEPPE, Belo Horizonte, maio/99.

ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Famílias de Crianças e Adolescentes: Diversidade e Movimento*. Belo Horizonte, 1995.

_____. *Programa de criança: brincar e estudar*. Belo Horizonte, 1999

BAREMBLITT, Gregório. *Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: teoria e prática*. Rio de Janeiro. Ed. Rosa dos Tempos, 1992.

BARROS, Ricardo Paes de & HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Rosane. "Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil". *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BARROS, Nidia A. "El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XVI, n. 49, 1995.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal n. 8.146 de 29/12/2000.

BRANT, Maria do Carmo. "A proteção social destinada às famílias brasileiras". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XIV, N. 42, 1993.

BRANT, Maria do Carmo et al. *Serviços de proteção social às famílias*. São Paulo, IEE/PUC-SP, Brasília, Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1993.

BRUGUÉ, Joaquim, *Especialización Versus Integralidad: El Eterno Dilema Organizativo in Gestión Pública Local*. Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, 1999.

CAMURÇA, Sílvia. "Gênero e políticas públicas - a quem interessa o debate sobre o tema". Cadernos ABONG, n.22, 1997.

CARDOSO, RUTH C. L. "Mudança sociocultural e participação política nos anos 80". In: SOLA & PAULANI (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP/UNRUD,

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta & FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *Família e política social: múltiplos modelos, lógicas e abordagens*, 1999, mimeo

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. "Participação social no Brasil hoje". In: ARAÚJO, SOUKI & FARIA (Orgs) *Figura paterna e ordem social - tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas*. Belo Horizonte: Autêntica, PUC Minas 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo B. "A priorização da família na agenda política social". In: *A família contemporânea em debate*. São Paulo, ed. Cortez, 1995.

_____ et al. *Serviços de proteção social às famílias*. São Paulo: IEE/PUC-SP: Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.

CARVALHO, Luiza. "Famílias chefiadas por mulheres: relevância para uma política social dirigida". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XIX, N.57, 1998.

CEPAL. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2001.

CEPAL. *Família y Futuro. Un programa regional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.

CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE. *Relatório da IV Conferência Municipal da Assistência Social*. Mimeo, jul.2001

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BELO HORIZONTE. *Resolução 26/96. set. 1996*.

_____. *Diagnóstico da realidade do atendimento em abrigos, não governamentais, do município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1997.

_____. *Resolução 43/2001. set. 2001*.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1998.

CORREA, Sônia. "Gênero e desenvolvimento: de que estamos falando?". *Cadernos ABONG*, n.22,1997.

COSTA, Antônio Carlos G. *É Possível Mudar; a Criança, o Adolescente e a Família na Política Social do Município*. São Paulo, Malheiros editores, 1993.

COSTA, Jurandir F. *Ordem Médica e Norma Familiar*. Rio de Janeiro, ed. Graal, 1979.

COSTA, Liana Fortunato. "Reuniões Multifamiliares: condição de apoio, questionamento e reflexão no processo de exclusão social de membros da família". *Ser Social: Exclusão Social e Situações de Risco*, Brasília, n. 3, jul./dez. 1998.

CUNHA, Maria Amália de A. "Gênero no trabalho: desemprego, exclusão e precariedade". *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, n.6, 1999/2000.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis, Assistência Social e esfera pública: os (díficeis) caminhos de sua construção. *Caderno de Comunicações do I Encontro de Serviço Social na Esfera da Seguridade Social no Brasil*, CFESS/CRESS, Belo Horizonte, julho de 1997.

DEMO, Pedro. "Exclusão Social- categorias novas para realidades velhas". *Ser Social: Exclusão Social e Situações de Risco*, Brasília, n. 3, jul./dez. 1998.

DINIZ, Silvana Garcia M. & FONSECA, Maria Thereza N. M. "*Trabalhando em rede nas políticas sociais*". Mimeo, 2002.

DRAIBE, Sônia. *Para a Década de 90, prioridades e perspectivas de políticas públicas*, IPEA/IPLAN, Brasília, 1990.

_____. Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes. *Série Reformas de Política Pública*, Santiago do Chile, CEPAL/Nações Unidas, 1993.

_____. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. SOARES, G.D. & D'ARAÚJO, M. C. (orgs.) *Vinte e um anos de regime militar: balanços e perspectivas*. R. J. Ed. FGV, 1994.

_____. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio M. In. *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. "Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90". In: SOLA & PAULANI (Orgs.) *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP/UNRUD, 1995.

