

Bloco **1**

A abordagem da família na política social

Este primeiro bloco de textos aborda as concepções sobre a família contemporânea e o lugar que ocupa nas políticas sociais, discutindo as tensões existentes nesse espaço de mediação entre o indivíduo e a sociedade. São abordados, também, os programas de transferência de renda e suas características no contexto da política social brasileira, bem como o lugar da política nesses programas e das condições que resultaram no surgimento desse modelo de ação do Estado.

Texto 1

“Que família é essa?”

Painel de lançamento do Programa Fortalecendo a Família*

Convênio SAS–PUC-SP

Marta Silva Campos

Este texto destaca idéias apontadas como base para uma metodologia de trabalho com as famílias no Programa Fortalecendo a Família, em São Paulo, procurando organizar e tornar disponíveis trechos gravados do Painel. Refere-se às instigantes comunicações feitas pelas participantes que se ocuparam do tema da família.

Profa. Dra. Ana M. M. da Fonseca

Coordenadora do Programa de Garantia de Renda Mínima, da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo [atualmente integrando o primeiro escalão do Ministério do Desenvolvimento Social], doutora pela Unicamp, com tese sobre família e política de renda mínima.

“A família é um tema sempre fascinante”

É muito fascinante perguntar-se que família é essa. Não só porque lembra a música do Cazuza, “Que país é esse?”, mas porque se faz realmente essa pergunta: de que família estamos falando? Isso é particularmente relevante no contexto de políticas públicas que se

* Realizado no Tuca — Teatro da Universidade Católica de São Paulo, em 19 de setembro de 2002.

pretendem dirigidas à família, ou às famílias, porque coloca pelo menos duas dificuldades para os fazedores de políticas: em primeiro lugar, quando fazem migrar do indivíduo para a família a idéia de que esta é portadora de direitos, titular de direitos, eles precisam resolver um problema: dizer o que é uma família, de que família se está falando. Em segundo lugar, precisam dizer quem a corporifica para efeito do Programa, já que ela não pode se apresentar em bloco para receber o benefício. São dois problemas muito interessantes de resolver, no pensamento e na operacionalização.

O Programa entende a família como grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto, por consangüinidade ou afinidade, em geral envolvendo descendência e dividindo aportes de renda e recursos: um único fogo, conforme definição tradicional dos demógrafos para levantamentos e pesquisas.

É importante ter clara a limitação desse entendimento, pois é um recorte bastante artificial do real, já que:

a) as relações de consangüinidade e afinidade se processam realmente também para além do grupo doméstico, criando uma rede de obrigações e direitos, com participação de outras pessoas;

b) há pessoas que pertencem à cadeia genealógica e não estão verdadeiramente incluídas nessa rede familiar.

São disso exemplos as formas como as pessoas descrevem o que é para elas a sua família: incluem “uma irmã que mora fora”; três irmãs, uma biológica, outra adotiva, outra considerada assim. Desenvolvem-se relações “fictícias” de parentesco, sem base legal, ou legitimada oficialmente, ou biológica.

O que constitui realmente a família são essas relações de mutualidade e reciprocidade, das quais decorrem os mencionados direitos e obrigações.

A família é um todo articulado em que há definidas relações de gênero e geração, que implicam hierarquia e poder. “Às vezes se sobrepõe a geração; sexo e geração, mas é sobretudo um grupo hierárquico.” É exemplo disso o enorme desejo de mudar da casa, expresso por uma moça que morava com a mãe, cinco irmãos do sexo masculino, ela própria e um filho: “... é o seguinte, a minha mãe é a chefe daqui, o meu filho, eu não tenho moral sobre ele, porque manda a minha mãe, depois mandam meus irmãos, e o meu filho não sabe a quem atender, estou perdendo meu filho...” “... aí eu tenho uma coisa de geração, a geração da mãe, de sexo, os irmãos de sexo masculino e por último a senhora... tenho então, em resumo, uma família, uma rede de relações regida por uma lógica que se expressa em uma linguagem moral.”

Em decorrência, o dinheiro recebido do Programa pode normalmente escoar na direção de parentes situados fora do grupo doméstico, dentro dessa lógica da obrigação, dos direitos e dos deveres, na percepção dessas famílias. “E quando a gente... vai acompanhar os grupos de família, no Programa Fortalecendo a Família, vai verificar que não existe um padrão, que não existe algo que a gente possa dizer que a consangüinidade se sobrepõe à afinidade, mas existem famílias, e elas estão bastante distante daquelas que são legalmente estabelecidas.”

“Então, o que eu queria dizer aqui, queria dizer que não existe a família, ninguém nunca se encontrou com ela, nunca disse ‘muito prazer, eu sou uma família’, existe rede de relações de parentesco, com afinidades, obrigações e direitos; fazer parte de uma família significa estar nessa lógica, que nós podemos chamar de reciprocidade, de mutualidade e que pertence a uma fala moral.”

Quanto ao segundo problema, o de resolver quem corporifica a família, a decisão de alguns programas de renda mínima, como o do DF, do Recife, de Belo Horizonte, o Bolsa Escola, foi atribuir esse papel a uma pessoa do grupo doméstico, preferencialmente a mãe.

A Prefeitura de São Paulo propositalmente não agiu assim “porque tem vários supostos por trás disso, um suposto da natureza das mulheres, vinculada à maternidade, à nutrição, ao cuidado das crianças, transposto para o plano da cultura.” “Uma questão para verificação empírica, que estamos pesquisando agora, é relativa ao significado da transferência desse recurso para essas pessoas titulares do benefício. Aumenta a capacidade de negociação dela, nessa lógica do grupo hierárquico que é uma família? Aumenta o seu prestígio para fora do grupo doméstico? É a idéia do ‘empowerment’ (com uma tradução feia para o português, o *empoderamento*, que é o fortalecimento).”

Profa. Dra. Regina Célia Tamaso Miotto

Professora do Programa de Pós-Graduação e da graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, doutora em Saúde Mental pela Unicamp e pesquisadora do CNPq.

Eu parto de um ponto de vista um pouco diferente do que normalmente se tem trabalhado na hora em que se pergunta “Que família é essa?”.

A família é um espaço de pessoas

- empenhadas umas com as outras;
- com relações familiares também construídas em relação com outras esferas, Estado, mercado, associações, movimentos;
- lugar melhor inventado para “fazer gente”.

Estamos diante de uma família quando encontramos esse espaço constituído de modo contínuo, relativamente estável e não-casual. Em muitas culturas se está na presença de uma família quando subsiste um empenho real entre as diversas gerações, sobretudo quando esse empenho é orientado para a defesa das gerações futuras. Assim, podemos falar da família a partir de sua organização e relações. Também de um outro ponto de vista, a partir das relações que essa família estabelece com outras esferas da sociedade, como por exemplo o Estado, o mercado e o trabalho, já que essas relações familiares são construídas também a partir dessas outras relações, e não só das relações familiares em si.

Pensando nisso, dividi minha exposição em dois tópicos. O primeiro seria a relação entre política social e família, e como essa relação vem sendo trabalhada numa perspectiva tradicional. Vamos dizer o que foi mais veiculado ao longo dos anos, e qual seria outra proposta, que é onde acredito que este Programa está empenhado em se encaixar. Ao final, faço a discussão dos dilemas desta relação, que o trabalho com famílias nos impõe.

Cria-se uma relação angustiante, que nos impede de pensar adequadamente sobre nossos objetivos. Assim, apesar de termos um discurso moderno sobre família, acabamos agindo de forma muito tradicional e conservadora, reiterando padrões que nós mesmos estamos tentando reverter.

Estado e família, segundo vários autores, travaram sempre uma relação conflituosa e contraditória, numa parceria que não é bem uma parceria, em que o Estado se compromete a proteger a família, em uma espécie de “parceria”, mas ao longo da história vimos que essa parceria é um conto do vigário, muitas vezes porque a família vem sendo mais sobrecarregada e não esvaziada (de funções e/ou responsabilidades).

Mesmo na estruturação do Estado de Bem-Estar Social, em que se reconheceu a responsabilidade coletiva na reprodução social, biológica e cotidiana, a família ainda se constituiu como um pilar importante na organização social, a partir da divisão de tarefas e responsabilidades entre gêneros e gerações. Na raiz disso está “a ideologia de que as necessidades das pessoas têm um primeiro lugar de satisfação que é a na família.” Como *unidade cuidadora* — espaço de cuidados —, a família se torna um pilar importante da ação estatal relativa ao bem-estar social da população.

Esta família — e dentro dela exatamente a mulher — fica sobrecarregada para desempenhar essa tarefa, sem receber ajudas em termos dos serviços necessários (por exemplo, creches, hospitais-dia, assistência médico-sanitária etc.) além de adequados subsídios financeiros. E então a família deve proteger e cuidar de seus membros por si só. Além do fato de não termos encontrado, outra forma social de gente aprender a ser gente que não seja a família. Daí o crescimento da idéia de que, independentemente das condições objetivas e das vicissitudes da própria convivência familiar, ela tem uma capacidade infinita de proteção. Dessa crença decorreu o direcionamento da política social para as famílias que faliram nesse tipo de proteção: a família incapaz, patológica, disfuncional, já que não consegue cumprir as exigências decorrentes da expectativa social quanto a cuidado e proteção de seus membros. É ela que merece assistência pública, em lugar de se constituir uma política de atendimento universal às famílias, da parte do Estado. Nessa perspectiva, que poderíamos chamar de tradicional, o trabalho com a família se orienta de acordo com três pressupostos básicos:

a) concepções estereotipadas de famílias e de papéis familiares, configurando um modelo de família-padrão, com uma expectativa muito grande quanto ao papel de um bom pai e de uma boa mãe, ainda que afirmando a crença numa diversidade familiar e o rompimento com uma forma única. Espera-se, por exemplo, que mães adolescentes, apesar de sua idade e muitas vezes sem terem sido cuidadas enquanto adolescentes e/ou crianças, sejam boas mães.

b) Prevalência de respostas residuais, quanto a determinados problemas, de membros considerados patológicos, para cuja solução desejamos o concurso da própria família. Chamando-a para essa responsabilidade, tornamo-nos para ela agentes de *stress*. Com essa forma de desenhar a política, abandona-se a análise da comprovada relação entre as dificuldades expressas pela família, ou por qualquer de seus membros, no manejo de sua vida, e as contradições a que está concretamente sujeita. No momento em que uma família apresenta qualquer tipo de dificuldade — dificuldades manifestas mediante problemas variados, sejam eles de ordem relacional, de ordem mental, ou ainda da ordem das relações da família com outros, ou com outras esferas da sociedade —, ela está expressando de alguma forma suas dificuldades em lidar com as contradições a que é exposta na sociedade hoje em dia. Entre essas contradições pode-se lembrar de pelo menos três: entre as expectativas de desempenho que a sociedade tem em relação a ela e às quais ela não tem condição de corresponder; expectativas quanto à manutenção e ao fortalecimento da lógica da solidariedade, numa sociedade em que a lógica é justamente a inversa, a do mercado e do individualismo; e entre os modelos ideais e os reais de família.

c) Focalização nas famílias em situações-limite, e não nas cotidianas, comuns à maioria. As políticas são voltadas para famílias que, em certo sentido, já se encontram no final da linha. Apresentam-se “multiproblemáticas”, já passaram por processos cada vez mais forte de dificuldades e foram fracassando ao longo da sua história. Na verdade, tomando a parte pelo todo, ao concentrarmo-nos nas “mais derrotadas”. Nessa perspectiva, muito pouca atenção se tem dado às famílias que tentam se equilibrar, procurando resolver as dificuldades cotidianas; estas desaparecem do foco das políticas. A centralização nas primeiras faz-nos esquecer as que estão minimamente conseguindo dar conta, de alguma forma, das expectativas mas têm problemas, como em momentos de alguns eventos críticos, ou por ocasião de alguma mudança importante no curso de suas vidas.

