

FAMÍLIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUBSÍDIOS PARA A FORMULAÇÃO E GESTÃO DAS POLÍTICAS COM E PARA FAMÍLIAS¹

FAMILIES AND PUBLIC POLICIES: SUBSIDIES FOR THE CONSTRUCTION AND THE CONDUCTION OF POLICIES WITH AND FOR FAMILIES

Maria Thereza Nunes Martins Fonseca²

RESUMO

O artigo discute a diversidade das políticas dirigidas às famílias, formuladas e implementadas sob múltiplas lógicas e abordagens. Reflete sobre os conceitos e os significados da organização familiar – social, cultural, política e historicamente constituída na sociedade ocidental. No Brasil, o Sistema de Proteção Social atribuía um papel menor à família, tendo claras características clientelistas e corporativas. As políticas sociais eram orientadas para os indivíduos e não para as famílias. 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 deve significar um recuo na responsabilidade do Estado em prover proteção social. Ao contrário, cabe às políticas sociais o desenvolvimento de ações de apoio, proteção e orientação sócio-familiar.

Palavras-Chave: Famílias, políticas públicas, proteção social

ABSTRACT

The paper discusses the diversity of policies directed to families, which have been elaborated and implemented within multiple approaches and worldviews. It reflects about the concepts and meanings of the family organization and how it has been socially, culturally and historically constituted in occidental society. In Brazil, the social security system had always attributed a minor role to families and presented clear characteristics of "clientelismo" and corporativism. Social policies were focused on individuals rather than in families. After the promulgation of the Federal Constitution in 1988, of the Estatuto da Criança e do Adolescente (Law on Children and Adolescents Rights) as well of

¹ Texto baseado na dissertação com igual nomenclatura, defendida na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, em 2002, com orientação do Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria.

² Psicóloga, Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, professora na Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte e na Especialização em Políticas Públicas da Universidade Federal de Minas Gerais.

the Lei Orgânica da Assistência Social (Social Security Law), the family and community bonds have been distinguished as rights as much as the participation in social life. The recent value attributed to families shall not be interpreted as a reduction in the State's responsibility in the provision of social protection. On the contrary, social policies shall provide the necessary support, orientation and protection to families.

Key Words: Families, social policies, social protection

AS FAMÍLIAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Certamente, para que possamos considerar a relação que se estabelece entre as famílias e as políticas sociais, precisamos identificar com qual conceito de famílias estas trabalham. Questão complexa. Qualquer definição de família despertaria inúmeras dúvidas e controvérsias, 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 "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, p. 100).

Com efeito, 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, p. 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. As formas de sociabilidade modulam formas de relacionamento intra e interfamiliares. A relação entre valores, práticas e relações sociais e familiares se estabelece de forma circular, recíproca.

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. 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". Ocorre a separação entre a sexualidade e a reprodução. A sexualidade dissocia-se do casamento. Destacam-se evidentes mudanças, que abandonam os discursos do "deve ser" e tomam as famílias como um lugar potencialmente "privilegiado de preservação da vida" (MIOTO, 1997, p. 115).

Não restam dúvidas de que no mundo familiar circulam modos particulares de organização, que afetam a vivência de suas crenças, valores e sua relação 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, face ao reconhecimento crescente que a família pode exercer um papel importante na melhoria das condições de bem-estar e dignidade dos cidadãos (COSTA, 1993).

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.

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). 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 nexos 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.

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* KLIKSBURG, 2000, p. 20).

Não há dúvida de que as relações entre os membros das famílias podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade. Desta forma,

conhecer as famílias é importante para a elaboração das políticas sócio-familiares. Medeiros organiza algumas respostas, tais como (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.

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. A economia pós-industrial – “uma nova economia política que está nascendo” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 12) – está mudando a estrutura dos riscos sociais nas “novas realidades” nos países centrais. As políticas sociais, 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. O tripé de sustentação dos sistemas de bem-estar social fordistas – pleno emprego, crescimento econômico e família nuclear estável – está precarizado. Os novos riscos sociais podem se transformar em novas desigualdades. 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.

A vulnerabilidade aos novos riscos sociais, como visto, 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.

É importante lembrarmos que as necessidades e demandas das famílias e de seus membros devem ser consideradas integralmente. Isto nos leva a refletir sobre a necessidade que os serviços dirigidos para as famílias vulnerabilizadas pelos processos de exclusão social sejam formulados e implantados de forma convergente e complementar, potencializando suas possibilidades inclusivas e o fortalecimento das famílias no interior das relações sociais.

