

## A REPRESENTATIVIDADE DA FAMÍLIA BRASILEIRA NA POLÍTICA SOCIAL

*Kelinês Cabral Gomes*<sup>\*</sup>

*Maria Ysabel Barros Bellini*<sup>\*\*</sup>

*Simone Trindade*<sup>\*\*\*</sup>

### RESUMO

Esse artigo trata-se de uma pesquisa que vem sendo realizada desde julho/2004 e que está elaborando o mapeamento, reconhecimento e conhecimento das políticas sociais criadas para atender as demandas das famílias no Brasil. Na sua execução a pesquisa destacou os focos, as prioridades, as concepções de família, características, impacto, abrangência e eficácia das políticas direcionadas à família. A pesquisa evidenciou que muitas das políticas dirigidas à família caracterizam-se por utilizar a lógica da culpabilização, do aprisionamento dos membros recorrendo a medidas punitivas, disciplinadoras, moralizadoras e menos que educativas.

Palavras chave: família, política social

### ABSTRACT

This article describes an on-going survey started in July, 2004, which aim is to map, recognize, and understand the social policies developed to supply the demands of the families in Brazil. The survey stressed the focus, priorities, family concepts, characteristics, impact, scope, and efficacy of the policies addressing family issues. The survey found that many of these policies use the logics of culpabilization and imprisonment of the family members, resorting to punitive, disciplinary, and moralizing measures, instead of educational ones.

Keywords: family, social policies

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 80 eclodiu um movimento fértil em todos os setores da vida cotidiana. Esse movimento anunciava-se na década de 60 e atingia principalmente as mulheres e os estudantes. Com o movimento feminista e a organização estudantil houve uma mudança significativa referente às relações familiares, passando estas a serem objeto de voyeurismo acadêmico. A partir desses movimentos os sentimentos, os conflitos, as relações entre os sexos, a relação conjugal, as relações entre pais e filhos passaram a ocupar os espaços acadêmicos.

<sup>\*</sup> Assistente Social, Terapeuta de família e Casal, Mestre em Serviço Social e Doutoranda PPGFSS/PUCRS

<sup>\*\*</sup> Docente da faculdade de Serviço Social/PUCRS. Doutora em Serviço Social. Coordenadora do Departamento de Supervisão e Prática da FSS/PUCRS. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa de Ética e Direitos Humanos: Ênfase Políticas Sociais e Família. Coordenadora de Ensino e Pesquisa da Escola de Saúde Pública da Secretaria Estadual de Saúde/RS e Membro do Comitê Estadual de Humanização/SES/RS

<sup>\*\*\*</sup> Acadêmica de sexto semestre da FSS/PUCRS. Bolsista FAPERGS.

Com o ingresso da mulher no mercado de trabalho e a legalização do divórcio há uma reorganização dos papéis familiares e uma nova distribuição de tarefas e responsabilidades entre os cônjuges, e entre os pais e seus filhos.

Este tipo de mudança quando inicia não afeta apenas uma área específica, provoca mudanças outras que vão espraiando-se em várias direções, em várias esferas, e as políticas são atingidas pontualmente. Na área da saúde também os avanços acontecem e o que vem sendo anunciado e reivindicado passa a se concretizar através da Reforma Sanitária. Os projetos individuais dão espaço para os coletivos e permitem a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS em 1987.

Esse artigo trata de uma pesquisa que vem sendo realizada desde julho/2004 e que está elaborando o mapeamento, reconhecimento e conhecimento das políticas sociais criadas para atender as demandas das famílias no Brasil, destacando os focos, as prioridades, as concepções de família, características, impacto, abrangência e eficácia das políticas direcionadas à família. A presente pesquisa é vinculada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ética e Direitos Humanos da FSS/PUCRS, coordenada por um professor assistente social, realizada por um acadêmico de serviço social<sup>1</sup> com a participação sistemática de um doutorando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

Com esta investigação pretende-se subsidiar discussões e problematizações sobre políticas sociais e sua abrangência em relação à família, contribuindo na construção de práticas integradoras, de uma melhor compreensão das famílias e de seus fenômenos internos, rompendo com análises tendenciosas da família e de suas necessidades. Para conduzir a pesquisa elaborou-se o problema de pesquisa e um sistema de hipóteses, apresentado a seguir:

**Problema de Pesquisa:**

Como se vem construindo as Políticas Sociais no Rio Grande do Sul direcionadas à família nos últimos 20 anos?