De uma perspectiva que se diria crítica em relação ao trabalho com as famílias, é preciso basicamente tomá-las como *um espaço a ser cuidado*, sujeito de direitos, e não um objeto; um instrumento para diminuir conflitos resultantes das carências não-atendidas. Isso significa reconhecer que as transformações societárias levaram à construção, hoje, de uma família fragilizada e vulnerável, com menos capacidade de enfrentar as situações cotidianas. Daí o objetivo de apoiá-la e fortalecê-la, pensando-a dentro do contexto social inclusivo, promovendo a assistência mais universal possível e conseqüentemente adotando como categorias organizadoras de nosso trabalho as necessidades familiares e a estrutura de cuidados de que essa família é realmente dotada no momento (e dos aspectos a descoberto). Trata-se de considerar a natureza e a qualidade das relações no seu espaço interno, em conjunto com a análise das determinações de fatores a ele externos. O trabalho deve, então, se desenvolver em três níveis:

a) atuação direta (face a face) junto à família, acompanhando as formas e meios disponíveis para a família desenvolver os cuidados — e como consegue fazer uso deles —, e na direção de projetos que dêem sustentabilidade à vida familiar;

b) proposições e articulações em relação à política social, extrapolando essa atuação, mas também agindo em conjunto com as próprias famílias, para o estabelecimento, pelas instâncias responsáveis da sociedade, de políticas baseadas nas demandas reais e propiciando oportunidades de protagonismo da família quanto a essas relações externas;

c) avaliação do impacto que as políticas sociais têm no âmbito das famílias, em termos não só de resultados, mas das modificações de seu cotidiano. A partir disso, organizar os serviços em função das necessidades das famílias e não das conveniências das organizações. É o caso, por exemplo, de horário de reuniões e outras atividades, tanto na esfera do atendimento pelos assistentes sociais como da escola e dos serviços de saúde, sempre exigindo reorganização familiar na esfera dos cuidados e influenciando nas possibilidades de acesso aos recursos e benefícios ofertados. Às vezes, demandamos delas um trabalho adicional significativo ao fixar critérios e formas de atendimento. Deve-se ter consciência de que, a partir desses dispositivos aparentemente automáticos, excluímos ou incluímos famílias das oportunidades.

Enfim, alguns dilemas a enfrentar na organização do trabalho como um todo:

1. Que famílias incluímos, quais excluímos, variando de acordo com nossas prioridades.

2. Respeito aos direitos de cidadania — que são para todos os indivíduos — sem violá-los quando trabalhamos com benefícios financeiros dirigidos à unidade familiar.

3. Respeito ao direito de privacidade das famílias — com menos recursos para protegê-lo, sem invadi-la ao procurar estender os direitos sociais.

Como a família é sempre uma temática interdisciplinar, é preciso respeitar as contribuições de várias áreas científicas e técnicas, aproximando, na medida do possível, aqueles que não fazem parte do pessoal diretamente responsável pelo acompanhamento do Programa (por exemplo, profissionais da área da saúde, educação, cultura etc. das áreas regionais).

Tatau Godinho

Coordenadora Geral da Coordenadoria da Mulher da Prefeitura do Município de São Paulo.

“Na família, a mulher é boa gestora da pobreza; é capaz de ‘se virar’ com pouca renda para tornar a socialização menos rebelde.”

Observamos que no país, em momento de grande carência, com alta concentração de renda, a responsabilidade pela situação vai sendo jogada para o interior da família.

É importante reconhecer a falência do Estado em prover políticas públicas adequadas, avaliando em que medida as políticas dirigidas às famílias pobres jogam um papel substitutivo das respostas efetivas aos direitos que os governos estão obrigados a garantir.

Ao mesmo tempo, vimos presenciando, há décadas, a existência de um período de transição das estruturas de organização de parentesco, do ponto de vista tanto da norma legal — no sentido do que a lei passa a reconhecer como família — como de uma disputa extremamente importante quanto ao reconhecimento legal de direitos sociais dos familiares, no caso das famílias monoparentais, casais homossexuais, ou na ausência de descendentes.

Surpreende, entretanto, que a noção de família ainda prevalente na política social pressupõe, como elemento constitutivo muito importante, a presença de descendência. Não é por acaso que as políticas habitacionais em geral não trabalham como prioridade a habitação para famílias sem filhos, ou que as políticas de distribuição de renda também acabem sendo políticas centradas na criança, por mais que freqüentemente elas não se coloquem como tal. Elas se propõem dirigidas aos cidadãos e cidadãs, ou às famílias em geral, mas são destinadas a quem tem filhos. Os critérios de acesso e funcionamento são estabelecidos a partir das crianças. Esse tipo de política social tende a deixar de fora as pessoas sós, sem cobrir, também, as que não têm filhos.

A aspiração da mulher ao trabalho, e sua crescente participação no mercado — fator decisivo nessa transformação da estrutura familiar —, é, segundo dados de pesquisa relativamente recente realizada pela Fundação Perseu Abramo, uma das tendências mais firmes dos últimos anos, sendo tomada positivamente por ela própria. Não obstante, a mulher enfrenta obstáculos nessa busca, seja pela falta de empregos, seja pela posição inferiorizada quanto à remuneração em relação à do homem, mesmo quando tem apresentado maior escolaridade que a masculina.

A reestruturação das políticas sociais setoriais — idosos, adolescentes em conflito com a lei, por exemplo — foi feita com base no reforço da responsabilidade da família. Nesta família, a *mulher* é a responsável pelos cuidados de todos os membros. É fundamentalmente a mulher-mãe. Na falta dela, por sua delegação tácita ou explícita, é que entram a avó, a tia, a irmã maior etc., sempre que a mãe não pode ela própria fazer.

O trabalho com a família supõe, conseqüentemente, pensar nas relações de gênero enquanto estruturantes das relações sociais, em quatro dimensões:

- a) Simbólica, definindo as características diferenciadas dos gêneros, fixando expectativas sociais sobre masculino e feminino;
- b) Estrutural e econômica, com sua definição de uma hierarquia de poder e de acesso a bens diferenciados, por homens e mulheres;
- c) Normativa, responsável pela institucionalização de formas legais e outras, estabelecendo comportamentos e padrões socialmente aceitos socialmente;
- d) Subjetiva, traduzida na incidência sobre as pessoas dos papéis socialmente esperados para os gêneros, como cada homem, ou mulher, as considera e vive.

Considerando essa situação, são importantes alguns cuidados ao se empreender um trabalho com a família:

- a) Programar o trabalho dentro da realidade da assimetria das relações de gênero dentro da família, que sobrecarrega a mulher de cuidados;

b) Definir e promover o nível desses cuidados que vai se tornar responsabilidade pública, ao lado do que permanece no âmbito doméstico, na parte da sustentação cotidiana feita dentro do ambiente doméstico. Isso implica a avaliação acurada das condições da rede familiar construída, também dentro do ambiente doméstico, conseqüentemente quantificando e qualificando as necessidades de serviços sociais e subsídios;

c) Reconhecer a dificuldade de construção da autonomia das mulheres em condições de tão extrema pobreza.

Destes pontos de vista, cabe perguntar de que maneira a necessidade de responder a políticas universais, que criem equipamentos públicos efetivamente destinados a assumir um grau de responsabilidade maior com o cuidado e a socialização dos indivíduos, não é um elemento cada vez mais necessário — e cada vez mais desgastado — nas políticas do Estado, ao responder às necessidades de trabalhar um novo papel da mulher e uma nova situação das mulheres dentro do núcleo familiar.

Com o grau absurdo de concentração de renda no Brasil, a tendência a jogar para dentro da família a responsabilidade e o ônus das carências avoluma a culpa das mulheres pela situação. Que expectativa temos dessa mulher? Que volte a cumprir o papel tradicional e se mantenha dentro do núcleo familiar? Políticas sociais atuais, que corretamente questionam o grau de institucionalização de alguns processos de socialização — quer dos idosos, quer das pessoas sob conflitos legais — e tentam, como resposta, jogar para dentro da família, ou para dentro de núcleos mais humanizados, a ressocialização ou a manutenção da socialização dos indivíduos, não prevêm a construção de estruturas de apoio a isso adequadas. Assim, mais uma vez penalizam o núcleo familiar com responsabilidades acima de sua capacidade de cuidado.

Dentro da dimensão estrutural e econômica, existe hoje uma visão entranhada de maneira capciosa dentro das nossas políticas, e forjada por várias instituições multilaterais de cooperação, de que é muito importante a reconstituição do papel da mulher no núcleo familiar, porque essa mulher é boa gestora da pobreza porque essa mulher é capaz de, com pouquíssima renda, “se virar” para garantir uma socialização menos rebelde ou menos problemática das pessoas em torno da sua família. Ao ser capaz de gerir a pobreza sem se revoltar, são mais adequadas para os programas que trabalham com atenção aos núcleos e grupos familiares extremamente necessitados, conforme já afirmado pela Profa. Regina Mito. Essa volta à responsabilidade familiar, se em grande parte expressa uma necessidade de humanização das políticas sociais, ao mesmo tempo mostra a falência do Estado de resposta, e uma incapacidade nossa, como setores críticos, de cobrar uma ação efetiva deste Estado. Ao aceitar a falha do poder público, assume-se, freqüentemente, a lógica de cobrança da responsabilidade do núcleo pessoal e familiar quanto a essa necessidade de políticas.

Acredito que o desafio que deveríamos assumir, do ponto de vista de gênero, e para construir efetivamente condições de relação igualitária entre homens e mulheres, seria pensar como as políticas públicas podem, interferindo nessa miséria social que é a

realidade do nosso país, trabalhar com uma perspectiva de construção da autonomia das mulheres como sujeitos sociais, e não com o papel de austeridade permanente atribuído a elas —papel de sustentáculo, ou de consciência crítica dos outros, dentro de um pretensão papel familiar, que poderia ser compartilhado, mas que muitas vezes, na responsabilização final, não o é.

Profa. Dra. Bader Burian Sawaya

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP.

“A família, fonte de todo bem e todo mal.”

A família é acusada como sendo lugar de servidão, lugar da reprodução social da desigualdade, da formação da neurose e da normalização. Ao mesmo tempo, exaltam-na como lugar da mediação, primeira e forte, entre o indivíduo e sociedade. “Lócus” de fruição da vida emocional, mesmo que para a tristeza.

Com relação ao Programa Fortalecendo a Família (PFF/SP/SP), o nome indica claramente o que o trabalho com as famílias pretende evitar: apenas ampará-la ou só “assisti-la”.

Mas só isso não é suficiente para explicar o que significa fortalecer a família. Para tanto, em primeiro lugar, além da contradição citada no primeiro parágrafo, é preciso considerar a oscilação do valor atribuído à vida familiar, como a que ocorreu na segunda metade do século XX. Enquanto nas décadas de 1970 e 1980 discutia-se a crise e previa-se a morte da família, ao final do século ela ganhou importância como valor social e afetivo.

A centralidade da família na vida das pessoas é indiscutível. Uma pesquisa realizada pelo UNICEF com 5 mil jovens brasileiros revelou que 95% deles percebem a família como a mais forte das instituições, e 70% consideram que a convivência familiar é o principal motivo de felicidade.

Em segundo lugar, é preciso entender as razões históricas dos valores atribuídos à vida familiar.

Não se pode esquecer que o atual “revival” da família ocorre no contexto neoliberal do Estado mínimo e de valorização do individualismo, do “intimismo” e do caráter de subjetividade da vida social. Há o que poderíamos chamar de uma ditadura da intimidade, segundo expressão de Sennet, que significa o retraimento da vida pública, o enaltecimento do desejo particular de cada um e a tendência ao encastelamento do homem no “eu” narcísico, conforme evidenciam as expressões tão em moda: auto-estima, auto-ajuda, auto-realização, entre outras. Esta ênfase no fechamento em si é tão forte que, para fazer face a essa expectativa, o eu torna-se um fardo.

Segundo Negri, em seu livro *O império*, a ordem neoliberal global se vale dos afetos para sustentar sua estrutura de poder, que depende da dominação da alma, dos desejos e das motivações. Isto significa que se introduz na cena pública o “valor-afeto” como um dos principais operadores da ordem social mundial, indicando que o poder de produção e circulação de emoções é estratégia de dominação política e econômica.