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 às ações referentes:

- Aos aspectos legais que regulam a família, conforme 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.

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).

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.

Assim, 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.

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. O texto constitucional de 1988 inclui as famílias monoparentais 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 (CARVALHO, 1998, p. 17). 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.

A raça é outra variável significativa 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, p. A3). Outros aspectos da exclusão social dos grupos familiares 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.

Para Boaventura Santos, "cidadania é produto de histórias sociais diferentes" (*apud* SILVA, 2001, p. 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 sócio-econômicas existentes, entre outras variáveis. 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, p. 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.

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. 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. Trata-se de um novo paradigma para as políticas dirigidas para as famílias. Anteriormente, 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, p. 45). Trata-se de uma compreensão suportada por uma lógica que naturaliza e despolutiza a pobreza, o que inibe respeitar política e ideologicamente as diferenças presentes nos núcleos familiares, que, em sua condição de locus de construção de identidade, necessita ser percebido em suas peculiaridades étnico-cultural, sexual, territorial, simbólica, entre outras.

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. 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. O grupo familiar não deve 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. 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, p. 1).

A adoção de novos parâmetros de gestão das políticas sociais demanda 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 intersectorialidade que as políticas para e com famílias devem absorver.

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.

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. Em 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 (ESPING-ANDERSEN 2000, p. 66).

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. Parece haver poucas dúvidas que os sistemas de proteção social devem enfrentar o desafio de harmonizar o emprego feminino e a constituição de família. Trata-se de questão importante para o atual cenário jurídico que trata as políticas sócio-familiares, que abordamos a seguir.

AS FAMÍLIAS SOB O ENFOQUE SÓCIO JURÍDICO

Em 1988, a Constituição Federal 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.

Com efeito, o texto constitucional 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 ações protetivas, emancipatórias e integradas 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

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 conseqüências.

Em particular, a LOAS ³qualifica 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 a 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

³ Em 2004, o Sistema Único da Assistência Social, SUAS, define a matricialidade sócio-familiar como um dos eixos estruturantes na gestão da Política Nacional de Assistência Social. Significa que os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos.

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 freqüência 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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). 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. 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.

Como observa Carvalho, "a família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor de suas possibilidades e potencialidades" (CARVALHO, 1998, p. 31) e acrescenta "mas ela própria carece de proteção para processar proteção" (CARVALHO, 1998, p. 35). 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.

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.

Em suma, 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUGUÉ, J. **Especialización versus integralidad**: el eterno dilema organizativo in gestión pública local. Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, 1999.

CARVALHO, M. do C. 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, M. do C. B. et al. **Serviços de proteção social às famílias**. São Paulo: IEE/ PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.

CARVALHO, L. 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 America Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

COSTA, L. F. 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.

ESPING-ANDERSEN, **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona, Ed. Ariel, 2000.

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

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

FARIA, C. A. P. Fundamentos para a formulação e análise de políticas e programas de atenção à família. In: STENGEL, Márcia et al. **Políticas públicas de apoio sócio-familiar**/ Curso de capacitação de conselheiros tutelares e municipais. Belo Horizonte, PUC Minas, 2001.

FUKUI, L. F. G. Estudos e pesquisas sobre família no Brasil. In: CERQUEIRA, E. D. et al. **O que se ler em ciências sociais no Brasil**. São Paulo, Cortez/ANPOCS, 1986.

GENOFRE, R. M. Família: uma leitura jurídica. In: CARVALHO, M. do C. B. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 1995.

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

KUPFER, J. P. **Pobreza no Brasil tem cor**. Jornal Gazeta Mercantil, 27/08/2001.

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

MEDEIROS, M. 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.

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

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

MIOTO, R. C. T. Família e serviço social. **Serviço Social e Sociedade**. Ano XVIII, n. 56, 1998.

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

SOUTO, A. L. S., CACCIA BAVA, S. & PAULICS, V. **Inovação em administração pública municipal**. Mimeo, 1999.

SZYMANSKI, H. Teoria e 'teorias' de famílias. In: CARVALHO, M. do C. B. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 1995.

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

CONTATO

Maria Thereza Nunes Martins Fonseca

Endereço Eletrônico: thema57@hotmail.com

CATEGORIA: Ensaio Teórico

Recebido em 30 de out 2006

Aprovado em 28 de nov 2006