

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA. FAMÍLIA COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL.**

Valéria Pires y Joseph Handerson.

Cita:

Valéria Pires y Joseph Handerson (2009). *POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA. FAMÍLIA COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/884>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA FAMÍLIA COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Autores: Valéria Pires<sup>1</sup>

Joseph Handerson<sup>2</sup>

**Resumo:** A questão da família tornou-se o eixo em torno do qual giram preocupações teóricas e práticas, a partir do momento em que passou a refletir um novo modo de organização social. A importância da família enquanto tema obrigatório de reflexão para todos os interessados na questão da mulher – na análise dos determinantes de sua opressão – está implícita no próprio título da obra clássica de Engels: *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. A conquista dos direitos políticos, pela mulher, constitui um elemento básico na conformação dos seus direitos de cidadania. Ao longo dos séculos esta conquista se processa através de árduas lutas, algumas vitórias e muitas derrotas. No Brasil, a partir de 1975 o debate feminista propõe, para o movimento de mulheres, a inclusão de novas temáticas na discussão sobre cidadania feminina, configurando um campo de reivindicações e propostas que ultrapassa o que, tradicionalmente, se entende por “política”. De fato, como parte intrínseca do exercício da cidadania feminina, se propunha o debate em torno de questões como a discriminação da mulher no trabalho, os estereótipos sexuais na educação, a creche, a violência doméstica, a saúde, os direitos reprodutivos, a situação da mulher no Código Civil, entre outros. Atualmente, as funções desempenhadas pela mulher no interior da família conferem universalidade à situação vivida pelo sexo feminino em diferentes sociedades do mundo industrial. Nesse contexto, é que nos vemos diante do questionamento que será objeto desta pesquisa, tem respaldo político para a introdução do planejamento familiar nos serviços públicos? O nosso objetivo é analisar as políticas públicas voltadas ao combate da precariedade social das famílias nos serviços públicos. O presente estudo, de abordagem qualitativa, enquadra-se numa perspectiva micro-social, uma vez que analisa o núcleo familiar de um ambiente social.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Direitos Sociais, Planejamento familiar

## Perspectivas analíticas sobre políticas públicas

A política pública, por sua vez, faz parte do ramo de conhecimento denominado *policy science* que, segundo Howlett & Ramesh (1995, p. 2), surgiu nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra. O aparecimento desse novo ramo se deu quando pesquisadores procuraram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, extrapolando o estrito apego às tradicionais dimensões normativas e morais e às minúcias do funcionamento de instituições específicas.

Com efeito, antes da *policy science* predominavam, de um lado, enfoques teóricos ou filosóficos que se dedicavam à prescrição de objetivos e ações dos governos,

---

<sup>1</sup> Universidade Católica de pelotas (valeriacapri@yahoo.com.br )

<sup>2</sup> Mestrado em Política Social (Universidade Católica de Pelotas) – Mestrado em Ciências Sociais (Universidade Federal de Pelotas); (handersonj\_82@yahoo.es)

com vistas ao bem comum. Isso gerou, conforme Howlett & Ramesh (1995, p. 2) “uma rica discussão sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos”; porém, com o crescente distanciamento que se verificou entre prescrição e ação dos Estados modernos, novas abordagens teóricas e metodológicas emergiram com o intuito de conciliar teoria e prática. Disso resultou a valorização da análise empírica das políticas realmente existentes para a construção de teorias.

Portanto, quando se fala de política *pública*, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser *pública*, isto é de todos, e não porque seja *estatal* (do Estado) ou *coletiva* (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (RUA, 1998, p. 231), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade, apresentando as seguintes características:

a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros) sob o controle da sociedade. É o que na língua inglesa é grafado como *policy* e não mais como *politics*.

b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. Segundo Sétien & Arriola (1998), são os programas, projetos e serviços sociais (especialmente estes últimos), que cumprem o papel de materializar, de fato, as propostas, as idéias, os desenhos de ação, os objetivos e meios especificados pelas políticas públicas. São os serviços sociais, dizem as mencionadas autoras, “que tornam evidente uma política pública” (p. 323).

c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes;

d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital<sup>3</sup>.

Por outro lado, é preciso reiterar que a palavra *política*, que compõe o termo *política pública*, tem uma conotação específica. Refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais). Como observa Titmuss (1981), esta política refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que tal concepção de política social só terá sentido se

---

<sup>3</sup> Sobre as necessidades do capital, Ian Gough afirma que há efetivamente um conflito entre estas e as necessidades sociais. O capital, diz ele, tal como as pessoas “tem interesses em comum, especialmente o de gerar lucros” (p.51). A geração de lucros, por sua vez, num cenário favorável a sua reprodução, assume foro de “necessidade” impositiva, a ponto de o poder estrutural do capital reverter em seu favor resultados da política social.

quem a utilizar acreditar que deve influir numa realidade concreta, que precisa ser mudada.

