

A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social

Family and the focus on women in Social Assistance Policy

Cássia Maria Carloto*
Silvana Mariano**

Resumo: A proposta deste trabalho é discutir como as ações das políticas públicas, no âmbito da assistência social que elegem a centralidade na família como diretriz, contribuem para mudanças ou reforçam as desigualdades de gênero. O que nos tem chamado a atenção é que, no processo de gestão, na operacionalização dos serviços, programas e projetos que tem a família por diretriz e foco, a mulher-mãe ainda é e continua sendo a interpelada para a participação nas atividades desenvolvidas pelo cumprimento dos critérios de permanência nos programas. As reflexões tem por base pesquisas por nós coordenadas, desenvolvidas entre 2003 e 2001. Os estudos revelam como essas ações interferem no modo como são produzidas e reproduzidas as relações de gênero, de modo a conservar padrões de subordinação ou a contribuir para o empoderamento.

Palavras-chave: gênero e políticas públicas; gênero e família, gênero e assistência social.

Introdução

Há muito se tem criticado o enfoque puramente instrumental do papel das mulheres nas políticas compensatórias de combate à pobreza, que coloca a família como objeto de intervenção. De que família se fala? Por que a família e não os indivíduos? Que papel cumprem as mulheres nos programas e projetos? É a partir dessas indagações que a diretriz de centralidade na família apontada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem gerado discussões e críticas por parte das/dos

* Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Docente do Depto. de Serviço Social – UEL

** Doutora em Sociologia pela UNICAMP. Docente de Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Uberlândia.

¹ A política de assistência social e a centralidade na família: os limites à autonomia das mulheres. Coordenada por Cássia Maria Carloto entre 2005 e 2008. Os dados foram coletados a partir de entrevistas com assistentes sociais, técnicas da Secretaria de Assistência Social do município de Londrina responsáveis pela operacionalização da Proteção Social Básica/SUAS.

Pesquisa: Chefia Familiar Feminina no Programa Bolsa Escola Municipal. Desenvolvida entre 2003 e 2005 a partir de dados cadastrais de famílias beneficiárias do programa, entrevistas com mulheres chefes de família e grupo focal com mulheres chefes de família.

pesquisadores/as preocupados/as, entre outros aspectos, com a abordagem da perspectiva de gênero.

O SUAS tem por objetivo central a definição e a organização dos elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, na qualidade do atendimento, nos indicadores de avaliação e resultado, na nomenclatura dos serviços e da rede assistencial. A unificação da política de assistência social, em todo o país, faz parte da luta das/os assistentes sociais na última década e é a última do tripé da Seguridade Social Brasileira, conforme a Constituição de 1988, a ser unificada. Essa é uma conquista importante e necessária reconhecida de forma unânime pela categoria profissional das/dos assistentes sociais. Mas há um elemento presente nos eixos estruturantes e de subsistemas, norteadores da gestão da política, que tem provocado um intenso debate e fortes críticas por parte das/dos profissionais preocupadas/os com a perspectiva de gênero apontando para um possível retrocesso na visão teórico-metodológica que subsidia o processo de trabalho no Serviço Social. Esse elemento refere-se ao primeiro eixo da proposta que é o da Matricialidade Sociofamiliar. A versão oficial do programa apresenta a seguinte justificativa para esse eixo:

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade na família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir as condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (PNAS, 2004)

O documento reconhece que “novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia” (2004 p.44) e, tem o mérito de superar a referência de tempo e lugar para a compreensão do conceito de família. O documento também afirma que a ênfase na matricialidade familiar se orienta por:

Pesquisas sobre população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionados à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à

liberalização dos hábitos e costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias geradas pelos movimentos migratórios. (PNAS, 2004)

Mas isso não é suficiente para superação do que tem sido a principal crítica das feministas, que é a continuidade do enfoque *familista* e, portanto, de uma centralidade não tanto na família, que é o termo que o documento adota, mas de uma centralidade na mulher-mãe.