**Hipóteses:**

1. As políticas sociais no Rio Grande do Sul, nos últimos 20 anos, têm se caracterizado por estabelecer critérios e executar práticas que selecionam famílias ou membros destas considerando faixa etária, gênero, condição econômica. Nessa perspectiva as políticas sociais se tornaram mais um elemento de fragmentação do sujeito e de desagregação das relações familiares.
2. A família por sua importância na vida dos sujeitos e na sociedade tem provocado a elaboração de políticas sociais que pretendem atender suas necessidades. Porém essas políticas são organizadas em saberes parcelados, que não a consideram como um sistema interdependente, sendo incluída em programas com práticas fundamentadas em compressões patológicas ou de suprimento de necessidades básicas.
3. A complexidade da família se expressa nas relações entre seus membros e com a sociedade, sendo que esta desenvolve ações de disciplina e subordinação e também de liberdade, de expressão e diferenciação. A relação das políticas sociais com a família cria necessidades que ignoram as reais demandas do sujeito-família, reforçando relações disciplinadoras já experienciadas no âmbito da família.

<sup>1</sup> A pesquisa iniciou com a acadêmica Tiane Alves da Silva e esta finalizando com a acad. Simone Trindade  
São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005

#### Pressuposto:

As políticas sociais direcionadas às famílias fundamentam-se em concepções e saberes que não reconhecem nas expressões e formas de organização da família os elementos constitutivos da cultura, gênero, condições sócio-econômicas, criando programas e ações fragmentadas que reduzem as necessidades e enfrentamentos da família a categorias jurídicas, psiquiátricas e assistencialistas.

A pesquisa está delimitada ao estado do Rio Grande do Sul, porém contextualiza de forma mais ampla e problematiza necessariamente o cenário brasileiro e o impacto que o sistema capitalista provoca na vida das famílias brasileiras. Para atender as demandas da sociedade às políticas sociais direcionadas à família instituem critérios de elegibilidade que são por vezes mais excludentes do que includentes.

O quadro abaixo apresenta o resultado da pesquisa até o momento, mostrando a trajetória das políticas no Brasil e no Rio Grande do Sul a partir da década de 80 até o momento atual.

<b>DÉCADA DE 80</b>
<p>Constituição da República publicada no Diário Oficial da União n.191-A, de 5 de outubro de 1988: Princípio da igualdade de direitos, liberdade (avanços significativos); eqüidade; seguridade social (previdência social, assistência social e saúde) como direito social. Artigo 226 da Constituição: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Quarto inciso: “Entende-se também entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Emenda Constitucional n. 9 (28-6-1977), a Lei n.6.515 (26-12-1977) substitui a palavra desquite por separação judicial.</p>
<p>Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA) mantido pela Prefeitura. Projeto Meninos e Meninas do MAPA, atendimento de menores carentes. Trabalho com atendimento de crianças excepcionais. 1977 (Lei 6.515, de 26-12) regulou os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento. No Brasil o divórcio aprovado no final da década de 70, abre perspectivas de realização de outros laços matrimoniais ainda que cercados de preconceitos.</p> <p>1917-1988: Código Civil: direito mais preocupado com o círculo social da família do que com os círculos sociais da nação (apud Pontes Miranda).</p>
<p>1988: Albergue Municipal Infantil Ingá Brita: hospedagem temporária a crianças e adolescentes em situação de abandono, na faixa etária dos 6 aos 14 anos. Organização do Movimento Nacional de Menino e Menina de Rua. 1988 Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (desde 1963): Albergue Municipal Noturno Bom Jesus: pernoite de adultos desempregados e sem condições. O Projeto “Casa da Criança”: ações de assistência social. A SMSSS + FESC (Fundação de Educação Social e Comunitária) + MAPA (com participação da SMED): força realização programas para atender a população.</p>
<p>Projeto de lei (80/91) do Senador Eduardo Suplicy dirigido à famílias com crianças. Complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos. Valor: 30% entre a renda auferida (obtida) e o mínimo estabelecido. 1989: movimento nacional regulamentação nova concepção Assistência Social (Seguridade Social; artigos 203 e 204 Constituição): direito do cidadão e dever do Estado.</p>
<p>Constituição: Artigo 5: “São todos iguais perante a lei, garantindo-se(...)inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Artigo 6 da Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção “maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.</p>
<p>Constituição Federal de 88 e Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 89, impõe o atendimento à criança na faixa etária de 0 a 6 anos como direito inscrito na área da Educação; evidenciado pelo Movimento de Luta por Creche e Movimento das Mulheres.</p>

## DÉCADA DE 90

Promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente: avanço no que diz respeito aos direitos e deveres. Dificuldade em articular a legislação à efetiva garantia destes direitos.