Nesse contexto ideológico, em que a subjetividade é espaço privilegiado de reprodução do poder, é esperado que a família se destaque entre as instituições de socialização e educação. Afinal, ela é especialista em lidar com uma das estratégias contemporâneas de dominação no plano local e global, que é o valor-afeto. As redes de sociabilidade, de obrigação e de solidariedade que ela é capaz de promover ganham importância política e subjetiva.

Defendemos aqui, por paradoxal que possa parecer, que são essas qualidades que a credenciam a ser campo privilegiado de políticas públicas voltadas à transformação social, no momento em que se reclama que o espaço público foi privatizado, pois:

- Além de ser fundada no laço afetivo, ela é um dos raros espaços de sociabilidade e experiência de vida em grupo, na era do individualismo;
- Ela vive intensamente a contradição entre defender a individualidade de seus membros e discipliná-los. Ela medeia a reprodução social, ao mesmo tempo que protege e deseja que seus filhos se libertem desse processo;
- Ela é o lugar da indistinção entre poder e afeto, em que o amor incondicional confunde-se, muitas vezes, com poder total sobre o outro.

Daí as contradições que caracterizam a família contemporânea. Ela acarinha, mas também encerra hostilidade e conflito; ela acolhe e expulsa ao mesmo tempo, como fala um jovem em situação de rua: “Família é o único lugar que dá sossego, mas não dá para morar lá muito tempo.”

Essas contradições afetam as famílias, gerando um sofrimento que é agravado pela pobreza — portanto, sofrimento ético-político. E o mais freqüente, entre os homens, é o provocado pela incapacidade de cumprir o papel de provedor financeiro do lar; entre as mulheres, por não conseguirem tirar os filhos das ruas e protegê-los da criminalidade e da droga.

Essa breve introdução, visa indicar elementos para a definição do que seja fortalecer a família.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que o seu norte é a transformação social.

1) Daí a preocupação do Programa, citada no início, de não se restringir ao amparo e à assistência, com a criticidade de não cair no erro oposto, estimulado pelos valores neoliberais, que é a responsabilização e culpabilização da família, abandonando-a à própria sorte. Essa política tem levado algumas mães a pensar em internar seus filhos como único recurso para livrá-los da morte nas ruas e protegê-los da criminalidade.

2) Daí, por outro lado, a necessidade de se evitar a ditadura da intimidade, o que significa o fortalecimento da família *apartheid*, que isola os seus membros de outras formas de associações e grupos.

Fortalecer é potencializar a família para que ela como um todo, e cada membro em particular sejam capazes de se oporem, com ações concretas às diferentes formas de servidão. Especificamente, para as famílias que serão atendidas pelo PFF/SP/SP, potencializar significa:

- Dar condições emocionais e intelectuais e legitimidade para que elas possam resistir, também, às induções à participação social das famílias na direção que nós, profissionais, queremos;
- Criar o sentimento de comum na família e motivar à busca de infindáveis outros comuns na comunidade e na cidade;
- Considerar a família em sua dimensão de vida privada e pública, sem hipertrofiar a atenção ao desenvolvimento interno dela ou ao seu protagonismo social, mas articulá-las, de modo a capacitá-la a se tornar um espaço de ressonância dos interesses e necessidades coletivas e de mobilização à participação social;
- Trabalhar a família pensando nas necessidades da comunidade e da cidade, bem como na felicidade pessoal e no direito à individualidade de cada um de seus membros;
- Considerá-la um “lugar com calor”, o meu lugar na comunidade e na cidade, em que a noção abstrata de igualdade e de direitos adquire sabor (mesmo que amargo);
- Por ser espaço de afeto, fortalecer a família é, também, trabalhar emoções como medo, culpa, vergonha, ressentimento e ódio, visando à emancipação política;
- Também é transformá-la em lugar de “bons encontros”, o que é algo fundamental para que as mulheres deixem de sentir alegria apenas quando se separam dos maridos e para que as crianças e adolescentes não necessitem ir embora para fugir da violência.

Concluindo, fortalecer a família é mudar o paradigma da participação social, tirando-o da ortodoxia da racionalidade e da cisão público/privado, para compreender, como nos ensina Espinosa, que a alegria tem virtualidade ética, pois potencializa a oposição a qualquer tipo de servidão, e a tristeza nos empurra, cegamente, a atos que geralmente lamentamos mais tarde.

Texto **2**

Possibilidades abertas pelo Programa Fortalecendo a Família — PFF/SP/SP

Marta Silva Campos

Introdução

As primeiras medidas para efetivar programas de renda mínima no Brasil são da década de 1990. O primeiro projeto de lei¹ nesse sentido foi aprovado no Senado em 1991, mas sua longa tramitação na Câmara Federal não foi concluída com sucesso.

Quatro anos depois, o governo do Distrito Federal e as prefeituras municipais de Campinas e Ribeirão Preto começaram a executar programas que repassam dinheiro para os segmentos pobres da população. Por meio de legislação própria, os municípios paulistas criaram o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM. Em Brasília, o Bolsa Familiar para a Educação, ou Bolsa-Escola, foi estabelecido por decreto. O nome dado ao programa deixou clara a diretriz, mais tarde generalizada, de vincular a concessão do benefício a mais condições de acesso à educação fundamental.

Em 1996, desenvolveu-se o programa Bolsa Criança Cidadã, articulando governos federal, estadual e municipal e organizações não-governamentais (FONSECA, 2001). Com o objetivo básico de erradicar o trabalho infantil, o programa contou com a iniciativa e financiamento da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social e apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

¹ De autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

As atividades do Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) começaram em algumas áreas rurais de concentração da exploração ilegal da mão-de-obra infantil e depois estenderam-se para áreas urbanas. O programa ainda está ativo e possui considerável abrangência nacional.

Sucederam-se, nas três instâncias de governo, várias iniciativas que incluíram o subsídio financeiro direto para famílias. Tais ações resultaram em formas variadas de programas e objetivos intermediários, como também em diferentes critérios para a escolha dos beneficiados.

O dinheiro repassado pelo governo tem a finalidade de cobrir determinadas necessidades das famílias. É o caso do Cartão-Alimentação — operado pelo Fome Zero —, destinado à compra de alimentos; do programa Bolsa-Escola, para manter a criança na sala de aula e melhorar seu aproveitamento escolar; do PETI, em que o benefício serve para suprir a perda de rendimento familiar com o fim do trabalho infantil e a volta, ou permanência, da criança na escola; do Auxílio-Gás, entre outros.

Atualmente, a lei federal n. 9.533, de 1997, regulamenta esses programas. Ela autoriza a ação conjunta dos governos federal e subnacionais (prefeituras e estados), especialmente quando a arrecadação fiscal e a renda média familiar ficam abaixo das vigentes no Estado. Dessa forma, os programas passarão a surgir de acordo com a iniciativa dos governos, e seu funcionamento será norteado por exigências restritas. Isso leva a prever que a quantidade de programas se tornará ainda maior.

Tal situação coloca obstáculos a uma verdadeira eficácia da ação estatal na área social e é um fator de confusão junto à população beneficiária. Isso fez o governo federal começar a procurar formas de superar as dificuldades técnicas e políticas para a unificação programática e para reorganizar a estrutura administrativa responsável.

As mudanças anunciadas deverão levar de imediato à adoção de um único benefício: o Bolsa-Família, com critérios padronizados para cálculo de seu valor financeiro, cujo pagamento será feito por cartão magnético, também único (*O Estado de S. Paulo*, 28 set. e 1 out. 2003).

Quanto às ações relativas à transferência de renda direta como mecanismo de política social, ressalte-se a recente (08/01/2004) aprovação da lei federal do Programa Renda Básica de Cidadania, ainda não regulamentada, e estabelecida em moldes bastante diferenciados dos atualmente vigentes nos chamados programas de renda mínima.

Esta breve revisão da trajetória dos programas governamentais de transferência monetária direta para famílias e a visão da sua situação atual levam à realidade de uma constante elaboração teórica e prática. Definem, assim, a importância da reflexão sobre o trabalho em curso no PFF/SP/SP, não apenas no âmbito do desenvolvimento interno do Programa, mas também no da avaliação comparativa de seus processos e resultados em esfera nacional.

Os programas de renda mínima na cidade de São Paulo

Além do PETI, com recursos federais, e do Renda Mínima, ambos administrados pela Prefeitura do Município de São Paulo, a cidade conta com o Renda Cidadã, de iniciativa do governo estadual, com repasse de verbas federal. Nesse último desenvolve-se o Programa Fortalecendo a Família, com administração descentralizada, por meio de um acordo com a Secretaria da Assistência Social do Município. A prática dos vários programas já mencionados determinou critérios em que se baseiam as exigências normativas do PFF/SP/SP.

Exigências normativas do PFF em São Paulo

Critérios de inserção

Moradia no distrito correspondente e dois anos no município, com comprovação; renda mensal desde um salário mínimo até dois; ter dois filhos, ou mais, com idade até 16 anos.

Responsável pelo recebimento do subsídio

A mulher com idade acima de 18 anos ou, em sua ausência, o responsável pela organização e provimento da família.

Fatores a ser ponderados na seleção das famílias atendidas

Em ordem de importância: provedor desempregado; chefia de mulher; maior número de filhos com idade inferior a 16 anos; presença, na família, de filho cumprindo medida socioeducativa; pessoas portadoras de deficiência ou egressas do sistema previdenciário; idosos com mais de 65 anos.

Tempo de permanência

No máximo um ano, prorrogável até dois.

Critérios para permanência

Participação em reuniões e atividades coletivas; comprovação de matrícula e frequência dos filhos de 7 a 16 anos no ensino fundamental; carteira de vacinação atualizada das crianças abaixo de 5 anos.

Procedimentos de desligamento das famílias

Após entrevista de avaliação, ao completar um ano de adesão, ou, no caso de mudança de situação, levando ao não preenchimento dos critérios de admissão.

[Norma Operacional Básica do Programa Renda Cidadã, sobretudo artigos 2º a 4º, apud BAIERL, 2002].

Características dos programas dentro da política social brasileira

Para uma análise das formas de trabalho socioeducativo com famílias, criadas no PFF/SP/SP, é essencial visualizar seu enquadramento institucional na implementação da Política de Assistência Social, enquanto estiver vinculado à garantia de renda mínima.

Trata-se de manifestação setorial específica, inserida no quadro da política social brasileira. Apresenta uma situação distinta dentro do conjunto de meios empregados, variáveis tanto na amplitude de ação quanto na quantidade e qualidade da cobertura, e em especial nos princípios que norteiam o acesso da população.

Além de verificar “quanto” de proteção social é fornecido pelo Estado, aspecto em geral restrito à produção de análises quantitativas baseadas nos níveis de despesa, valor dos benefícios e número de beneficiários, é essencial explicitar “quem” está incluído, considerando-se todos os caminhos utilizados. Esse conhecimento dos “destinatários” da proteção social é tanto ou mais relevante do que estudar como ela é organizada.

Falamos aqui da definição prioritária dos critérios de escolha dos titulares de determinados direitos, de um sistema de inclusão/exclusão e, em decorrência, do conhecimento das “coletividades redistributivas” [FERRERA, 1993, tradução nossa].

Desse ponto de vista, o Brasil, a partir dos anos 1930, seguiu o caminho comum à maior parte dos países da Europa Ocidental: a proteção social ao segmento dos trabalhadores empregados. Isso se fez por meio da organização do seguro público obrigatório, com previsão dos riscos relativos a acidentes de trabalho, doença, velhice, invalidez e desemprego. Financiado em sua maior parte por contribuições padronizadas de empregados e empregadores, esse seguro passou a conferir, de forma gradativa, direitos e obrigações às diversas categorias de trabalhadores.

Mecanismos de solidariedade

A tônica fundamental da proposta de intervenção do Estado de Bem-Estar Social, desenvolvido a partir de elementos de política social, por via contributiva ou fiscal geral, é a criação de mecanismos obrigatórios de solidariedade entre os cidadãos. O objetivo desses mecanismos é promover igualdade de recursos para enfrentamento dos riscos, nos vários segmentos populacionais.