O que nos tem chamado a atenção, é que no processo de gestão, na operacionalização dos serviços, programas e projetos, a mulher-mãe ainda é e continua sendo a interpelada para a participação nas chamadas atividades socioeducativas ainda é responsabilizada pelos filhos e pelo cumprimento dos critérios de permanência no programa.

A proposta deste trabalho é discutir como as ações das políticas públicas, no âmbito da assistência social que elegem a centralidade na família como diretriz contribuem para mudanças ou reforçam as desigualdades de gênero.

Família e centralidade na mulher-mãe

Percorrendo os documentos produzidos e divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, podemos observar que o órgão pensa a sua prática tendo como foco a família, entendendo-a em seus variados arranjos. A incorporação da diversidade de arranjos na definição de família não implica, contudo, na eliminação dos traços idílicos.

Assim, define que “família é o núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão” (MDS, 2006a, p. 27). Esta é uma concepção idealizada e naturalizada acerca da família, uma vez que representa apenas uma de suas facetas, a da harmonia, e oculta as demais, oculta o seu oposto, onde há também o conflito e até mesmo a violência.

Com essa concepção de família, informada por uma abordagem de cooperação e harmonia, o MDS elaborou as “diretrizes metodológicas do trabalho com famílias e com indivíduos”, visando às orientações para o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Nesse documento podemos destacar alguns pontos, como a orientação para “realizar trabalho com grupos de famílias ou seus representantes” (MDS, 2006a, p. 30). Trata-se da estratégia de adotar “metodologias participativas e dialógicas”, que se concretiza com os trabalhos em grupo.

Na prática, quem participa dos grupos são quase sempre as mulheres. Embora o documento empregue a categoria “gênero” em alguns momentos, a rigor ele opera com uma cegueira de gênero quando trata dos procedimentos de atendimento. Abrimos um parêntese para esclarecer que em primeiro lugar, gênero não é sinônimo de mulher. A concepção de caráter relacional aborda as relações socialmente construídas entre o que se denomina masculino e feminino. Em segundo lugar que não é por que o foco são mulheres que há perspectiva de gênero.

Consideramos que as políticas públicas de governo incluem uma perspectiva de gênero quando existe uma vontade explícita, de parte das autoridades, de promover uma redistribuição entre os gêneros em termos de destinação de recursos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres.

A concepção de família está mais aberta e ampliada, porém são mantidas as mesmas expectativas sobre o papel da família e suas responsabilidades enquanto um grupo/arranjo de proteção e cuidados dos indivíduos, principalmente o papel da mulher/mãe como principal elemento provocador de mudanças, e tendo um papel ativo para a configuração de uma “boa família”.

O desenho da política de assistência social constitutiva do SUAS e o padrão de operacionalização dos programas de transferência de renda presente no Município de Londrina, nosso estudo de caso na presente pesquisa, é compatível com as análises de Miotto. Conforme a autora,

o consenso existente sobre as transformações da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. Quanto às funções familiares ainda prevalece uma expectativa social relacionada às tarefas e obrigações tradicionais: “espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e principalmente materno. (MIOTTO, 2001)

A família, como aponta Saraceno (1997, p.14), é também o lugar social e simbólico em que a diferença, especialmente a diferença sexual, é assumida como base e, ao mesmo tempo, construída como tal. A autora comenta que não se trata apenas da necessidade fisiológica da reprodução e muito menos de legitimar a sexualidade. Na família o reconhecimento de que a humanidade tem dois sexos, torna-se princípio organizativo social global, e a estrutura que organiza as relações sociais e os destinos individuais. A autora considera que: “é antes de mais nada, no âmbito da família que o fato de se pertencer a um determinado sexo se transforma em destino pessoal, implícita ou explicitamente regulamentado e que se situa numa hierarquia de valores, poder, responsabilidade”.