Nesta década: Reforma Sanitária (Lei nº 9716 foi aprovada em 1992) e processo de reforma psiquiátrica: um novo modelo de atenção a saúde mental em oposição ao hospitalocêntrico.

Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990: SUS: “saúde como um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover condições indispensáveis para o seu pleno exercício” (Artigo 2).

PGRM (Programa de Garantia de Renda Mínima) do município de Campinas (lei nº 8.261 de 06/01/95), e regulamentado pelo decreto nº 11.471 de 03/03/95 famílias com crianças e adolescentes em situação de pobreza. Originou outros programas em capitais brasileiras. Há um estudo do perfil das famílias beneficiadas; respeito pelas diferenças.

Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994: Política Nacional do Idoso: “Tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”(Artigo 1). Idoso: mais de 60 anos.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996: Artigo 1: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, Artigo 1: “A política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência compreende o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência”.

Benefício de Prestação Continuada – LOAS – um salário mínimo mensal para pessoas portadoras de deficiências e para idosos acima de 70 anos sem condições de manterem-se, nem com o auxílio da família.

RS: Programa Família Cidadã: Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - proteção social; melhor qualidade de vida às famílias. Renda inferior a dois salários mínimos. Exigência: acesso básico à rede de assistência. Valor: salário mínimo + vinte e cinco por cento. Período: um ano (prorrogável).

## 2000 – 2004

20/10/2003: Governo Federal : Unificação dos programas sociais: Bolsa Família; Apoio do Banco Mundial. Condições: renda per capita até R\$ 50,00 e que já recebem os benefícios de outros programas.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil destina-se à famílias com filhos entre 7 e 14 anos de idade, submetidos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes, penosos e de exploração do trabalho infantil. As famílias se comprometem a retirar seus filhos do trabalho, mantendo-os na escola e atividades sócio-educativas.

Na pesquisa realizada destaca-se o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar – Família Cidadã<sup>2</sup>, implantado no Rio Grande do Sul em 2001<sup>3</sup>. Esta Política propunha inovações promissoras e objetivava problemas absolutamente atuais, inclusive usando como concepção de família o mesmo conceito utilizado pelo Ministério da Assistência Social e que possibilita um olhar mais ampliado sobre esse grupo:

Família como um sistema aberto, cujas partes são interdependentes e devem ser consideradas em sua globalidade. No sentido mais restrito podemos classificá-la como um grupo autônomo de pessoas, não necessariamente de sexos opostos, vinculados através da luta pela sobrevivência, afetividade, solidariedade e convivência estreita. Desse modo, pessoas com grau de parentesco ou não compõem um sistema familiar. (MASSA; COSTA, 2002, p.225).

Porém, ainda que esses programas tenham avançado percebe-se que não se tornam eficazes em função da mobilidade política, pois até então os programas estão atrelados a partidos políticos sendo desmobilizados com as trocas de governo. Outra avaliação que é possível fazer é que, ao intervir nas relações familiares, sem uma análise

<sup>2</sup> Segundo Massa e Costa: “O programa de garantia de renda mínima familiar Família Cidadã, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei Estadual nº 11620 de 14 de maio de 2001, é um programa de proteção social que visa garantir a cidadania e a inclusão das famílias que vivem em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até meio salário mínimo e que possuem, sob sua responsabilidade, filhos ou dependentes de zero a dezesseis anos e/ou idosos, em situação de vulnerabilidade social” (2002, p. 224)

<sup>3</sup> O PGRM-Família cidadã deixou de ser executado em dezembro/2004.

das relações de poder, do cotidiano, da cultura, dos valores, papéis desse grupo essas ações invadem o espaço doméstico demarcando caricaturas já existentes, perpetuando relações de opressão ou transferindo o papel do opressor de um para outro membro, fragmentando esse grupo e reproduzindo relações de tutela e de exclusão.

A pesquisa evidenciou que muitas das políticas dirigidas à família caracterizam-se por utilizar a lógica da culpabilização, do aprisionamento dos membros, recorrendo a medidas punitivas, disciplinadoras e moralizadoras.

No que se refere às práticas dos profissionais de Serviço Social e, de outras áreas do conhecimento, ao serem respaldadas e fomentadas por essas políticas, podem se tornar práticas alienadas, alienantes e imobilizadoras. As dificuldades superam as possibilidades de enfrentamento e os profissionais tendem a atuar como executores das medidas punitivas incluindo ou excluindo as famílias dos programas sem que nada mais possa ser feito. As práticas são enclausuradas, instituindo uma tendência em responder as demandas das famílias de forma automatizada ou estereotipada (MACEDO, 2001, p.42) a partir do juízo de valores de cada profissional, não levando em conta a complexidade existente nas relações e interações.