Portanto, política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido.

### **Perspectivas Analíticas sobre Direitos Sociais**

As políticas públicas e, conseqüentemente, a política social, têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei. Mas, aqui cabem as seguintes indagações: com que direitos as políticas públicas se identificam, já que existem pelo menos duas categorias de direitos: os *individuais* e os *sociais*, sendo que os individuais se dividem em direitos *civis* e *políticos* e, de par com os direitos *sociais*, fala-se hoje dos direitos *difusos*? Portanto, qual a categoria de direitos as políticas públicas concretizam?

Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo o princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade*.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade<sup>4</sup>, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas, do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

No âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado (BOBBIO, 1992). Nos últimos anos, é possível detectar o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia dos direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isto é, sem particularidades e especificações.

Finalmente, no século XX, surgiram os direitos econômicos, sociais e culturais, ou simplesmente os *direitos sociais*, referenciados no princípio da igualdade, tendo como instituição responsável o Estado de Bem-Estar. Esses direitos, porém, não se coadunam com o ideário liberal e, por isso, requerem reformulações desse ideário e de suas práticas, no próprio seio do capitalismo. Tal dissonância reside no fato de tais direitos não se colocarem contra o Estado, mas, diferentemente dos direitos individuais, exigirem a participação cívica deste na vida da sociedade. Com a existência dos direitos sociais houve também mudança de acento no princípio da liberdade para o princípio da igualdade. Segundo Pisón (1998), esta reorientação esteve associada ao desenvolvimento da sociedade capitalista durante o século XIX e a emergência do

---

<sup>4</sup> Dar mais a quem mais precisa.

proletariado que, desde então, passou a reivindicar novos direitos relacionados ao trabalho. O resultado dessa mudança de rumo foi a transformação do Estado Liberal em Estado Social, regida por valores social-democratas (ou socialistas no entender de alguns). Neste conjunto de direitos incluem-se, além do trabalho, a saúde, a educação, a habitação, a assistência social, que, por sua natureza coletiva, requerem do Estado obrigatoriedade de atuação e garantia (PISÓN, 1998, p.72).

Os direitos sociais, típicos do século XX, incluem “o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 113).

Complementa Offe (1994, p.169) que a noção de direitos, ou de cidadania, nos Estados liberal-democráticos de Bem-Estar, abrange três aspectos: os cidadãos são fonte última da vontade política (cidadania política), os ‘súditos’ que mantêm uma esfera autônoma de ação social cultural e econômica privada (cidadania civil) e são “clientes que dependem de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar en sociedad”. Tais componentes da cidadania têm suas raízes fincadas nas teorias políticas do liberalismo, na democracia e no Estado de Bem-Estar.

### **Planejamento Familiar no Contexto das Políticas Públicas e dos Direitos Sociais**

No tocante à família, gênero é um poderoso instrumento que nos ajuda a entender esta realidade. Em primeiro lugar, mostra que temos uma visão fortemente influenciada pelas ideologias familistas que terminam por produzir uma “naturalização” desse agrupamento humano que chamamos de família. Isso significa dizer que tendemos a ter uma representação social comum do que é uma família e desta como condição indispensável para a produção/ reprodução dos seres humanos, o que implica a idealização de um ambiente harmônico, repleto de condições necessárias ao desenvolvimento de indivíduos “saudáveis”, equilibrados e produtivos -. Em suma, implica pensar numa organização social baseada na divisão social e sexual de papéis, complementares e hierárquicos, expressos na sociedade moderna na figura do “pai/ chefe de família” e seu par, a “mãe de família/dona de casa”, logicamente que acompanhados de seu complemento, a prole.

Nesse ponto, é impossível não reconhecer que chegamos finalmente ao modelo clássico da *família nuclear conjugal*, profundamente imbricado às ideologias de gênero, que tende a considerar o “diferente” como “não-família” ou pelo menos família “incompleta” ou “desorganizada”. Essa crítica à família nuclear nos permite perceber que a dinâmica existente no contexto familiar não pode ser comportada em um único modelo de família. Ao contrário, a depender do momento do chamado ciclo vital de um grupo familiar, podemos ter uma diversidade de posições, lugares e papéis complementares que demarcam, de uma só vez, relações de parentesco, gênero e geração.