A construção da diferença sexual é reforçada e também construída no espaço público, como pode ser o caso das expectativas e

objetivos de políticas públicas no âmbito da assistência social, em relação às responsabilidades das mulheres titulares de programas de transferência de renda. Conforme aponta uma das entrevistadas

Tudo que faz parte daquelas famílias, aquelas pessoas, a gente atende normalmente as mulheres dessas famílias, as pessoas que a gente atende são as pessoas de referência, é aquela que aglutina, que teria condições hoje de gerir melhor aquele recurso que é repassado através do programa de transferência de renda. Então, a questão é que, normalmente as mulheres, elas têm mais compromisso com os filhos, de realmente priorizar essa renda pras necessidades desses filhos, da própria família, das pessoas que moram juntas, enfim, da sobrevivência. Agora, os homens a gente sabe que têm uma facilidade muito grande de mudar de casa, de mudar de mulher, muito problema com alcoolismo, com droga, não que não tenha com as mulheres, tem, mas é em menor proporção. Os homens acabam com o recurso, aqueles homens que têm uma relação de dominação negativa com as mulheres, de violência, às vezes eles conseguem pegar dinheiro e vai tudo em bebida, com outras coisas, porque eles às vezes, não priorizam.

A partir de seus papéis na esfera doméstica ou da reprodução, a mulher tem sido a interlocutora principal tanto como titular do benefício, quanto no cumprimento das condicionalidades. Temos apontado a importância da centralidade nas mulheres para a eficácia de programas de transferência de renda no campo da Assistência Social. Em vários artigos por nós escritos temos comentado como não se pode prescindir da categoria gênero para melhor compreensão da instrumentalização dos papéis femininos nestas políticas que têm por foco a família².

Apesar da fecundidade das críticas já desenvolvidas, perdura em nosso meio a compreensão de que a família é o *locus* de atuação da mulher e o mercado de trabalho o *locus* de atuação do homem – mesmo sabendo que homens e mulheres estão presentes em ambos os espaços – essa concepção é incorporada pelas intervenções estatais. Logo, as chamadas políticas de família dirigem-se preferencialmente às mulheres.

Esse enfoque em que a mulher corporifica o grupo familiar diante das políticas estatais dirigidas à família repete-se em outras políticas sociais brasileiras, podendo ser identificado também na saúde e na educação.

Nesse sentido, encontramos explicações das beneficiárias dos programas como das assistentes sociais, para a adesão delas e ausência dos homens, sempre de modo a reforçar as responsabilidades femininas com o cuidado da família e das crianças em especial. Podemos destacar o modo como uma concepção idealizada em torno das divisões dos papéis sexuais orienta a conduta das pessoas e é introduzida em uma política social. Esta concepção expressa, de modo explícito ou implícito, a

² Ver CARLOTTO, C.M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.86, p.139-155, jul., 2006.

vigência de um modelo de família, com papéis complementares e hierarquizados que, por sua vez, representa a herança de uma filosofia acerca da distinção entre público e privado.

Como resultado, perante a política de assistência social, a família é identificada pela figura da mulher, e não pela do homem. E a mulher, por sua vez, é considerada com base nas funções maternas, o que fixa e essencializa o sujeito mulher, vinculando-o à maternidade.

Consideramos à luz de algumas das teorias feministas, que os processos de fixação e essencialização de identidades de homens e mulheres constituem-se em sérios obstáculos para uma sociedade democrática, a qual exige a construção de sujeitos plurais e identidades contingentes. Consideramos, ainda, que a fixação de papéis sexuais, a exemplo do aprisionamento das mulheres às tarefas reprodutivas, contribui para o reforço da lógica binária de classificação e para a (re)produção subordinação feminina.

Destacamos a instrumentalidade do papel das mulheres nos espaços domésticos, principalmente, o relacionado à maternidade/maternagem, no sentido de contribuir para a eficácia e eficiência de programas de transferência de renda como, por exemplo, o Bolsa-Família. A gerência do recurso para beneficiar a família, principalmente as crianças, tem sido citada por diferentes autores e gestores dos programas de combate à pobreza, nos diferentes escalões, desde o âmbito federal até o municipal e é nesse sentido que tem recaído sobre a mulher a preferência pela titularidade do benefício. Essa é uma primeira questão, as mulheres, na sua grande maioria, realmente utilizam o benefício para melhoria das condições de vida da família, em particular, das crianças, nos quesitos alimentação, vestuário, compra de material escolar, mobiliário para a casa, material de construção para melhoria das condições físicas da casa.