O sistema previdenciário brasileiro apresenta uma grande restrição a essa solidariedade: exclui cerca de 49% da população economicamente ativa, sem participação no mercado formal de trabalho. Ao mesmo tempo, como o segurado recebe proporcionalmente ao que paga, não há dispositivo redistributivo entre os salários. O resultado é que as disparidades existentes entre os salários são mantidas por ocasião do recebimento de aposentadorias e pensões. Outras desigualdades patentes de benefícios — entre funcionários públicos e empregados do setor privado, ou entre trabalhadores rurais e urbanos — tiveram longa permanência no sistema e não se extinguiram totalmente após as recentes reformas.

Nesse tipo de política social, as negociações se dão entre o governo e as lideranças trabalhadoras. Ao apoiar as lideranças com o estabelecimento de normas para a organização sindical e a proposição de um grande número de leis trabalhistas, o governo transforma-as numa base forte de sustentação política, dentro de marcos corporativos.

Quem são os incluídos nesse sistema previdenciário? E os excluídos? Que outras formas há para incluir esses últimos no restante do conjunto da política social?

A provisão pública de serviços de saúde no Brasil, sobretudo de assistência médica e hospitalar, vinculou o acesso a esses serviços ao próprio sistema previdenciário. Isso reforçou a atuação do mercado, desde os anos 1960, mediante a compra generalizada dos serviços de previdência e saúde (seguros de saúde). Tal procedimento do Estado, aliado à atrofia de oferta própria, estimulou o crescimento da iniciativa privada na área da saúde, apesar de esta constar como sistema de acesso universal desde a Constituição de 1988.

Existe ainda uma rede assistencial, de administração privada e estatal, destinada aos não-incluídos na provisão previdenciária e de saúde. Assim, paralelamente, desenvolve-se uma assistência aos pobres, em geral associada ao estigma de pobreza e dependência, considerada decorrente de falha no mercado.

O sistema de proteção social consolidou-se nos moldes atuais nos anos 1960-1970. Ainda que ele esteja sendo abordado aqui de forma muito resumida, é preciso destacar sua característica ligada ao desenvolvimento de uma intensa desigualdade de tratamento. Instalou-se uma hierarquia em três níveis de atendimento aos riscos: o grupo dos pobres, com a ajuda direta do Estado; um segmento intermediário coberto pelos seguros sociais, e os ricos, providos pelo mercado.

Essa capacidade de estratificação do atendimento está presente nos próprios sistemas de proteção social e freqüentemente é pouco apontada. Ela contribui para a legitimação de velhas e novas desigualdades sociais.

A partir da década de 1990, a ênfase em programas de combate à pobreza, baseados em transferências financeiras e na atuação direta junto às famílias, reforçou o mecanismo desigual de distribuição do acesso ao provimento de bem-estar. Com isso, passou-se a privilegiar a garantia de renda em detrimento do necessário crescimento da provisão estatal de serviços.

Os riscos considerados “maus” costumam ser mais bem localizados por meio de um corte de classe — mães solteiras, pessoas declaradamente pobres, portadores de deficiências, por exemplo. A absorção desses riscos tende a incluir um tratamento residual a grupos específicos, de níveis financeiros baixos, com exigências de comprovação de necessidade. Para não incorrer na probabilidade, freqüentemente mencionada, de contribuir apenas para aumentar a indigência entre desocupados, também são exigidas contrapartidas dos beneficiários.

Responsabilidade familiar

Diante das reconhecidas falhas do sistema de proteção social para a administração dos “maus” riscos, cresce o peso sobre a família, que pode ser considerada *o destino último do consumo e alocação do bem-estar social* (ESPING-ANDERSEN, 1999, tradução nossa).

Reforça-se a responsabilidade familiar já tradicional — no Brasil e em outros países, em especial nos de origem latina — na cobertura dos riscos do “curso de vida”, por intermédio do contrato intergeracional. Nele, os jovens adultos cuidam dos idosos que antes lhes transferiram patrimônio. Apela-se ao papel desenvolvido pela solidariedade parental para absorver as tensões causadas a partir do paradoxo distributivo do próprio sistema, sem, entretanto, evitar o aparecimento de efeitos perversos, principalmente em termos de igualdade entre os gêneros.

Embora a política social adote a definição do indivíduo como cidadão titular de direitos, nos programas brasileiros de Renda Mínima a família é objeto de transferência direta de recursos financeiros. Além disso, os programas tendem a jogar para o interior da família grande parte da responsabilidade da administração das questões socioeconômicas, ao mesmo tempo que subordinam o acesso a certos benefícios — anunciados para todos os cidadãos — ao critério de atenção familiar. Esse procedimento é usual nos programas de moradia popular subsidiada.

A partir da incorporação dos princípios da Constituição da República de 1988, a reestruturação das políticas sociais setoriais — para idosos, adolescentes em conflito com a lei etc. — baseou-se no reforço da responsabilidade da família.

Esta forma de concepção do Programa de Garantia de Renda Mínima, finalmente adotada no Brasil, contraria a proposta inicialmente votada e aprovada no Senado a partir de projeto do senador Suplicy (posteriormente não votada na Câmara Federal): a renda mínima seria direito individual daqueles com renda insuficiente.

O projeto votado e sancionado em 1997 estabelece critérios de acesso ao benefício de acordo com a insuficiência da renda familiar e a existência de filhos em idade escolar. Procede, portanto, a um determinado enfoque das famílias beneficiárias dentro de um conjunto maior, da população local, num processo de inclusão/exclusão social.

Os programas exigem que os pais providenciem a oportunidade de escolarização das crianças de 7 a 14 anos, conforme consta no texto da lei federal.

Trata-se de um recorte que restringe bastante o número de famílias atingidas. Ao dar prioridade às que têm membros em idade escolar, reduz-se drasticamente a verba necessária para cobertura da população no Brasil (LOBATO, 1998). Dessa forma, prevalece um modelo de família que supõe descendentes, em detrimento dos casais sem filhos.

Em alguns casos, à exigência de escolaridade dos filhos — tida como contrapartida da família —, junta-se outra, relativa a cuidados com a saúde da criança, traduzidos pelo respeito à vacinação obrigatória.

Esta ótica da chamada “focalização”, a partir de indicadores de diferentes condições sociais dos beneficiários, é recorrente como tendência da política social após os anos 1990. Seu objetivo explícito é garantir gastos localizados para resolver problemas específicos de sobrevivência de uma população selecionada por critérios firmes.

Da importância de avaliar resultados pela boa focalização conseguida decorre a marca fortemente controladora do comportamento dessa população diante dos meios que lhe são fornecidos: é o caso da exigência de apresentação de notas fiscais da compra de alimentos estabelecida no Fome Zero.

Essa diretriz programática fortaleceu-se por influência do relatório de 1990 do Banco Mundial. O documento mostrou que, para a América Latina, os serviços ofertados em caráter de atendimento universal tendem a beneficiar os segmentos médios da população. Estes já estão posicionados na sociedade de forma que sejam mais capazes de acesso físico e social aos recursos disponíveis, ainda que não existam oficialmente barreiras para entrada dos mais pobres. O exemplo clássico é o das universidades estatais.

Ainda que tal constatação seja bastante aceitável, procura-se, a seguir, analisar se o tratamento focalizado nos diversos fragmentos da situação social representa uma política social suficiente para o país no momento.

Decorrências políticas e sociais da implementação dos programas de transferência de renda

A partir da análise da natureza dos programas de transferência de renda direta às famílias, pode-se deduzir a presença implícita de uma concepção socioeducativa assistencialista. Chega-se a essa conclusão ao constatar a posição em que são colocados os beneficiários: receptores do dinheiro via bancária e controlados tanto quanto à sua elegibilidade como no tocante ao destino e aos resultados obtidos com a renda recebida.

Deve-se reconhecer que as avaliações feitas no país, também no caso do PFF/SP/SP, mostram o bom funcionamento dos programas quanto ao uso do dinheiro recebido. Ele é bem usado, valorizado. As crianças saem do trabalho, vão para a escola.

Uma avaliação realizada com apoio da Unesco (AGUIAR; ARAÚJO, 2002), centrada no Bolsa-Escola de Brasília e utilizando-se da comparação com um grupo de controle (não recebedores de bolsa), mostrou-se favorável, não só evidenciando melhora da frequência das crianças no ensino fundamental como também menor índice de evasão além de maior aproveitamento escolar.

Ao mesmo tempo, é preciso considerar que, dadas todas as circunstâncias de sua implementação, o Bolsa-Escola não se transmite aos beneficiários na ótica do direito. Podemos, assim, caracterizar essa forma de operação como tomada por um déficit democrático.

O programa desenvolve-se dentro de um pacto social entre pobres e governos. É

o contrário da tradição da política social de incluir a representatividade organizada da sociedade na interlocução com as instâncias governamentais. O enfrentamento direto com o Executivo enfatiza o clientelismo na política social. O reconhecimento desse risco está implícito nos atuais esforços federais de fazer um cadastro único dos beneficiários dos programas de transferência direta de renda à população situada abaixo do nível de pobreza.

O sistema previdenciário permite uma participação mais organizada dos beneficiários. Nele, ainda funcionam mecanismos de cooptação das suas lideranças, dada a fragilidade de uma representação popular mais ampliada. Imagine-se, então, o que ocorre numa política social destinada ao conjunto dos pobres, sem intermediação de associações representativas. O subsídio financeiro dificilmente deixará de aparecer como ajuda do governo aos pobres.

Vale aqui lembrar Leite, comentando o tratamento da política social brasileira: *a associação entre políticas sociais e cidadania, produto de um certo desenvolvimento histórico [inglês], tem sofrido uma generalização imprópria.*

Na verdade, as formas específicas de produção de desigualdades interiores ao sistema de proteção social enraízam mais — e ao mesmo tempo potencializam — nossas reconhecidas dificuldades de desenvolvimento da cidadania (CARVALHO, 2001).

Além dessa objeção, cabem observações sobre a forma de operar desse tipo de política. Uma grande parte — talvez a maioria — de seus analistas assinala que os atuais programas de transferência direta de renda às famílias, sempre em caráter temporário, expressam objetivos que vão além da prestação de uma ajuda financeira imediata à parcela da população do país sem recursos suficientes para sobrevivência.

Os programas pretendem ser instrumentos para interromper a transmissão familiar da pobreza que acontece há tantas gerações no Brasil. Busca-se atingir esse fim acrescentando à prestação do auxílio assistencial emergencial a já comentada melhoria das oportunidades educacionais para crianças e jovens — entendida como ampliação do acesso à escola e conseqüente aumento dos anos de estudo — e o desenvolvimento adequado das condições gerais de vida da população.

Para ter êxito quanto a esses objetivos, dizem os críticos das formas atuais, não basta intervir na melhoria do consumo privado, familiar. Um plano de superação da pobreza e de atendimento às famílias (vale dizer, à população) vai além disso.

Ressalte-se a necessidade de agir para aprimorar as oportunidades de consumo público a serem oferecidas: segurança pública e defesa civil devem ser adequadamente ofertadas pelo Estado (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Também a responsabilidade de atuação do Estado se faz sentir quanto à oferta de serviços que, embora feita por instâncias privadas, não está acessível aos pobres. É o caso da assistência médica e do ensino (idem).

A isso podem-se acrescentar as políticas de emprego e formação profissional, entre outras. A transferência direta de renda, para produzir os objetivos de médio e longo prazo incluídos em sua adoção como política de combate à pobreza, deve ser acompanhada por essas outras modalidades de intervenção estatal.

“A menos que o PGRM seja completado por outras ações do governo, visando ampliar o potencial de geração autônoma de renda do participante, é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, ele retome a situação de pobreza em que se encontrava anteriormente” (ibidem).

Num patamar de argumentação, analistas salientam a importância de tornar disponíveis serviços e recursos que assegurem condições de diminuir, mais que a pobreza, a desigualdade social. Desnecessário comentar o déficit brasileiro nesse aspecto.