Outro aspecto, que a crítica ao entrelace das ideologias familistas às de gênero nos permite ver, é a noção de “chefe de família” predominantemente associada à figura

masculina, a quem se atribui o papel de provedor e responsável legal pelo grupo familiar, sobre o qual este exerce uma indiscutível autoridade. Essa análise nos leva obrigatoriamente à desconstrução desse modelo tradicional de família, possibilitando o entendimento da ocorrência de um conjunto de transformações nas estruturas familiares; entre elas, a identificação de outros modelos de convivência e solidariedade entre pessoas, o que traz, particularmente, a percepção do crescimento das chamadas famílias chefiadas por mulheres.

Na América Latina, há estimativas de que mais de 30% das famílias são chefiadas atualmente por mulheres e, no Brasil, sabe-se que nas áreas metropolitanas esse número é bastante superior. Na verdade, não se trata de um fenômeno novo, pois há registros da sua ocorrência em grupos populares desde o século XIX, mas, nas últimas décadas, nota-se sua ampliação entre as camadas médias e populares. Há uma multiplicidade de fatores contribuindo para a ampliação desse fenômeno e de sua visibilidade social, entre os quais se articulam fatores de ordem ideológica e socioeconômica, fazendo com que, de um lado, o modelo ideológico da família nuclear entre em choque com a “nova onda” de mulheres sós com seus filhos, em grande parte decorrente da entrada maciça de mulheres no mercado de trabalho nas últimas três décadas, o que vem lhes permitindo, particularmente àquelas de camadas médias, melhores condições de manutenção de sua família, independentemente da figura masculina; de outro lado, temos fatores de ordem mais propriamente econômica, ocasionados pelo crescimento do fenômeno entre as mulheres pertencentes às camadas mais pauperizadas da população urbana - particularmente entre aquela situada abaixo da chamada linha de pobreza - em um contexto de crescente isolamento dos núcleos domésticos das redes de parentesco e solidariedade, aumentando assim o número de pessoas “livres” de vínculos de proteção social, em situação de pauperismo extremo, evidenciando a ausência do Estado no atendimento às necessidades dessa população e pressionando o delineamento de novas políticas públicas.

Essa mesma ideologia de gênero contribui ainda para legitimar esse papel da mulher, fazendo com que estas se sintam muitas vezes responsáveis exclusivas pelos “seus” filhos, o que termina por fazê-las indivíduos ainda mais dóceis à marginalização, aceitando mais facilmente que os homens situações de penúria, subocupações e trabalhos mais penosos em nome do sustento dos filhos. São as mulheres, dentro do grupo doméstico, aquelas mais dispostas a sacrifícios, muitas vezes não medindo esforços, para que os filhos possam permanecer na escola e venham a conquistar níveis mais altos de escolarização.

Retomando a questão das mulheres chefes de família, a realidade empírica vem mostrando que há uma articulação de fatores como classe, raça e gênero que vem definindo um perfil predominante de mulheres-chefes em condição de extrema pobreza, composta em grande proporção por mulheres negras e com características desfavoráveis à sua entrada e permanência no mercado de trabalho - como baixos níveis de escolaridade e prole em idade escolar. Assim, para que ocorra uma inserção dessas mulheres no mercado de trabalho, é muito comum a transferência do papel de mãe e dona de casa para outros membros da família, geralmente para a filha mais velha, que na maioria dos casos ainda é uma criança. Alguns estudos vêm mostrando como a transformação das meninas em “mães substitutas” termina por perpetuar as desigualdades de gênero, pois penalizam as crianças do sexo feminino ao acelerarem um amadurecimento precoce destas em relação às de outras classes sociais, além de

dificultar seu processo de escolarização, transmitindo em última instância o mesmo padrão desigual de divisão do trabalho entre os sexos - o que termina por poupar os indivíduos do sexo masculino em detrimento da exploração da força de trabalho das meninas e mulheres.

Assim, as relações de gênero têm perpetuado uma desigual distribuição dos esforços cotidianos em torno da reprodução das condições de subsistência das famílias, especialmente daquelas relativas ao chamado mundo privado, o que faz com que as mulheres sejam, senão as únicas, as principais responsáveis pelo trabalho doméstico. Portanto, estas se tornam as maiores prejudicadas diante da precariedade dos serviços públicos voltados para a satisfação de necessidades como saúde, educação, infraestrutura urbana (escola, luz, água, esgoto, coleta de lixo, etc.).