A capacidade de multiplicação dos pais que essas mulheres têm sempre causa surpresas, ou seja, o fato delas conseguirem com tão pouco, provocar mudanças na qualidade de vida de suas famílias, principalmente famílias cujos arranjos são mulheres e crianças.

Recorrendo novamente a obra de Saraceno (1997, p.195), a família moderna, como família dos sentimentos e da educação, nasce em torno das figuras da mãe e da criança, não só por que o espaço que as circunscreve é, cada vez mais, exclusivamente o doméstico-familiar, mas “porque se trata exatamente de duas figuras interdependentes. É a mulher identificada como mãe, não só no sentido biológico, mas também em termos afetivos e educativos, que exprime antes de tudo esta nova atenção e responsabilidade familiar para com as crianças”.

Saraceno (1997) observa que o programa educativo e moral que está no centro da família moderna, diz respeito à mãe como educadora e como sujeito a educar na própria “autêntica e natural vocação”. Percebemos na pesquisa que há por parte de algumas técnicas uma expectativa em relação ao papel de multiplicadora de informações e conhecimentos obtidos por exemplo nos grupos sócioeducativos.

A mulher/mãe é vista como a grande multiplicadora dos conhecimentos, informações e orientações que receberá nas ações socioeducativas e que, a partir deste papel contribuirá para os objetivos voltados ao empoderamento, auto-estima, dignidade, fortalecimento de vínculos. Uma das gestoras chama a atenção para o fato de que: “é a mãe que é trabalhada nesse processo educativo, ela entende que a filha precisa ser incluída nesse trabalho, ela vai buscar uma unidade básica de saúde, ela vai expressar essa necessidade na Unidade Básica de Saúde e vai cobrar o serviço”.

Destacamos como essa abordagem da assistente social caracteriza uma naturalização das funções maternas/maternagem e uma essencialização da identidade feminina.

Quanto à utilização dos recursos para uso em benefício exclusivo dos filhos, a autora afirma, tendo por base a realidade européia, e que neste caso não difere da brasileira, que mais frequentemente a mulher-mãe renuncia “naturalmente a consumos individuais a favor dos consumos dos outros membros da família, o marido ou os filhos”. E é sempre ela que põe todo o dinheiro na caixa comum, no caso de trabalhar, enquanto o marido e, eventualmente os filhos, descontam uma parte para si (SARACENO, 1997, p.196). A autora afirma, com base em um pesquisa inglesa feita por Pahl (1984), o quanto pode ser difícil, para uma mulher, distinguir entre despesas familiares e despesas para si, mesmo quando o dinheiro gasto é ganho por ela. Conclui seu comentário sobre o uso de recursos por parte da mulher, dizendo que tal uso constitui-se em um bom indicador, embora não único, das dinâmicas de poder e controle dentro da família.

Essa observação também é reforçada pelas entrevistadas quando indagadas sobre o porque da preferência das mulheres como titulares de programas de transferência de renda como mostra a fala de uma assistente social:

Porque ela sempre foi a mais presente, para ela é mais difícil abandonar sua família, apesar de que isso ocorre. É, nem sempre dá pra garantir que o homem recebendo o que esteja no nome dele, o recurso vai pra família. Então, por diversos indicadores aí, prioriza-se o nome da mulher. E aí, os aspectos positivos é que a partir dessa experiência se garante o recurso, mas não é pra todos, mas de uma forma geral se garante aquele benefício usado naquela família. No entanto, é, dá pra avaliar, ao longo aí, que a gente, não sei como dizer, a gente coloca de lado as outras pessoas.

Há aspectos positivos, como, por exemplo, o quanto essas mulheres sentem-se valorizadas como titulares dos benefícios, tendo acesso a crédito à medida que são portadoras de um cartão e que possuem uma conta bancária. Como afirma uma entrevistada: “muitas vezes, todo o dinheiro ia pra mão do marido, mesmo aqueles que elas ganhavam e dessa vez não, então dá um tipo de poder pra ela, de poder gerenciar um recurso. Isso, os relatos nas reuniões, na época do programa, eles eram positivos. Esse é o lado bom”.