DUPAS, Gilberto. "A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*; a urgência de um novo pacto". *Estudos Avançados* 12 (33), 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". *Lua Nova*, n.35, 1995.

_____. *Fundamentos sociales de las economias postindustriales*. Barcelona, Ed. Ariel, 2000.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Lei Federal n. 8.069/90.

ESTANISLAU, Lídia. "Cultura e desenvolvimento humano nas cidades". In: *Polis/ Encontro Intermunicipal de Cultura*. Belo Horizonte, 1995.

FALCÃO, M. do Carmo. "A seguridade na travessia do Estado assistencial Brasileiro". In: SPOSATI, A. & FALCÃO, M. C. & TEIXEIRA, S.M. F. *Os direitos (dos dessassistidos) sociais*. São Paulo, ed. Cortez, 1991.

FARAH, Marta F. S. *Refletindo sobre a temática da inovação*. Mimeo, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio P. "Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, N. 46, Rio de Janeiro, 1998.

_____. "Desenvolvimento da política sueca para a família: múltiplas lógicas e inflexões". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XXI, N.64, 2000.

_____ "Fundamentos para a formulação e análise de políticas e programas de atenção à família". In: Stengel, Márcia et al *Políticas públicas de apoio sociofamiliar/ Curso de capacitação de conselheiros tutelares e municipais*, Belo Horizonte, PUC Minas, 2001.

FARIA, Vilmar. A Conjuntura Social Brasileira, Dilemas e Perspectivas. *Novos Estudos*, CEBRAP 33,1992.

FERREIRA, Frederico Poley M. "A família brasileira hoje: estrutura, dinâmica, distribuição de papéis, demanda por serviços". In: Stengel, Márcia et al *Políticas públicas de apoio sociofamiliar/ Curso de capacitação de conselheiros tutelares e municipais*, Belo Horizonte, PUC Minas, 2001.

FONSECA, Cláudia. *Caminhos da adoção*. São Paulo: Cortez, 1995.

FONSECA, Maria Thereza N. M. "Trabalhando com famílias: revisões, desafios e possibilidades" Criança e Adolescente: identidade e socialização. *Série TUDOHAVER*, PBH/SMDS & AMEPPE, Belo Horizonte, out./99.

FUKUI, Lia F. G. "Estudos e Pesquisas sobre família no Brasil". In CERQUEIRA, Eli Diniz et al. *O que se ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo, Cortez/ANPOCS, 1986.

GENOFRE, Roberto Maurício. "Família; uma leitura jurídica". In: CARVALHO, Maria do Carmo B. *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 1995.

GOMES, Heloisa Szymanski. "Educação para a família: uma proposta de trabalho preventivo". *Revista brasileira Crescimento Desenvolvimento Humano*. São Paulo, IV(1), 1994.

GOMES, Mary Cristina Thomaz & FONSECA, Maria Thereza N. M. A violência doméstica e exploração sexual contra crianças e adolescentes. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte. *Série construindo a Cidadania*. Vol. 6, 2000.

GUATTARI, Félix. *Caosmose: um paradigma estético*. Rio de Janeiro: ed.34, 1992.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO. *Edição Especial. Família*, 20/09/98.

_____. *Edição Especial. Censo 2000*, 20/12/2001.

JUNQUEIRA, LUCIANO Antonio Prates & INOJOSA, Rose Marie & KOMATSU, Suely. "Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a Experiência em Fortaleza". In: *El Transito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública*, UNESCO/CLAD, 1998.

KALOUSTIAN, Silvio Manoug. *Família Brasileira, a base de tudo*. São Paulo, Cortez/UNICEF, 3ª ed. 1998.

KALUF, Cecília & MAURÁS, Marta. *Regreso a Casa. La familia y las políticas públicas*. UNICEF, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social*. Brasília. UNESCO, 2000.

KUPFER, José Paulo. "Pobreza no Brasil tem cor". *Jornal Gazeta Mercantil*, 27/08/2001.

LAVINAS, Lena & VARSANO, Ricardo. "Renda mínima: integrar e universalizar". *Novos Estudos CEBRAP* n. 49, nov. 1997.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, Lei Federal n. 8.742 de 1993.

LESSA, Ricardo. ““Conselhismo” invade cidades”. *Jornal Gazeta Mercantil*, 16/05/01.

LOPES, José Rogério. “Das famílias desestruturadas às famílias recombinações: transição, intimidade e feminilidade”, *Serviço Social e Sociedade*, Ano XV, n. 46, 1994.