Em um mundo em permanente ebulição e crises, onde somos invadidos cotidianamente pela diversidade das expressões da questão social, seja através do impacto das novas tecnologias, seja na nossa subjetividade, nas nossas mais profundas e secretas referências, onde a incerteza é a única certeza possível. A urgência em criar políticas que priorizem a família, a garantia de direitos, coloca-se como uma imposição social.

E nessa direção afirma-se que a política social deve incluir a família como protagonista em sua implantação e implementação, evitando tornar-se uma política excludente com discursos-práticas e conceitos tendenciosos, discriminadores, incapacitando e excluindo sujeitos. (Des)-construindo práticas que não contemplam as escolhas éticas dos sujeitos e delegando aos profissionais a condição de *“expert que usa seu poder em diagnósticos baseados na noção de déficit e na prescrição de acordo com pressupostos universais, objetivos, sem qualquer consideração pela influência da cultura e do contexto social desses clientes ou sequer pelo impacto que causarão sobre eles suas prescrições”* (MACEDO, 2001, p.45).

É fundamental dar à família um papel protagônico reforçando a possibilidade da mudança, da emancipação, rompendo com práticas profissionais que produzem discursos carregados de verdades que não consideram seu impacto na vida dos sujeitos, não fortalecem a autonomia e perpassam as políticas sociais se estabelecendo como prática.

A necessidade de elaboração de políticas sociais que rompam com o instituído, oportunizando as famílias a auto-organização é vital, e vários são os elementos que

interferem na implantação e implementação das políticas sociais, pois conforme refere Demo (1994, p.7), a:

política social continua sendo desafio fundamental e contraditório da sociedade e do sistema produtivo, pois o capitalismo **possui enraizado uma sociedade que possui grandes discriminações**, em nome da lucratividade e da produção em larga escala. No pano de fundo emerge sempre a questão social, ou seja, o problema das desigualdades sociais, tomando aqui como componente histórico-estrutural.

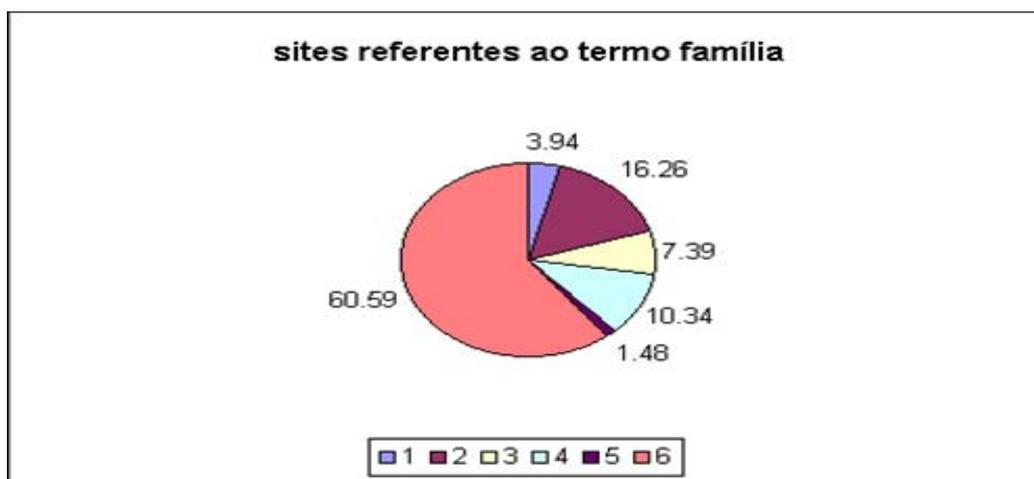
Com este estudo pudemos dar maior visibilidade às políticas sociais e suas estruturas de poder que atingem as famílias. São processos que ocorrem neste momento histórico (extremamente) complexo que determinam mudanças nas relações familiares, organizam novas configurações, criam conflitos e demandas.

As políticas sociais e a família têm sido objeto do **voyeurismo** de estudiosos, pesquisadores, meios de comunicação, em todos os espaços da vida social, em igual medida, porém, com direções diferentes, ambas têm ocupado um espaço privilegiado no cotidiano do cidadão.

No avançar da pesquisa está se fazendo uma busca em sites realizando um levantamento de como este tema é veiculado. Durante o mês de março/2005 identificamos vários sites abordando o tema **família**. Apresentamos um agrupamento por amostra e dividimos em 05 áreas: **1° site de ensino/pesquisa, 2° site religioso, 3° site de direito, 4° site governamental, 5° site de ONGs e 6° geral (viagens, árvore genealógica, entre outros)**.