Quando analisamos as falas das usuárias percebemos que a visão trazida por elas, a respeito do papel das mulheres no âmbito doméstico, de suas responsabilidades e da razão pela qual são elas as principais titulares dos programas da Assistência Social, não difere da visão das gestoras. Isso é particularmente preocupante, pois demonstra uma cultura arraigada e sem visão crítica de ambos os lados, o que pode dificultar a possibilidade de mudança, principalmente quando não há um movimento de mulheres forte partindo de uma perspectiva feminista.

Assistentes Sociais, por nós entrevistadas, gestoras de programas de transferência de renda, comentam de forma unânime a responsabilidade, a sobrecarga que a participação nas atividades dos programas acarreta, desde comparecer às atividades grupalizadas, como a reunião de acolhida, às reuniões de inclusão produtiva e, principalmente, às reuniões socioeducativas; até a responsabilidade de manter os filhos na escola que vai além de disponibilidade de tempo.

Eu considero que acaba sobrecarregando. Por que? A informação é dada pra mulher, as atribuições são dadas pra mulher, é a mulher que é encaminhada pra fazer o curso, é a mulher que é encaminhá-la pra questão do filho na escola, é a mulher que vai pra reunião, então assim, acaba tendo uma sobrecarga muito grande na mulher. É um outro fator negativo que eu acho que a gente acaba trabalhando é a mulher, vamos supor assim, que essa usuária que a gente trabalhou, ela se informou, ela conseguiu alcançar, vamos dizer, exercer mais a sua cidadania, questão de direitos, tal. Mas, e o companheiro dela? Por que foi trabalhado com ela, até que ponto, na hora que ela chegar em casa não vai ter uma divergência com ele, dessa questão do entendimento de ambos? Por que ela teve uma orientação, ela teve um acompanhamento e ele, será que ela consegue passar.

As mulheres/mães, a partir da titularidade nos programas de transferência de renda, responsabilizam-se pelo cumprimento das condicionalidades. Uma delas é a participação nas reuniões; caso não possa por motivo de trabalho, por exemplo, tem de apresentar a justificativa ou, mandar alguém em seu lugar, na maioria das vezes outra mulher do mesmo arranjo familiar. As reuniões ocorrem sempre no período diurno o que dificulta a participação de quem trabalha fora de casa. Isso é revelador de como se parte-se ainda, em muitos casos, do modelo de mãe dona de casa e pai provedor.

Retomando a discussão da responsabilização, a mulher/mãe conforme aponta uma das assistentes sociais entrevistada, acaba sendo responsabilizada por todas as ações: “então, ela passa a ser a responsável, a representante legal da família em tudo. E a gente vai cobrar dela e cobrando dela a gente a sobrecarrega. Então, precisa avançar mais, que é realmente trabalhar essas relações desiguais, pois em muitos momentos, a gente reforça”.

A outra face da responsabilização é a culpabilização pela perda do benefício, como apontado pelas assistentes sociais, quando as condicionalidades não são respeitadas, caso típico da situação em que não se consegue manter o filho na escola.

Podemos inferir que há uma dupla penalização a partir da culpabilização. A mulher/mãe é penalizada ao levar a culpa por não manter os filhos na escola, pelo comportamento destes por não conseguir estabelecer vínculos, diálogo e um ambiente acolhedor para esses adolescentes. E, além da culpa, é penalizada com a perda do benefício.

Como comenta Saraceno (1995 p. 227), “as mulheres correm o risco de aparecer também como cidadãs inadequadas e más, quando, por motivos objetivos e subjetivos, não têm condições de cobrir necessidades que lhes são confiadas, não porque são cidadãs, mas porque são mulheres dentro da família e da comunidade”.