Também se encaminha no mesmo sentido o comentário de Dominique Vidal, sobre questões pertinentes ao desempenho do Fome Zero, como o equilíbrio entre os benefícios em alimentos e auxílios de outro nível que permitam diminuir “o sentimento de injustiça comum nas camadas populares que reclamam, antes de tudo, o exercício dos direitos de cidadania” (apud FREIRE, 2002).

Ao examinar a necessidade de o governo “promover a oferta de um conjunto de serviços essenciais, com cobertura e qualidade adequados”, Lavinhas & Varsano (1997) acrescentam: “Eles são, de fato, o vetor que pode assegurar equidade entre todos os cidadãos, para além dos diferenciais de renda, que tendem, num país como o Brasil, a se reduzir muito lentamente”.

Apesar da clareza das recomendações, a efetivação dessa concepção ampliada das exigências programáticas teoricamente anunciadas é uma possibilidade remota. Não por acaso, os autores advertem que o provimento desses serviços por parte do poder público compete pelos recursos orçamentários disponíveis com a própria realização de programas de renda mínima.

Caso não atuem instrumentos de pressão popular, exercendo o controle público inerente à convivência democrática — representação localizada e bem definida das demandas —, dificilmente haverá respostas por parte do Estado.

Para que haja tal representação, destaca-se dentro do PFF/SP/SP a exigência do fortalecimento dos direitos de cidadania e da autonomia de seus participantes, expondo a necessidade de aprofundar a verdadeira importância de um trabalho socioeducativo junto às famílias.

O cartão magnético

Uma das primeiras questões enfrentadas, que ocupou largamente o tempo de debate nos grupos do Programa, foi o funcionamento dos cartões magnéticos e a existência de mais de um programa de renda mínima em São Paulo, motivando variações no ganho de cada família.

Há questões práticas: como retirá-lo e usá-lo; seu funcionamento nos caixas eletrônicos; a organização dos bancos para o atendimento, freqüentemente precária; a pontualidade dos créditos na conta. Um mundo novo a inaugurar. Mas não só: quanto

se ganha, que ajuda significa, a comparação entre os vários valores adotados nos diversos projetos e programas governamentais. Simboliza, então, a indagação sobre os critérios de inclusão/exclusão do Programa. Implica um trabalho de explicitar as normas, esclarecer o atendimento mediante transferência de renda existente no país [também houve indagação sobre o Fome Zero]. Trata-se, enfim, de examinar o relacionamento entre povo e governo no atendimento via política social. Foi grande o trabalho inicial para dissipar confusões. Mas esse trabalho é constante, com a inserção e reinserção contínuas de pessoas nos grupos.

Para resumir, ainda que simplesmente resolvendo problemas do cartão, seria necessário promover uma discussão com a população sobre temas bastante complexos — entre eles o da Justiça Social —, no sentido de trabalhar sobre a relação entre governo e população existente na focalização operada pelo programa de transferência de renda mínima quanto à seleção das famílias. Nossa falta de domínio quanto à aplicação prévia dos critérios do cadastramento dificultou muito a atuação junto às pessoas. Algumas reflexões decorrem daí: esse tipo de programa, implementado de forma desarticulada no país, pode criar milhões de descontentes, e a centralização do cadastro das famílias tende a aumentar a dificuldade de explicitação local dos verdadeiros critérios de escolha [sempre tem havido erros nas experiências nacionais]².

Por uma perspectiva socioeducativa diferente e ampliada no PFF/SP/SP

O Programa Fortalecendo a Família na cidade de São Paulo, hoje objeto de Convênio SAS–PUC-SP para sua formulação e implementação, considera obrigatória a participação dos representantes das famílias em reuniões periódicas.

Tal contrapartida pode ser interpretada como mecanismo disciplinador e de controle das famílias beneficiárias, pois implica o acompanhamento quinzenal, sistemático, face a face, do comportamento das famílias diante do Programa. Ainda que essa atividade se justifique também pela necessidade de assegurar a assiduidade da família no local designado e pelo fornecimento de dados avaliativos quanto aos resultados parciais dos programas³, é imprescindível ir muito além.

As reuniões socioeducativas podem ser entendidas como oportunidades para a abordagem mais global da situação social e econômica dos beneficiários envolvidos, entre outros motivos para evitar que se identifique a pobreza apenas com a baixa renda.

² Essa proposta de tratamento do cartão magnético é inspirada na idéia de uma transformação direcionada à cidadania, entendida como “uma relação do Estado com os cidadãos” (O’Donnel).

³ Uma real avaliação do programa implica a mensuração do diferencial em termos de superação da pobreza. Esta, entendida não apenas como nível de renda, torna as características do consumo familiar um indicador bastante parcial.

Verificamos que há deficiência e desarticulação do atendimento, tomando como base as recomendações sobre dar atenção a exigências de consumo público e à complementação do consumo privado, na medida das carências e demandas do contingente total de famílias recebidas. As áreas de saúde e educação, por exemplo, precisam ser conectadas, envolvidas. Necessitam, especialmente, ter seu atendimento e seus índices de resultados melhorados. Mecanismos de geração de renda acessíveis exigem também a disponibilidade de programas especializados.

Essa constatação mostra a importância de considerar o trabalho socioeducativo nos programas de transferência direta de renda como um movimento essencial em quatro direções.

Acesso às questões do cotidiano das famílias

A primeira delas é a escuta atenta das preocupações, necessidades e demandas, expressas pelas famílias nas reuniões dos grupos socioeducativos e na facilitação do apoio grupal ao alargamento da percepção das situações pessoais e sociais.

Nas reuniões, temos acesso às aflições do cotidiano das famílias, o que nos traz a dimensão subjetiva, manifesta de diversas maneiras, dos processos gerais relativos à questão social. É apropriada a recomendação: “não dar à questão social um tratamento de exterioridade à vida pessoal cotidiana” (SAWAYA, apud CAMPOS, 2002).

Por um lado, não se deve incentivar a participação social dos grupos em direções estereotipadas externamente. Trata-se de superar uma dicotomia usual. É preciso compreender as faces pública e privada da família e dos próprios grupos socioeducativos, para articulá-los — e não dar atenção exagerada ao seu desenvolvimento interno, ou, ao contrário, ao desempenho de seu papel social.

Construção coletiva de alternativas

O trabalho socioeducativo nesses programas também é essencial na construção coletiva de alternativas pelos participantes. Estas surgem de forma gradativa, nem sempre espontânea. Com a identificação de demandas comuns pelos representantes das famílias, é possível retirar o problema das carências do âmbito apenas individual (como inicialmente elas costumam ser apresentadas nos grupos socioeducativos). Assim, as soluções podem ser buscadas não apenas no nível do grupo de representantes, mas também no âmbito familiar e entre os grupos sociais mais abrangentes.

Quanto às diversas políticas, grandes necessidades são evidentes. Aparecem como prioritárias: atenção a saúde, trabalho (especialmente alternativas ao desemprego), habitação popular, lazer e cultura. É preciso detalhar um caminho de apreensão que consiste em possibilitar, em primeiro lugar, o conhecimento dessas políticas, ao ampliar o universo informacional acerca do tema e permitir a identificação de recursos sociais na região e na cidade, além de promover seu conhecimento interno, a compreensão e aproximação em relação às formas de organização do poder público e de representação da sociedade civil.

Exemplos disso são as aproximações com as subprefeituras (recentemente quanto à participação nos procedimentos do Orçamento Participativo), a Ouvidoria do Poder Público e os diversos fóruns com participação da sociedade civil, tais como os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Saúde, as Associações de Pais e Mestres nas escolas.

Os processos básicos utilizados são de nucleação e articulação de pessoas, serviços, organizações, para a constituição de representantes das famílias informados e participantes — um caminho para o desenvolvimento da cidadania. Mais que um objetivo ambicioso, isso é condição mesmo para o simples atendimento na maioria dos serviços públicos. Um exemplo é a necessidade da escolaridade. A população, freqüentemente, não consegue estabelecer diálogo nas escolas, na busca de melhor qualidade do ensino e de respeito a particularidades dos alunos. É necessária uma menção especial às questões do atendimento aos membros não auto-suficientes das famílias. Em quase todos os locais onde trabalhamos, foi levantada a questão da falta de vagas em creches; do atendimento a pessoas com necessidades especiais e da qualidade do ensino fundamental.

Articulação na região em que se realizam as reuniões

Outro aspecto fundamental do trabalho socioeducativo é a garantia da necessária capilaridade do Programa em sua penetração territorial, com a articulação das entidades e dos movimentos sociais — os ainda remanescentes e os possíveis novos. Trata-se de um laço dos promotores do Programa (SAS e PUC-SP notadamente) que vem permitindo, desde o início, o acolhimento em locais da região para realização das reuniões dos grupos.

Sobre a articulação na região, há resultados quanto à relação de aproximação entre poder público e entidades sociais, o que estimula estas últimas para maior abertura à região. Facilita-se, assim, o controle público da política social.

Além da mencionada participação no Orçamento Participativo, presente na maioria das áreas, destacam-se a divulgação e o reconhecimento pelos moradores das condições de vida no bairro, a realização de eventos — como uma feira de exposição de trabalhos — que estimulam o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos da população, informação sobre os recursos regionais, intercâmbio com entidades que promovem espaços de lazer (Sesc, clubes e associações) para vivências culturais e sociais e para ampliar laços locais.

Desenvolvimento geral da sociabilidade

Enfim, o trabalho socioeducativo atua na direção do reconhecimento básico de um papel do Programa na sociabilidade de bairro, altamente prejudicada pela deterioração das relações de vizinhança, que se tornam indesejáveis, sobretudo nas áreas em que podem oferecer risco à segurança. Em todos os bairros, a falta de locais para realização de encontros, lazer, cultura, é uma constante. A propósito, são visíveis as funções de todos os grupos no acolhimento pessoal dos participantes. Vale a pena fazer uma referencia às dificuldades

iniciais no manejo da situação das pessoas que não faziam parte do Programa mas desejavam assistir às reuniões, acompanhando vizinhos ou parentes.

Sabe-se hoje que um investimento de caráter social diminui o impacto da violência nas condições de vida da população.

Conclusão

Todos os fatos e considerações presentes neste texto mostram sobretudo a necessidade de uma atuação relativa a aspectos essenciais para tornar o Programa socialmente vantajoso, o que não será alcançado apenas com o repasse de dinheiro.

A ambição de influência sobre a família, para melhora mais duradoura de suas condições de vida, dificilmente será satisfeita pelo atendimento via rede bancária. É necessário potencializar o significativo efeito que o aporte financeiro — ainda que pequeno — tem sobre o orçamento familiar e evitar os conhecidos riscos da monetarização excessiva da política social. Isso deve ser observado sobretudo num país como o Brasil, em que essa monetarização já é elevada, com grande prejuízo da oferta de serviços educacionais, de saúde e sociais em geral, perpetuando a gigantesca e antiga desigualdade social.

Além de oferecer condições adequadas para o trabalho sistemático com os grupos de famílias, o Programa deve designar recursos específicos de apoio às formas criativas de trabalhar, para além desses grupos.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. *Bolsa-Escola — educação para enfrentar a pobreza*. Brasília: Unesco, 2002.
- BAIERL, L. *Crítérios e procedimentos a serem realizados*. Documento de 9 de dezembro de 2002. Equipe de Metodologia, PFF/SP/SP.
- CAMPOS, M. S. *Principais idéias* [Destaque livre e rápido]. Relato de painel realizado no Tuca em 19 de setembro de 2002. São Paulo, 2002.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil — o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.
- FERRERA, Maurizio. *Modelli di solidarietà*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1993.
- FONSECA, A. M. da. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FREIRE, V. *Alguns resultados preliminares do trabalho socioeducativo — Programa Fortalecendo a Família*. Documento interno. São Paulo, maio de 2003.
- LAVINAS, L.; VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Texto para discussão n. 534. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- LOBATO, A. L. [org.]. *Garantia de renda mínima — ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- O ESTADO DE S. PAULO. Edições de 28 set. 2003 e 1 out. 2003.