Os dados estão apresentados em forma de gráfico.

		sites	%
1	Sites de ensino/pesquisa	8	3.94
2	Religioso	33	16.26
3	Direito	15	7.39
4	Governamental	21	10.34
5	ONGS	3	1.48
6	Geral	123	60.59
	<b>total</b>	<b>203</b>	<b>100.00</b>



Esse levantamento ainda que com um recorte bem delimitado<sup>4</sup> mostra a diversidade das formas de tratar esse tema. É um recorte bastante recente na pesquisa e apresenta alguns indicativos, ainda que incipientes porque recentes. Aponta que sites com informações ligadas a órgãos governamentais disputam espaço com sites de cunho religioso, só perdendo os assuntos gerais que tratam de uma diversidade tão significativa que fica difícil enquadrar, envolvendo desde sites pessoais, sobre viagens de alguns grupos familiares, árvores genealógicas. Da mesma forma chama a tenção que os sites ligados a ensino e pesquisa pareçam ser menos numeroso.

Na discussão e compreensão da família, suas relações, demandas e características, as possibilidades de apropriação do tema são diversas, portanto cabe um papel fundamental às políticas sociais criadas para entender e atender esse grupo, também como uma forma de garantir sua proteção.

Nesse sentido, estas políticas (sociais) necessitam de constante organização/reorganização para atender as demandas da família, pois, como estão estabelecidas fracionam os sujeitos e, conseqüentemente, esfacelam a família, dividindo-a em necessidades e instituições para atendimento dessas necessidades.

<sup>4</sup> É importante salientar para garantir a fidedignidade da informação que esse levantamento além de recente está sendo realizado num processo de busca que parte do termo FAMÍLIA, não inclui outras categorias como: violência, casamento,...o que certamente ampliaria essa busca.

## 2 CONCLUSÕES

A preocupação com a família, em décadas anteriores, referia-se à moralização da sociedade brasileira e sua regulamentação. Hoje ela ganha uma nova condição, a Carta Constitucional de 88 reconhece três tipos de entidade familiar: a família resultante do casamento; a união estável e a comunidade formada por qualquer dos pais e descendentes, a chamada família monoparental. Mesmo assim, existem outros tipos de famílias que já convivem na sociedade atual e não possuem o devido reconhecimento pela Constituição, conseqüentemente, pelas políticas sociais brasileiras.

A riqueza desta pesquisa consiste em reiterar que é fundamental a elaboração de políticas sociais com uma visão de família para além da dicotomia bem e mal, funcional e disfuncional, normal e anormal, contemplando as diferentes famílias existentes no contexto atual. Não podemos conceber família calcada no modelo pai, mãe e filhos, pois outras formas de organização familiar compõem a sociedade. Sem esse movimento de inclusão das novas configurações familiares, políticas sociais direcionadas à família continuarão perpetuando carências, necessidades, relações de sofrimento, vulnerabilidades que, se não podem ser rompidas na sua totalidade, podem, talvez, ser interrompidas ou minimizadas. Essa pesquisa assume uma grande importância, pois pode, na sua humildade, subsidiar novas discussões/práticas/políticas com ações integradoras que tenham como meta o núcleo familiar como um todo.

## REFERÊNCIAS

BELLINI, Maria Ysabel Barros. **Arqueologia da violência familiar**. Porto Alegre. PUCRS, 2002. Tese de Doutorado, Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2002.

BIASI, Léa Maria Ferraro. **A Política de Assistência Social dos Governos Municipais De Porto Alegre 1964 – 1994**. Faculdade de Serviço Social; Dissertação de Mestrado; junho de 96;

BRASIL. Leis. Documentação Civil. **Política Antidiscriminatória**. Crimes de Tortura. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília, Ministério da Justiça, 1998.

BRASIL. **Código Civil**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993.  
CRESS - Conselho Regional de Serviço Social - Décima Região. Coletânea de Leis – Revista e Ampliada. Porto Alegre: 2000.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. São Paulo: Ed. Papirus, 1994.

MACEDO, Rosa Maria. Diversidade cultural: desafio para o terapeuta familiar in **Terapia e justiça social**: respostas éticas a questões de dor em terapia. São Paulo: APTF, 2001.

MASSA, Luisanna Semeraro, COSTA, Isabel: Família Cidadã. Desde A Gênese Um Programa Democrático. In: SOARES, Laura Tavares (org.). **Tempo De Desafios A Política Social Democrática E Popular No Governo Do RS**. PETRÓPOLIS, 2002.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Serviço Social: Contribuições para o Debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: n.55, Novembro. 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Cortez Editora.SP 2004.

WALD, Arnaldo. **O Novo direito da Família**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2000.