Pereira (2006, p.40), lembra, que o objetivo da política social em relação à família, não deve ser o de pressionar as pessoas para que elas assumam responsabilidades além de suas forças e de sua alçada, mas o de oferecer-lhes alternativas realistas de participação cidadã. Para tanto, continua a autora, o Estado tem de se tornar partícipe, “notadamente naquilo que só ele tem como prerrogativa ou monopólio – garantia de direitos”.

Cidadania, empoderamento e autonomia

A centralidade na mulher-mãe reforça estereótipos sobre a condição feminina dentro de um viés biologicista que coloca como predisposições naturais a função de boa cuidadora no âmbito privado/doméstico. É o que se espera dela, que seja uma “boa mulher”, merecendo ser castigada quando não cumpre o que lhe é destinado socialmente.

Há que se distinguir como aponta Aguirre (2006) os cuidados domésticos dos cuidados familiares. A autora comenta que é importante considerar as atividades de cuidado separadamente do trabalho doméstico porque definem um campo de problemas de investigação e de intervenção social com seus atores, suas instituições, suas formas relacionais, um campo que se situa na intersecção entre as famílias e as políticas sociais.

Para Aguirre (idem, pg. 294):

En términos generales, podemos concebir el cuidado como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Está basado en lo racional y no es solamente un obligación jurídica establecida por la ley. En ese sentido Arlie Russel Hochschild (1990) indica que: El cuidado es el resultado de muchos pequeños actos que no se pueden considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo... Así

ponemos em el cuidado mucho más que naturaleza, se pone sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo.

Há um reforço, portanto, a partir de um enfoque familista, de que a responsabilidade pelo bem estar da família corresponde às mulheres nas redes de parentesco. Aguirre comenta (ibidem) que os pressupostos ideológicos do regime familista são a centralidade da instituição do matrimônio legal e uma rígida divisão sexual do trabalho.

Nessa perspectiva em que medida esses programas estão contribuindo para a autonomia, o empoderamento, a emancipação, o exercício da cidadania, termos estes constantemente empregados nos documentos oficiais, nas falas das/os técnicas/os? É necessário primeiro refletir sobre a banalização e os equívocos quanto ao uso desses termos e o quanto eles podem ser atingidos enquanto objetivos, nos limites da formação social capitalista e nos limites muito mais rígidos das possibilidades que programas e projetos focalizados podem alcançar.

A relação das mulheres com a cidadania e com o Estado passa pela associação dessas à maternidade, como já apontamos. Enquanto os homens adentram o espaço público com o *status* de indivíduo, cidadão e trabalhador (todas qualidades da esfera pública), as mulheres freqüentemente se incluem a partir de questões do mundo doméstico, questões essas associadas às tarefas de reprodução, o que afirma seu estatuto político em razão das funções maternas e de cuidado. O direito social, expresso no sistema de proteção social, também caracteriza o modo ambíguo de conceber a cidadania das mulheres. As misturas entre público e privado, entre direito e favor, entre direito e obrigação e a fixação da mulher à maternidade definem os contornos desta cidadania fragilizada e sexuada.

Saraceno (1995, p. 207) comenta que as mulheres foram excluídas da cidadania não só pelas diferenças em relação aos “iguais” – os homens – mas também por causa dos interesses da comunidade familiar:

Como observam muitos cientistas e filósofos da política, especialmente norte-americanos, a diferença (em relação aos homens-cidadãos) foi política e simbolicamente construída com a noção de cidadania, de tal modo que a sua exclusão aparece na própria origem dessa noção. As dificuldades da posterior inclusão, portanto, não seriam tanto ou apenas um fenômeno de atraso ou resistência, mas indícios daquela oposição constitutiva, que construiu as mulheres com não cidadãs – ou melhor, como não capazes de cidadania -, porque (ao mesmo tempo) as construía como esposas e mães de cidadãos, ou seja: ao mesmo tempo como sujeitos eminentemente familiares e responsáveis pela unidade familiar. (SACARENO, 1995, p. 207)

As avaliações comumente feitas sobre os resultados na vida das mulheres a partir da inserção nos programas de transferência de renda têm enfatizado a conquista da auto-estima, o exercício de cidadania,

tendo como indicador a titularidade de um cartão de banco que possibilita um maior poder para mulher, no uso e aplicação dos recursos recebidos. Mulheres que nem sequer tinham documentos, passam a ter um cartão de banco. A possibilidade de inclusão, via o acesso ao consumo mínimo necessário para a sobrevivência imediata da família, é um indicador simplista para afirmarmos que as mulheres tornam-se cidadãs.