Texto 3

Seguridade social e cidadania

Maria Aparecida Tardin Cassab

Introdução

O objetivo desta comunicação é realçar o caráter e o lugar da política em programas de transferência de renda. A hipótese é que o esvaziamento da política leve o trabalho com famílias, presente nesses programas, a isolá-las e culpabilizá-las pela situação. Será feito um exame breve e incompleto das condições que resultaram no surgimento desse modelo de ação do Estado, já que não é este o foco desta apresentação, para em seguida discutir as possibilidades de retomar a centralidade da política.

A construção da seguridade

A seguridade social é o sistema de proteção social decorrente do direito social. Essa proteção é assumida originalmente como dever do Estado e seus princípios são a universalidade, a uniformidade e a equidade.

É necessário ressaltar que a noção da seguridade como direito social significa a ruptura com a concepção que a inscreve apenas nos circuitos da família, das organizações sociais privadas e em uma difusa comunidade, mais recentemente travestida na figura da sociedade civil, como será abordado adiante.

A noção de direito social e os princípios acima relacionados inscrevem a seguridade como um dos parâmetros na relação Estado-sociedade. A seguridade forma-se a partir das intervenções do Estado na regulação do trabalho. Embora não seja pertinente aprofundar seus processos iniciais de formação na Europa, é importante fixar que a seguridade está relacionada com a regulação do trabalho e a reprodução da vida do trabalhador, ainda que hoje vá além disso.

Composta de previdência, saúde e assistência, a seguridade, ao lado da legislação social, tornam público aquilo que se circunscrevia à vida de cada indivíduo. Desse modo, o contrato de trabalho, suas condições, e as situações de ruptura enfrentadas pelos trabalhadores, como desemprego, acidente e doença, passam a ser questões coletivas tratadas pelo Estado. É a transformação do privado em público e da questão social como responsabilidade do Estado. A questão social assim entendida forma-se por meio das lutas dos trabalhadores que impõem ao Estado intervenção na regulação do trabalho e nas condições sanitárias, acidentárias, trabalhistas e securitárias. Essas lutas emergem no contexto da ampliação da exploração intensiva da força de trabalho, do assalariamento, do aumento da produtividade e da intervenção econômica e social do Estado. As recentes transformações no mundo do trabalho produzem massas de trabalhadores aptos que não conseguem lugar no mercado de trabalho. Com isso, novas requisições e discussões passam a fazer parte do tema da seguridade social, em especial na Europa, através dos debates acerca dos programas de renda mínima. Essa questão é particularmente aguda em relação aos jovens que não encontram seu primeiro emprego e vêm sendo mantidos em programas sociais do Estado em “estágios” e “formação profissional” com o objetivo de diminuir a pressão da demanda por postos de trabalho [CASTEL, 1998].

Se a política de seguridade social é resultado das lutas sociais dos trabalhadores, ela também foi — e ainda é — importante instrumento do Estado no controle dessas mesmas massas urbanas. A seguridade é parâmetro de cidadania e, ao mesmo tempo, de cooptação.

Os processos de redemocratização do Estado brasileiro foram amplamente impulsionados pela crise do modelo de desenvolvimento baseado em endividamento externo, e pela intensificação das lutas dos trabalhadores, seja nos movimentos sociais mais gerais, no movimento sindical combativo ou no surgimento de novos sujeitos políticos nas arenas de negociação e embate do Estado. Em certo sentido esses processos completaram a seguridade social no Brasil e a consagraram como direito social, tal como expresso na Constituição de 1988.

Os avanços na legislação social e a nova orientação dos princípios da organização, gestão e controle da política de seguridade trouxeram uma inovação na agenda pública: a valorização dos próprios processos de democratização da política. A descentralização participativa, como princípio, impôs ao Estado o papel de pólo emissor de uma ação democrática e política coordenada. E agregou à seguridade o valor de campo estratégico de formação da cidadania, além de fornecer cobertura dos direitos expressos nos serviços concretos prestados.

Todos esses avanços se deram em uma base social assolada por uma longa recessão, profundamente pauperizada, com renda concentrada, com amplos segmentos sociais excluídos do mercado de bens e serviços. Completa o quadro um Estado controlado por setores que, por meio de uma política do “é dando que se recebe”, privatizaram a coisa pública. Esse foi o cenário dos anos 1990, no qual o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso aprofundou a integração subordinada aos circuitos da economia internacional iniciada com o governo Collor, seguindo a risca o receituário dos organismos internacionais de crédito.

Isso significa que a abertura ao setor privado, gestada desde a ditadura militar, conheceu sua plena expansão, com a privatização e ou mercantilização da saúde e da previdência. Nesse período, outra estratégia que qualificou a ação do Estado na seguridade foi a retomada da oferta de serviços sociais pelas empresas com contrapartida de renúncia fiscal.

A direção da ação política

A ação política do governo F. H. Cardoso no campo dos direitos sociais à seguridade retornou esse sistema a padrões de baixa cidadania característicos de suas formas iniciais. Hoje trabalhadores assalariados somente têm acesso à seguridade por meios próprios, ou seja, pela compra de serviços; ou da oferta das grandes empresas monopolistas, os sistemas corporativos ou seguros sociais privados. Os que estão fora da relação de assalariamento têm acesso apenas a serviços sociais públicos de baixa qualidade e cobertura. Isso se dá por ações de caráter assistencial ou monetário — renda mínima — baseadas nos mínimos sociais.

A direção da ação política na seguridade, toda ela fundada na idéia da governabilidade com os argumentos acima expostos, resultou em: esvaziamento da saúde, retomada do caráter filantrópico da assistência e mudança na previdência social, entendida como política monetária, equalizada a noção de seguro. Essa direção se efetiva quando se faz uma aposta política do Estado no “solidarismo social” baseado na iniciativa individual resumida em empreendimentos de organizações não governamentais — ONGs — que assumem as tarefas de prestação de serviços sociais financiados pelos fundos públicos.

Efetiva-se ainda por meio de uma política de financiamento da seguridade, em particular da assistência, errática. Os recursos fiscais, com mais potencial de redistribuição são os que menos compõem o financiamento, formado em sua maior parte por recursos auto-sustentados — fundos patrimoniais — e contribuição social, em particular dos trabalhadores.

Impactos

Alguns impactos dessa direção política são visíveis na constituição da cidadania. O primeiro deles é o retrocesso da proteção social aos circuitos individuais e familiares. Mesmo quando assumida em programas sociais a prestação do serviço prende-se a condições que existem nos indivíduos de forma discriminada.

O segundo impacto é que, ainda que a descentralização participativa seja um dos aspectos que mais se realizou na seguridade tal como concebida na Constituição de 1988, o insulamento da burocracia estatal, de costas para as demandas dos segmentos sociais dos trabalhadores e em diálogo com os organismos internacionais, burocratizou, através de um discurso economicista, a gestão das demandas dos trabalhadores qualificando o que apresentava outra lógica como atrasado e não factível.

Por último e não menos importante, o terceiro impacto é a despolitização da forma de enfrentar a questão social com o deslocamento do eixo de enfrentamento da desigualdade social para o de combate à pobreza, com responsabilidade da sociedade civil, vista como um somatório de interesses fragmentados.

Em uma sociedade de renda concentrada, como é o caso da brasileira, os compromissos da seguridade social — saldar dívidas sociais, honrar as obrigações do Estado com os cidadãos, romper com práticas clientelistas e autoritárias — parecem ainda longe de serem cumpridos.

Elementos de superação

A análise dos anos 1990 no Brasil, trágicos para os direitos sociais, tem como um de seus sentidos fundamentais a busca de algumas vias para a saída do neoliberalismo e a construção de novos patamares na gestão das políticas de seguridade dirigidas para o resgate das dívidas sociais.

Os programas de renda, amplamente utilizados nos de assistência, fundamentam-se na concepção de que a questão das desigualdades pode ser amenizada pela integração, ainda que restrita, ao mercado consumidor de massas populacionais em desvantagem. Esses programas são baseados em critérios “objetivos”, que a partir de indicadores quantitativos, classificam os usuários potenciais em faixas de renda elegíveis. A formação de um cadastro único no governo federal para identificar esses usuários foi um projeto que pretendia racionalizar ainda mais a distribuição dos recursos alocados nas políticas.

A elegibilidade baseou-se em entrevistas de coleta de dados a partir de formulários bastante detalhados e com exigência de comprovação documental das informações prestadas, bem como de documentos pessoais daqueles que buscavam se habilitar nos programas. Inúmeros foram os programas criados com essas características: bolsa-escola, vale-gás, programa de erradicação do trabalho infantil etc.

0 desenvolvimento dos projetos

Algumas questões podem ser levantadas em torno da forma de desenvolver esses projetos. A primeira delas é que um conjunto de cidadãos não pode ser atingido por esses programas, pois não consegue reunir nem mesmo as condições iniciais para participar dos processos seletivos — ou porque não tem os documentos necessários ou porque estão tão vulneráveis que não participam de nenhum circuito socioinstitucional que viabilize sua inclusão, até mesmo por desinformação. Portanto, muitas vezes esses programas não conseguem atingir aqueles mais vulneráveis entre os vulnerabilizados.

A segunda questão refere-se à própria sistemática de elegibilidade. Os processos seletivos são altamente excludentes e atuam como poderoso instrumento de disciplinamento desses segmentos subalternizados. Disciplinamento expresso pela “objetividade” dos critérios que acabam por classificar os bons pobres: aqueles que reúnem um conjunto mínimo de condições de se integrarem ao mercado como consumidores. Essa classificação os separa daqueles outros que esperam apenas pela ajuda estatal, dependentes das verbas públicas.

As práticas de aplicação dos questionários são extremamente invasivas e obrigam os interessados nos programas a uma exposição muitas vezes dolorosa de suas histórias de vida, sem obter outro tratamento senão o cartão magnético para recebimento do recurso. E não é uma vez só: o procedimento precisa ser continuamente repetido com novo recolhimento das provas documentais. O mito das classes perigosas e da permanente suspeição sobre essa parcela da população é a raiz ideológica do exame minucioso a que são periodicamente submetidos para a conservação dos benefícios recebidos.

O terceiro ponto a ser levantado é a própria concepção desses programas de renda. Eles esvaziam a constituição da rede socio-assistencial, de responsabilidade do poder público, onde esses segmentos eram atendidos. Tal rede poderia potencialmente ser um espaço de inclusão através da expressão concreta da ação do Estado junto às pessoas. Essa ação, desenvolvida por agentes que portam um mandato institucional para tal, pode representar um exercício de constituição de práticas democráticas e realização de uma cidadania plena.

A relação estabelecida na monetarização da assistência despolitiza a política, transforma a todos em usuários de serviços e desmancha o vínculo com os agentes do Estado no atendimento das necessidades e reivindicações desses segmentos populares.

O quarto e último elemento é que esse tipo de ação política distancia cada vez mais o Estado do cotidiano de vida desses segmentos populares. Apesar de investigados detalhadamente em sua biografia, esse acúmulo de dados, já que não pode ser chamado de conhecimento, não os relaciona como sujeitos partícipes de coletividades, mas faz recair sobre cada um as condições mesmas de sua própria situação. Fragmentar a questão social nas biografias dos indivíduos oblitera as dimensões coletivas nelas presentes. Além dos claros impactos dessa fragmentação em relação às possibilidades de controle dos segmentos subalternizados e da despolitização da gestão da questão social, a individualização

dessas situações como problemas sociais empobrece intensamente as possibilidades de conhecimento das condições de vida, estratégias de sobrevivência e perspectivas desses sujeitos.

Para a política, a maior unidade relacional que reúne os indivíduos é a família. Ela é o centro de toda a ação da política, em particular as mulheres responsabilizadas pelo cuidado e sustento das crianças. Como nos mostra FONSECA (2001), o direito à renda é condicionado à existência de crianças, em particular em idade de freqüentar o ensino fundamental. É determinante a condição de responsável pela educação de crianças para ser elegível nos programas de renda. A idéia é complementar a renda das famílias pobres para que providenciem um mínimo de condições materiais para suas crianças freqüentarem a escola. Fica claro que essa concepção focaliza os programas de renda em alguns grupos excluindo outros segmentos etários, além de cristalizar através da política um “lugar do pobre” referido nos mínimos sociais.