LUBAMBO, Cátia. “Reforma do Estado e Capacidade de Gestão Pública nos Municípios Nordestinos”. In MELO, Marcus André. (org.) *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/ Escola de Governo e Políticas Públicas, ed. Massangana, 1999.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Inclusão Social: vulnerabilidade e o papel das políticas sociais e econômicas. *Seminário Serviços Públicos no Brasil e no Reino Unido: o Cidadão entre o Estado e o Mercado*. Britisch Carlson & Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, mar./2002.

MARQUES, Walter Ernesto Ude. *Infâncias (pré)ocupadas: trabalho infantil, família e identidade*. Brasília, Plano editora, 2001.

MARTIN, Claude. “Os limites da proteção da família”. *Revista de Ciências Sociais*, Coimbra, N. 42, 1995.

MAURÁS, Marta & KALUF, Cecilia. “Políticas públicas y família em América Latina y el Caribe”, *IV Conferência Iberoamericana sobre família*. Cartagena de Indias, 1997.

MEDEIROS, Marcelo. “A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 22 dez. 2000.

_____ "Novas políticas, novas famílias: precisamos saber mais sobre ambas". *Como vai? População Brasileira*. IPEA, Brasília, ano V n.2, set.2000.

MELO, Marcus André. "Estado, Governo e Políticas Públicas". In MICELI, S. (Org.) *O Que ler Na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, Vol. III. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, 1999.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS/SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, 2000.

MIOTO, Regina Célia T. "Família e Serviço Social". *Serviço Social e Sociedade*. Ano XVIII n. 56, 1998.

NEDER, Gizlene. "Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil". In: KALOUSTIAN, Silvio M. *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo. São Paulo: Cortez, 1994.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil/ 1964-1984*. São Paulo, ed. HUCITEC, 1995.

OLIVEIRA, Luís Antonio P. & SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. "O novo padrão demográfico e as políticas públicas". *Cadernos de Políticas Sociais*, série Documentos para discussão. N. 7, mar. 1997.

PACHECO, Regina S. "Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática". In: MELO, Marcus André (org.) *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/ Escola de Governo e Políticas Públicas, ed. Massangana, 1999.

PEREIRA, Potyara. "Desafios contemporâneos para a sociedade e a família" *Serviço Social e Sociedade*, Ano XVI, n. 48, 1995.

_____ "A política social no contexto da Seguridade Social e do Welfare State: a particularidade da Assistência Social". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XIX, n. 56, 1998.

_____ "Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social". *Ser Social: Exclusão Social e Situações de Risco*, Brasília, n. 3, jul./dez. 1998.

PERROT, Michelle. "O nó e o ninho". *Revista Veja. Edição Especial. Reflexões para o futuro*, 1993.

PONTUAL, Pedro. "Papel do estado e dos governos locais no desenvolvimento social: constrangimentos e desafios". In: *Seminário política social do município para criança pequena/ Anais*. Prefeitura de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte, 2000.

PRADO, Danda. *O que é família*, ed. Brasiliense, São Paulo, 1991 (col. Primeiros passos).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Programa de Famílias*, Mimeo, maio de 1997.

_____ *Programa de Famílias*. Mimeo, set. 1997.

_____ *Programa de Famílias*. Mimeo, 1997/1998.

_____*Programa Miguilim e a família.* Mimeo

_____*BPC. Revisão do Benefício de Prestação continuada. Relatório Final.* Belo Horizonte, dez. 2000.

_____*& FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. A medida de proteção em entidade de abrigo: encaminhamento, atendimento e reinserção familiar.* Mimeo, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/ SECRETARIA DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL. Programa de Governo da Frente BH Participativa/2000. *Primeiro Seminário Integrado de Políticas Sociais*, 2000.

_____*SMAS. Pequeno Dicionário: Assistência Social de A a Z*, 2001.

_____*Programa de Famílias*, dez. 2001. Mimeo

_____*Instrução Normativa SMAS n. 003/2002.*(ainda não publicada).

_____*Instrução Normativa SMAS n. 004/2002.*(ainda não publicada).

ROCHA, Carlos Vasconcelos. “Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais”. In: Stengel, Márcia et al *Políticas públicas de apoio sociofamiliar/ Curso de capacitação de conselheiros tutelares e municipais*, Belo Horizonte, PUC Minas, 2001.

ROCHA, Sônia. “Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números”. In: VALLADARES, Lícia & COELHO, Magda Prates.(Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, 1995.

RODRIGUES, Arakcy Martins. "Dinâmica grupal e indivíduo no sistema de distribuição de privilégios na família". Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas, 1981.