Como apontado por Soares (2003) e Lavinias (1997) é uma cidadania fragilizada, incompleta e atrelada mais às necessidades do arranjo familiar do que a das mulheres enquanto sujeitos. Atreladas à falácia de cidadania há também o uso equivocado do ponto de vista teórico e político de objetivos tais como resgate de auto-estima, autonomia e empoderamento. Os programas permitem, quando muito, o acesso, limitado, ao consumo de bens voltados à sobrevivência cotidiana como alimentos, vestuário e outros, como é caso da compra de móveis e eletrodomésticos possibilitados pelos planos com longas prestações.

A concepção de cidadania fragilizada parte de uma reflexão crítica sobre as separações entre o público e o privado, a divisão sexual do trabalho. Compartilha a idéia que as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação. Com essa manutenção oferece-se ainda a elas, e só a elas, “um modelo de cidadania social, de cidadania no mundo do trabalho e no mundo da política cujas referências não lhes permitem ainda uma relativa autonomia em relação à família” (SOARES, 2003, p.91). Sua cidadania é restringida e pautada na passividade.

Soares (idem) exemplifica comentando como, por exemplo, a inclusão no sufrágio universal ou a entrada no mercado de trabalho não substituem nem abandonam, mas, ao contrário, absorvem, recuperam, reintroduzem as dimensões assimétricas culturais e simbólicas entre os sexos. “Assim a construção da cidadania deve ser vista como permeada, pela simbologia de gênero, com suas referências na divisão social entre os sexos e as características atribuídas a homens e mulheres na unidade familiar”. É preciso destacar que, todavia, o sufrágio universal e a inserção no mercado de trabalho são conquistas.

A questão da auto-estima torna-se um indicador sempre muito valorizado, sobretudo por parte das gestoras e executoras dos programas de transferência condicionada de renda. Mas é preciso tomar cuidado, pois estamos lidando com mulheres que por sua condição de gênero e classe articulado à raça/etnia, têm uma percepção de si muito marcada pela subalternidade, e sem espaços de sociabilidade e fala. Por isso, quando é proporcionado a elas um espaço de fala e convivência fora do âmbito doméstico-familiar, este realmente se torna muito significativo e potencializador, o que não pode ser desvalorizado, mas também não deve ser superestimado, como se fosse o grande impulsionador de mudanças estratégicas na vida dessas mulheres. E aqui falamos enquanto conjunto, pois também há uma tendência em dar grande destaque, por meio de exemplos localizados, às falas de mulheres sobre isso.

Além da auto-estima, tem se afirmado também que a titularidade nos benefícios de transferência de renda empoderam a mulher. Em sua origem, nos movimentos sociais feministas, o termo era usado para chamar a atenção para as relações de poder e do poder como relação social. As relações de poder podem tanto significar dominação, como também desafio e resistência. O termo vincula-se conforme Leon (2000), com uma nova noção de poder, baseada em relações sociais mais democráticas e de poder compartilhado. É um poder em que as relações entre homens e mulheres permitem integrar o micro e o macro, o privado e o público, o produtivo e o reprodutivo, o local e o global.

Leon (2000) chama a atenção - e isso nos interessa particularmente quando pensamos como o termo tem sido usado nas avaliações sobre os resultados dos benefícios da assistência na vida das mulheres - para o fato de que a sensação de empoderamento pode ser uma mera ilusão se não se conecta com um contexto e relaciona-se com ações coletivas dentro de um processo político. A autora reforça a importância de reconhecer as percepções individuais, mas não chega ao extremo de reduzir o empoderamento a uma psicologia cognitiva que ignora o histórico e o político. Assinala que o empoderamento inclui tanto a mudança individual como a ação coletiva. Ao ter em conta o processo histórico que cria a carência de poder, faz-se evidente a necessidade de alterar as estruturas sociais vigentes.