Pouco restou da idéia inicial dos programas de renda. O que eles realizam na prática, com bases nas estratégias de seletividade adotadas, é o princípio de focalização da política social em oposição ao princípio de universalidade definido na Constituição de 1988. A focalização das políticas sociais produz um tipo de política voltada para o “socorro aos pobres”, contrariando o princípio da universalidade baseado na noção de direitos sociais.

Desafios

A avaliação que se faz da atuação desses programas junto aos segmentos aos quais se destinam indica alguns desafios que exigem um esforço de reflexão e equacionamento. Os principais hoje são: a desarticulação da rede socioassistencial no enfrentamento da dispersão de recursos; a descontinuidade e o caráter residual das ações; a dispersão e desinformação sobre as várias ações desenvolvidas; o avanço na constituição de uma capacidade crítica e operativa dos trabalhadores da política; a falta de instrumentos qualificados para o trabalho.

Nesse ponto é preciso fazer um breve parêntese. Em muitos programas, o trabalho com famílias acompanha o programa de transferência de renda. Ainda que sempre referido, ele não costuma ser tema de muitas obras sobre a formulação de suas bases de entendimento e metodologia de operação. O trabalho com famílias foi assumido durante longo tempo como uma vertente conservadora do trabalho social. De fato, ele se constituiu como instrumento disciplinador e higienizador dos segmentos populares.

As metodologias do trabalho com famílias são sensíveis às formas de entendimento do que sejam as famílias em vulnerabilidade e do que se estabeleça como objetivo da ação junto a elas. Essa ação pode assumir um caráter de disciplinamento com vistas a enformar as múltiplas relações em um determinado padrão de família aceitável para essa parcela da população.

Nesse caminho, sua metodologia assume, muitas vezes acriticamente, uma feição

punitiva e responsabilizadora das famílias sobre sua própria situação, desconhecendo que em seu cotidiano, muitas situações extrapolam suas possibilidades de resolução nas pautas de negociação interna daquele pequeno coletivo. Esse caminho isola as famílias em si mesmas e não recupera, por meio da ação socioeducativa, seus coletivos de pertencimento, condenando-as a uma biografia atravessada por fracassos.

Além desses aspectos, é fundamental observar que o trabalho com famílias costuma repousar sobre a figura feminina encarregada de sustentar as relações do grupo familiar. Essa prática concentra na mulher as responsabilidades da reprodução social dos membros do grupo familiar e, por meio da ação da política, configura uma determinada expectativa sobre seu comportamento. Encarar essas e outras questões como problemas é fundamental para estabelecer uma metodologia de trabalho emancipatória com famílias, superando o conservadorismo e o caráter disciplinar de que muitas vezes ela se reveste.

Outro ponto fundamental sobre os programas de transferência de renda é a discussão sobre a seletividade e focalização da política, hoje uma questão estratégica. As tendências já referidas — esvaziamento da saúde, retomada do caráter filantrópico da assistência e deslocamento da previdência como questão de política monetária — ainda estão em curso. A reversão dessas tendências exige dos formuladores das políticas uma nova orientação que vá além da questão da composição e gestão dos fundos e se dirija para um rearranjo dos objetivos da política expressos na apropriação desses fundos (OLIVEIRA, 2000)

As possibilidades de estabelecer um caráter universal da política de seguridade associada a direitos sociais enfrenta críticas. Uma delas é de particular relevância para a discussão aqui empreendida, pois questiona o próprio modo de operação da política. Trata-se do enfrentamento da seletividade, que se mostra inevitável, frente à escassez de recursos e o volume das demandas.

Em relação às políticas de renda, parece possível constituí-las com caráter universalista, ainda que necessariamente isso implique em seletividade. As formulações iniciais no debate sobre programas de renda tinham por base a concepção do indivíduo como portador de direitos. Fonseca (2001:101) mostra que nessas formulações

“o indivíduo é cidadão — todo cidadão brasileiro, residente no país, maior de 25 anos, que tenha renda menor que x terá direito a 30% da diferença entre sua renda e o mínimo estabelecido — e como tal, tem direito de usá-la como bem quiser, aumentando à sua maneira o seu nível de bem-estar.”

Nessa característica os programas de renda substituiriam os de caráter compensatório, ampliando os programas que independem de contribuição para habilitação ao direito.

Algumas contraposições podem ser levantadas. Elas apontam na direção da superação do caráter focal assumido hoje pelos programas de renda. A mais importante delas é que esses programas, atrelados às possibilidades do consumo individual, interessam-se em recolocar os beneficiados na esfera da distribuição e do consumo, sem atuar no combate aos privilégios e nos modos de dominação presentes, assentados nas formas assumidas pela produção e propriedade.

Ressalta-se, ainda, as formas de transferência dos fundos para o financiamento dessas políticas. Elas estão definidas de forma que parte dos municípios é inelegível para determinados projetos. Sposati (2002:10) chama a atenção para esse processo:

“A questão diz respeito à desigualdade de acesso a direitos dentre os moradores das várias cidades ou mesmo bairros do país. A inexistência da universalidade do direito no âmbito nacional traz, por consequência, o acesso ao direito limitado à área de abrangência do bairro ou da cidade. Isto supõe dupla exigência. A primeira exige uma articulação nacional para vigilância das discrepâncias aos direitos sociais, já que ocorre a territorialização dos direitos. A segunda exige a instalação de novos mecanismos de controle dos gastos sociais diluídos em múltiplos gestores. O âmbito nacional ao transferir recursos federais para os municípios exerce um novo poder político — de reforço a alianças político-partidárias — trazendo por decorrência, uma diferenciação de condições de acesso aos programas sociais dentre os moradores de várias cidades.”

Ainda que baseadas em municípios, a distribuição dos recursos e a própria implementação local não se apropriam da idéia de território, mas “geografizam” o espaço a partir de unidades arbitrárias. Essa é uma questão de fundamental importância visto que ela é a base de uma seletividade, indispensável frente à escassez de recursos e o volume das demandas, que considere as práticas sociais das populações assistidas e não apenas a construção de critérios arbitrários. Pois, “o território é um produto produzido pela prática social e também consumido vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto a prática social” (BECKER, 1983: 8).

Cabe enunciar como ponto de partida de uma nova reflexão o ponto de chegada aqui delineado: A espacialização da política baseada na unidade geográfica é reforçadora da individuação na política social, abrindo processos de competitividade entre bairros, regiões e municípios e indivíduos.

O termo *individuação*¹ não se opõe a individualização dos sujeitos. Ao contrário, desconecta os indivíduos de sua classe desmanchando progressivamente sua condição de indivíduo social para restringi-lo ao mundo privado. Seus dramas, destino e experiências são escritos fora de sua classe social, mas apenas nos domínios de uma biografia atravessada por dores, solidão e pobreza.

A possibilidade de transformação das demandas individuais em demandas de classe é a alternativa possível para que possa ser percebida a tensão:

“[...] que podemos pressupor nas relações entre cidadania e tradições, sendo estas respostas exatamente na ausência de uma medida de igualdade que os direitos constroem e pela qual as hierarquias do mundo privado podem, ao menos virtualmente, ser dissolvidas para que se transfigurem nas diferenças de classe...” (TELLES, 1994: 47).

¹ O termo *individuação* é conceituado no *Dicionário Houaiss* como

“processo pelo qual uma parte do todo se torna progressivamente mais distinta e independente; diferenciação do todo em partes cada vez mais independentes”.

Ao se considerar a espacialização da política nos territórios, pode constituir-se numa das possibilidades de recuperação de seus laços com sua classe social, pois o território como construção não é apenas o espaço dado, mas expressa e se constitui concretamente na luta de classes e está no cotidiano dos indivíduos nas formas pelas quais produzem e reproduzem sua existência.

Referências bibliográficas

- BECKER, Bertha. *O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo*. Abordagens políticas da espacialidade. Rio de Janeiro: Programa de pós-graduação em Geografia — UFRJ, 1983.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. *Passagem na neblina*. Classes Sociais em Mudança e a luta pelo socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8 a 11 out. 2002. Disponível em www.clad.org.ve/fulltext/0044509.pdf.
- TELLES, Vera. "Cultura da dádiva, avesso da cidadania". Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: ANPOCS, ano 9, jun. 1994.

Texto **4**

Ações socioeducativas em programas de transferência de renda¹

Regina Célia Tamaso Miotto²

Introdução

As ações socioeducativas com famílias em programas de transferência de renda estão cada vez mais complexas e formam uma das questões que mais têm intrigado os profissionais que trabalham nessa área. Em sua discussão destacam-se aspectos relacionados: à produção do conhecimento e às orientações profissionais decorrentes desse conhecimento; o compromisso ético dos profissionais em relação às famílias por eles atendidas; o papel atribuído à família no contexto da proteção social e dos próprios processos familiares e a visão historicamente construída sobre a relação entre família e educação.

Por todas essas facetas, trata-se de um tema complicado, ainda mais num tempo de tantas transformações e incertezas. Ao considerar tal complexidade, optou-se por evidenciar dois pontos que parecem importantes para repensar as ações socioeducativas com famílias. O objetivo disso é requalificá-las na perspectiva de um posicionamento crítico.

¹ As idéias contidas nessa palestra foram desenvolvidas a partir da pesquisa sobre ações profissionais com famílias, que conta com apoio do CNPq e com a participação de Telma C. Sasso de Lima, bolsista de Iniciação Científica.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

O primeiro trata de um resgate-relâmpago sobre as marcas históricas da relação educação e família e o cenário de seu ressurgimento na atualidade no âmbito do social. O segundo busca identificar quais as perspectivas que estão em pauta ao discutir ações socioeducativas em programas de transferência de renda.

Família e educação: considerações

A marca da relação entre família e educação tem sido o caráter disciplinador dos agentes, do Estado ou da Igreja, no sentido de normatizar e moralizar a vida e as relações das famílias pobres. Um exemplo clássico está no bojo do movimento higienista que via na família toda a possibilidade de consecução do projeto eugênico. A partir da década de 1960, quando se instaurou a grande discussão sobre a educação como transformação, existiu o movimento de negação da família, e desta como aparelho ideológico do Estado. A família era tema dos conservadores. No âmbito dessa lógica muitos trabalhos denunciaram o papel da família. Dentre eles se encontra o livro de David Cooper, psiquiatra e fundador do movimento da antipsiquiatria na Inglaterra, denominado *A morte da família*.

A discussão realizada pelos intelectuais de esquerda na educação vinculou-se à escola e à educação popular, num momento em que se alavancava a grande luta pelos direitos civis, políticos e sociais. As décadas de 1970 e 1980 foram tempos pródigos de movimentos sociais. Porém, como nos lembra Barros (1995), a família foi um ator fundamental no próprio surgimento de tais movimentos. Foi o caso do movimento da Anistia no Brasil, das Mães da Praça de Maio na Argentina, do Movimento pela Saúde com as mulheres da periferia de São Paulo, dentre outros.

O problema de a família não entrar como tema na produção intelectual da esquerda começou a ser examinado no final da década de 1970, quando surgiu o livro de Massimo Canevacci *A dialética da família*, traduzido para o português em 1981. O autor discute a necessidade de se retomar o debate e recoloca em discussão estudos clássicos sobre a família, numa perspectiva interdisciplinar.

Porém, os estudos sobre esse tema específico pouco avançaram. Tanto, que hoje pode-se observar que as ações profissionais em questão, de maneira geral, estão marcadas pela ausência de discriminação quanto à natureza das ações direcionadas ao atendimento das famílias. Um exemplo disso está em agrupar condutas e procedimentos totalmente diversos sob a denominação de orientação da família, uma categoria chave do processo de intervenção. Orientação pode significar uma informação a respeito do funcionamento do serviço. Ou a realização de uma série de entrevistas com a finalidade de apoiar uma família num momento crítico de sua vida.