O que pode ser questionado, nesse momento, são as razões da nossa ênfase no tocante à carência desses serviços relacionando-os às mulheres, visto que eles atingem diretamente todas as comunidades de baixa renda, o que, conseqüentemente, inclui a parcela da população pertencente ao sexo masculino. Em primeiro lugar devemos considerar, pelo motivo já apontado, que a divisão desigual do trabalho entre os sexos vem responsabilizando mais diretamente as mulheres pela satisfação das necessidades sociais mais ligadas ao campo da reprodução e, conseqüentemente, “liberando” os homens desse papel. Em segundo lugar, em decorrência desse primeiro motivo, é impossível ignorar que a existência de uma infra-estrutura mínima teria efeitos positivos sobre o volume de trabalho realizado pelas mulheres, permitindo uma redução dos esforços mobilizados por estas para o suprimento das necessidades de suas famílias - por exemplo: o fornecimento regular de água encanada pode evitar grandes deslocamentos das mulheres, geralmente transportando vasilhames pesados, para suprir de água sua residência, ou ainda permitir-lhes um maior número de horas de sono, pois eliminaria as constantes “vigílias” no aguardo da chegada de água para encher reservatórios e vasilhames da casa.

As mulheres precisam tornar-se beneficiárias “oficiais” das políticas públicas voltadas para o combate à pobreza, visto serem estas, juntamente com as crianças, grande parte das chamadas populações vulneráveis distribuídas pelas áreas mais pauperizadas do globo terrestre. Os homens e as mulheres gestores de políticas precisam adotar mecanismos que permitam traçar um desenho da composição destas populações, que permitam uma análise de gênero e o delineamento de políticas a partir da participação das próprias beneficiárias na definição de prioridades.

Assim, é fundamental que as mulheres possam ser instrumentalizadas para entrar na “cena pública” como protagonistas e não meros objetos das políticas públicas. Para isso, é preciso que se evidencie a percepção de que sua participação, que muitas vezes se inicia no que podemos chamar de âmbito comunitário, precisa se ampliar para outros níveis da ação política, o que implica pensar além do bairro e da circunvizinhança, indo na direção das lutas da cidade e de outras instâncias de gestão da coisa pública.

No caso das mulheres chefes de família, as políticas públicas devem levar em consideração a dupla lógica que traz desvantagens sociais para esses sujeitos, tanto como mulheres quanto como chefes de suas famílias, e as conseqüências da vivência dessa experiência num contexto social fortemente marcado pelas desigualdades de

gênero. Assim, uma proposta de ação voltada para alteração nas condições de vida desses sujeitos deve oferecer, entre outros pontos:

- Alternativas e programas de geração de renda e de formação para o trabalho, visando sua melhor inserção no mercado formal e informal.
- Apoio à atividade remunerada da mulher que tem filhos em torno da geração de infra-estrutura urbana, como creches, escola em tempo integral; equipamentos coletivos, como restaurantes comunitários, etc.
- Iniciativas que incentivem e auxiliem a busca de mecanismos legais de responsabilização dos pais pela manutenção dos filhos - independentemente da natureza do tipo de vínculo conjugal com as genitoras.
- Programas habitacionais que levem em conta as especificidades desse grupo - como os baixos níveis de remuneração e as reduzidas taxas de vinculação formal ao mercado de trabalho -, facilitando o acesso ao financiamento de moradias subsidiadas ou com reduzidas taxas de juros, bem como também para ampliação e reforma de imóveis, além da viabilização da legalização das moradias em áreas já ocupadas (regularização fundiária).

Acreditar na equidade de gênero e envidar esforços para a transformação das relações entre homens e mulheres é uma das importantes vias para a reafirmação de valores e princípios como dignidade humana, justiça, equidade, solidariedade, parceria/cooperação e participação efetiva. Logicamente que “nem tudo é uma questão de gênero”; por outro lado, todas as mudanças nas relações sociais estão de alguma forma ligadas a essa dimensão, fazendo com que gênero não seja a mais importante, mas seja uma instância necessária para a construção da utopia da sociedade mais justa com a qual sonhamos e que acreditamos colocar em movimento com a nossa prática cotidiana.

## REFERÊNCIAS

- HOWLETT, Michael & RAMESH, M. *Studying public policy*. Policy cycles and policy subsystems. Oxford: University Press, 1995.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1967.
- OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social moderno. In: OFFE, Claus. *Trabalho & sociedade: problemas estruturais e perspectiva para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, v.2.
- PISÓN, Jose Martinez. *Políticas de bienestar: um estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas. In: RUA, M.G. & CARVALHO, Izabel Valadão. *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília/DF: Paralelo 15, 1998.
- SÉTIEN, M<sup>a</sup> Luisa & ARRIOLA, M<sup>a</sup> Jesus. Política social y servicios sociales. In: BRACHO, Carmen & FERRER, Jorge (coord.). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- TITMUSS, Richard. *Política social*. Editorial Ariel: España, 1981.