RODRIGUES, Maria Lúcia. "Caminhos da transdisciplinaridade: fugindo às injunções lineares". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XXI, N.64, 2000.

ROMANELLI, Geraldo. "Autoridade e poder na família", In: CARVALHO, Maria do Carmo B. *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 1995.

ROSEMBERG, Fúlvia. "Crianças pobres e famílias em risco: as armadilhas de um discurso". *Revista Brasileira Crescimento Desenvolvimento Humano*, São Paulo, IV(1), 1994.

_____ "O papel da Assistência Social nas políticas para crianças de 0 a 6 anos" In: *Seminário política social do município para criança pequena/ Anais*. Prefeitura de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte, 2000.

ROBERTS, Bryan R., A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N.33, São Paulo: ANPOCS, 1997.

SANTA ROSA, Júnia. "Reforma administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal". *Cadernos de Política Social*, Belo Horizonte, n. 1, jun./ago. 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado". *Seminário Internacional: Sociedade e a Reforma do Estado de São Paulo*, 1998.

SANTOS, Wanderley G. *"Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira"*. 3. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1994.

SARTI, Cyntia. "Família e individualidade: um problema moderno". In: *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *"A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres"*. Campinas, editores Associados, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon. "O Censo 2000: avanços e frustrações". *Jornal Folha de S. Paulo*. 20/12/01.

SILVA, Nelson do Valle. & HASENBALG, Carlos. *"Tendências da desigualdade educacional no Brasil"*, trabalho apresentado no GT03, Estrutura Social e Desigualdade, no XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, 23 a 27 de outubro de 2000.

SIVEIRA, Caio & AMARAL, Carlos & CAMPINEIRO, Débora. *Trabalho infantil: examinando o problema, avaliando estratégias de erradicação*. Napp/UNICEF, 2000

SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade: estrutura de classe e repartição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1981.

SOUTO, Anna Luiza S. & CACCIA BAVA, Sílvia. & PAULICS Veronika. *Inovação em administração pública municipal*. Mimeo, 1999.

SPOSATI, Aldaíza, Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social. Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social-3, *Cadernos ABONG*, Série Especial, São Paulo, out/1995.

_____. *Política de assistência social e direitos sociais*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1997.

_____. "Conjuntura da assistência social brasileira". *Cadernos ABONG*, n. 19, 1997.

_____. "Assistência Social ou Filantropia?". *Cadernos de Política Social*, Belo Horizonte, n.2, set./nov. 2001.

_____. "Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil". *Serviço Social e Sociedade*, Ano XXII, N.68, 2001.

SUBIRATIS, J. & GOMÀ. "Políticas Públicas: Hacia la Renovación del Instrumental de Análisis". In GOMÀ & SUBIRATIS. (Orgs.) em *Políticas Públicas in Espana. Barcelona*, ed. Ariel, 1998.

SUDBRACK, Maria de Fátima O. "Situações de risco à drogadição entre adolescentes no contexto de baixa renda: os paradoxos e as possibilidades da família". *Ser Social: Exclusão Social e Situações de Risco*, Brasília, n. 3, jul./dez. 1998.

SZYMANSKI, Heloísa. "Teoria e "teorias" de famílias". In: CARVALHO, Maria do Carmo B. *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Trabalhando com famílias. *Caderno de Ação*, CBIA. São Paulo, n. 1, mar. 1992.

TAKASHIMA, Geney M. K. "O desafio da política de atendimento á família: dar vida ás leis – uma questão de postura". In: KALOUSTIAN, SÍLVIO M. *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994.

TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. "Assistência na Previdência Social – uma política marginal". In: SPOSATI, A. & FALCÃO, M. C. & TEIXEIRA, S.M. F. *Os direitos (dos dessastidos) sociais*. São Paulo, ed. Cortez, 1991.

VEIGA, Laura da. "*Programa de Criança AMAS/UNICEF: histórico e as percepções das famílias, escolas, conselhos tutelares e parcerias*". Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

_____ & BARBOSA, Maria Lígia de O. "Os impactos e os limites das políticas educacionais" *Teoria e Sociedade*. UFMG. Vol. 2, 1997.

_____ *Inovação em gestão pública*. Mimeo, 1999.

VICENTE, Cenise Monte. "O direito à convivência familiar" In: KALOUSTIAN, SÍLVIO M. *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994.

YASBEK, Maria Carmelita. "A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social", *Cadernos ABONG*, n. 3, 1995.