Em segundo lugar, essas ações se caracterizam pela utilização de categorias de análise sem o devido conhecimento ou discernimento quanto às matrizes teóricas às quais estão vinculadas. Na descrição das ações profissionais impera o emprego indiscriminado

de determinadas categorias que demonstram a precária clareza metodológica sobre o escopo de suas ações. Pode-se aí citar a dissociação feita entre a categoria “famílias desestruturadas” e a referência da escola estrutural-funcionalista, no âmbito de um discurso crítico.

Outra marca dessas ações são os processos de intervenção com famílias concebidos apenas no âmbito do atendimento direto. Não são vislumbradas outras possibilidades de se trabalhar com famílias. Não são considerados especialmente os espaços da proposição, articulação e avaliação das políticas sociais, nem a organização e articulação de serviços como campos fundamentais de intervenção na área da família. O atendimento ainda se dirige de forma maciça às famílias que, por pobreza ou falência nas suas funções, são tidas como incapazes ou “patológicas”.

Por último, tais ações caracterizam-se pela concentração dos processos de atendimento em famílias rotuladas como “patológicas”. Isso tem propiciado uma expansão progressiva na área de formação “psi”, em particular da terapia familiar, sem a devida discussão do seu lugar e do seu significado na prática cotidiana com famílias. Dessa forma, corre-se o risco de direcionar as ações profissionais na ótica da “psicologização” dos problemas sociais.

Velhos padrões

A permanência de traços como esses indicam que as ações são movidas por lógicas muito mais arcaicas e enraizadas culturalmente, tanto no seu universo afetivo como institucional. O exercício profissional com famílias ainda se movimenta por intermédio de processos pautados nos padrões de normatividade e estabilidade. As ações continuam relacionadas aos processos de integração e controle social.

Dessa forma, tira-se de foco a discussão da família no contexto de uma sociedade desigual e excludente. E se fortalece, de forma direta ou indireta, uma visão da família como produtora de patologia buscando-se a sua *pacificação artificial*³.

Uma amostra disso pode ser encontrada no complexo judiciário. Recorrer ao esquema educativo, com apoio em teorias sociológicas, psicológicas e psiquiátricas não explicitadas, tem reafirmado os princípios do Judiciário no processo de regulação da violência na esfera privada.

O consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam preservadas. Espera-se um mesmo padrão funcional das famílias, independente do lugar em que estão localizadas na linha da estratificação social. Tal padrão é calcado em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e materno, principalmente (MIOTO, 2001).

³ O termo “pacificação artificial” é de autoria de Passeti (1995) e também utilizado por Souza (2000).

Essa realidade dá a medida exata do desafio de conceber as ações socioeducativas no contexto dos programas de transferência de renda. Tal discussão no Brasil surge num momento adverso em que se sobrepõem elementos significativos: o desmantelamento do sistema de proteção gerido pelo Estado com a responsabilização da sociedade civil pela proteção social e a emergência do discurso da solidariedade (BIANCO, 1995; DE MARTINO, 2000; NOGUEIRA, 2002); a escassa produção teórica sobre o tema; a persistência de abordagens disciplinadoras nos processos de trabalho com famílias (MIOTO, 2001).

A questão ressurge sem uma apreensão teórica consistente da família no sistema de proteção social brasileiro e muito menos das relações entre família e educação. Complica-se mais, à medida que encontra eco no próprio processo de formação social e histórica do Brasil em que a família sempre foi grande referência de relações. Repercute ainda numa ideologia construída e enraizada no senso comum. Segundo ela, a maternidade/paternidade, ter filhos ou não ter filhos, a velhice, são questões de natureza estritamente privadas (SGRITTA, 1995).

O depoimento de um jovem de 19 anos ilustra essa realidade. Depois de viver a infância e a adolescência nas ruas e em abrigos — sem ter garantido o seu direito à educação, a uma qualificação profissional e conseqüentemente, a um emprego ao atingir a maioridade — ao construir uma família o rapaz diz o seguinte:

“A maior dificuldade que estou tendo é manter minha filha. Na rua, se eu não fizesse algo por mim mesmo ninguém ia cobrar nada, e agora se eu falar como pai, mesmo que ninguém me cobre, eu me cobro. Fico pensando: falhei como pai? aí vem um sentimento de menosprezo por mim mesmo, sinto-me incapaz e isso é muito ruim. Eu fico andando pelo centro, de repente aparece um camarada querendo pegar alguma coisa, mas não sabe ir, então eu vou”. (OLIVEIRA, 2000:197)

Programas de transferência de renda e ações socioeducativas

No âmbito da política social os programas de transferência de renda, embora sejam de caráter compensatório (aliás, muito pouco compensatório) têm sido veiculados como programas de resgate de cidadania. Dentro dessa orientação pode-se identificar dois tipos de discurso.

O primeiro se articula em torno da idéia que a transferência de renda, por si só, teria o poder de resgatar a cidadania: a renda transferida restituiria à família a possibilidade de entrar no mercado. Através dele as famílias acessariam os bens para a satisfação das suas necessidades básicas.

Sabe-se, no entanto, que quando se trabalha com a noção de resgate de cidadania, subentende-se que algo foi perdido ou era inexistente. E ver a cidadania apenas como capa-

cidade de compra de bens e serviços no mercado, é segundo Covre (1995: 73), “transformar o trabalhador em consumidor, servindo para estimular o consumo e neutralizar os trabalhadores enquanto sujeitos atuantes tornando-os sujeitos que recebem”.

As famílias, pelo acelerado processo de transformação e exclusão na história recente do Brasil, foram expropriadas não só de seus meios de subsistência como de seus conhecimentos, de seus valores e de seus territórios e também do próprio referencial. Portanto, o resgate da cidadania não pode ser encarado apenas a partir do simples ato da transferência de renda. Basta pensar a partir da história do Brasil. As famílias viveram, ao longo de suas trajetórias, experiências muito diversas, sem alternativas de respostas coerentes ou de construção e realização de projetos. Ao contrário, as propostas e as tentativas de mudança se transformaram em histórias de fracassos e assim perdeu-se o próprio referencial.

Acreditar que a transferência de renda sozinha garanta às famílias o estatuto da cidadania é uma forma de continuar operando na lógica de delegar a elas a responsabilidade da proteção social e exigir-lhes tarefas muito maiores do que suas possibilidades objetivas de realização. Como pensar que famílias chefiadas por mulheres com inserção precária no mercado de trabalho, com crianças pequenas e sem uma rede de serviços que suporte as necessidades de cuidado demandadas podem garantir bem-estar apenas com a renda transferida?

Reduzir esses programas apenas à transferência monetária implica em trabalhar com uma perspectiva restrita de cidadania. Isso reitera a cartilha pela qual a família por si só, a despeito de outros fatores, pode atender às expectativas que se tem dela (CAMPOS e MIOTO, 2003). Por isso, em tese, todos os programas tendem a acoplar programas de outra natureza à transferência de renda. Consideram que a cidadania envolve ações na direção da informação, da educação e da cultura, dentre tantas outras. Nesse contexto, ganham força as denominadas ações socioeducativas.

Aderir a esta proposta não significa necessariamente orientar as ações socioeducativas na direção de uma cidadania ampliada. Ela deve contar com um sistema de proteção social, garantido pelo Estado, que lhe permita exercer sua tarefa de cuidado e proteção com autonomia. Mais: num processo de resgate de cidadania, deve-se reconhecer que a família, independente de suas configurações, é um sujeito político e de direitos. Como afirma Brandão:

“Todos os projetos que misturam educação e cultura, povo e comunidade, partem do pressuposto de que mesmo respeitando seus valores é necessário transformá-los. Por isso toda educação dirigida ao povo não consegue ser mais do que um artifício que buscando mudar a lógica do conteúdo do pensar, modifique uma cultura para que dentro e fora dela tudo se transforme também ou justamente fique como está” (1985: 87).

No contexto atual dos programas de transferência de renda que reconhecem a importância e a necessidade do desenvolvimento de ações de natureza socioeducativa, duas perspectivas têm orientado o movimento dessas ações e expressam adesão a projetos societários diferentes.

Uma delas concentra suas ações nos processos familiares. A finalidade disso é fortalecer as possibilidades de gerência da família sobre os seus recursos (materiais e imateriais), e otimizar o processo redistributivo desses recursos no interior dela mesma ou de sua rede primária (parentes, vizinhos). Nesse sentido podem ser consideradas herdeiras da educação disciplinadora. O trabalho está centrado em mudanças dentro da família, nos “seus” problemas e a participação coletiva está orientada para a troca de experiências e pelas possibilidades de apoio e ajuda mútuas.

Outra perspectiva direciona as ações socioeducativas, prioritariamente, para a construção de um processo de emancipação. Isso é feito através da participação coletiva, de forma que as famílias se percebam como sujeitos na sociedade onde estão e com direitos de usufruir dos bens (materiais e imateriais) nela produzidos. Dessa forma, a dimensão educativa nos programas de transferência de renda busca fortalecer as famílias na sua capacidade de estabelecer pautas de negociação no seu interior, com as instituições e o poder público. A participação coletiva orienta-se para a democratização das relações e a construção de uma agenda pública, que permita a melhoria de suas condições e de sua qualidade de vida.

Conclusão

Em função do que foi exposto, acredita-se ser urgente o avanço de uma discussão interdisciplinar para a construção de um arcabouço teórico sobre a questão da operacionalidade das ações socioeducativas, numa perspectiva crítica. Espera-se que o debate vá além de reafirmar o potencial transformador dessas ações. Ainda, que possibilite explicitar de forma pertinente os movimentos necessários para o trânsito entre o individual, o familiar e o coletivo; entre o privado e o público. Tudo isso sem incorrer em reducionismos de ordem teórica ou política e permitindo transitar eticamente entre o direito à proteção e o direito à privacidade das famílias para as quais se dirigem as ações profissionais.

Referências bibliográficas

- BARROS, N. A. *El analise de las políticas sociales desde una perspectiva familiar*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1995. n.49, p.117-32.
- BIANCO, L. *Sotto lo stesso tetto*. ARANCIO, S. (acura). *Polítiche per le famiglie*. Torino: Gruppo Abele, 1995.
- BRANDÃO, C. R. *A educação como cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CANECACCI, M. *Dialética da família: gênese, estrutura e dinâmica de uma instituição repressiva*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. *Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira*. Ser Social. Brasília: UnB, jan./jun. 2003, n. 12. p. 165-90.
- COVRE, M. de L. M. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1995. v. 250. (Coleção primeiros passos.)
- DE MARTINO BERMÚDEZ, M. S. "Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista". Revista Fronteras. Montevideo: Universidad de la República, n. 4, set. 2001.
- NOGUEIRA, V. M. R. *O direito à saúde na reforma do Estado brasileiro: construindo uma nova agenda*. Florianópolis: UFSC, 2002. [Tese de doutorado em Enfermagem.]
- MIOTO, R. C. T. "Novas propostas e velhos princípios: subsídios para a discussão da assistência no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar". Revista Fronteras. Montevideo: Universidad de la República, n. 4, set. 2001.
- OLIVEIRA, E. C. de. *A maioria construída na arte de viver na rua*. Florianópolis: Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, 2000. [Dissertação de mestrado.] [Datilo.]
- SGRITA, G. B. *Infanzia, maternità, famiglia: la privatizzazione del problema*. Il Bambino Incompiuto. Roma: Centro Studi Bambino Incompiuto, 1995. n. 5, p. 29-43.
- SOUZA, M. P. *A publicização da violência de pais contra filhos: um estudo das implicações da denúncia*. São Paulo: PUC, 2000. [Tese de doutorado em Serviço Social.] [Datilo.]

① Programa Fortalecendo a Família para mim foi muito bom. A gente que participa das reuniões é muito importante porque tem estas informações que são para agente e as pessoas mais apertadas que sabem as informações para que as pessoas continuem legais.

Com as reuniões do meu grupo era muito bom toda semana se davam e as psicólogas não atiram.

Quando os legais que agente não tinha um dia agente ia para uma sala outra dia para outra até uma sala que estava em construção não tinha água para as pessoas beber um foi uma sujira que fugia até meu para a gente que era obrigada