A discussão sobre autonomia, tida como um dos grandes objetivos das ações sociofamiliares, é pouco explicitada em seu entendimento e concepção. A autonomia, na perspectiva feminista, pressupõe as mulheres como sujeitos de direitos; é uma dimensão complexa cuja aquisição implica o desenvolvimento de processos de transformação em vários níveis. Pressupõe emancipação política que implica no acesso a direitos políticos básicos e na autodeterminação.

É necessário não só explicitar a concepção de autonomia como definir indicadores de avaliação no âmbito e limites de projetos e programas de assistência social. Autonomia, empoderamento e cidadania como objetivos das políticas dirigidas às famílias e que têm as mulheres como principais interlocutoras encerram uma série de questões a serem debatidas no plano cultural, social e econômico e abre um amplo espaço para a busca de alternativas em que deveriam estar presentes distintas vozes (AGUIRRE, 2006).

Não podemos deixar de lembrar que a família é também construída como um espaço de proteção social e está sempre incluída nos desenhos de políticas de bem estar social. Como aponta Goldani (2002), a maior visibilidade das famílias como elemento central de apoio nos diversos modelos de *Welfare State* só ocorre com a discussão das feministas sobre o potencial emancipatório das políticas sociais para as mulheres nos anos 70.

A autora (idem p. 34) comenta que ao enfatizarem que a contribuição das mulheres para o *Welfare State* vai além da provisão de serviços de cuidados com os dependentes (que de outra forma custariam

dinheiro, tanto para o setor privado como o público), “o movimento feminista chamou a atenção para os pressupostos dos diferentes modelos de *welfare* e de políticas sociais. Entre estes, a identificação de família com mulher”. O movimento chamou também a atenção para a divisão de trabalho que faz com que a maioria das mulheres tenha direitos de proteção social apenas na sua condição de esposas/mãe e não como cidadãs.

Foi o movimento feminista também que ao chamar a atenção sobre o papel das mulheres/mães nos desenhos das políticas sociais também tem provocado mudanças no enfoque dado ao trabalho com famílias em alguns países europeus.

Goldani (2006, p.36) assinala que na perspectiva da equidade de gênero um dos modelos mais discutidos é de “Fraser (1994) - modelo universal baseado na participação de homens e mulheres no emprego remunerado e no trabalho de cuidadores”. As principais medidas para o chamado fortalecimento da família têm sido um investimento prioritário na universalização do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, ambos em período integral, e na inserção das mulheres no mercado de trabalho com programas de caráter afirmativo para as famílias que têm na mulher a figura de referência³.

Segundo Goldani (2006) há duas premissas básicas que orientam as políticas desses países: “a primeira é que o salário é parte fundamental da renda familiar e só assim as famílias conseguem manter um padrão de vida adequado; a segunda é que as mulheres e os homens devem participar de forma equitativa, tanto na geração de renda familiar, como in *nurturing*”. Nessas políticas, as mulheres com filhos e sem maridos são cobertas da mesma forma que todas as mulheres que trabalham fora.

Ammann (2003) cita o exemplo da Suécia, informando que a política social sueca voltada para a família define três grandes objetivos: assegurar que todos os filhos sejam efetivamente desejados (em vez de forçosamente aceitos, em decorrência da proibição do aborto); garantir um padrão de vida razoável para todas as crianças. A autora acrescenta que a Suécia conseguiu implementar com eficiência uma política de assistência à família que assegurou: concessão de auxílio financeiro; serviços sociais destinados a grupos familiares; medidas voltadas para os pais que trabalham fora.

Considerações Finais

A associação entre mulher e maternidade é um traço recorrente no modo do Ocidente conceber a cidadania das mulheres. Esse traço naturaliza a maternidade e toma a identidade feminina como um dado fixo, em conjunto com uma representação idealizada e igualmente naturalizada de família. Ao fazê-lo deixa intocada de crítica a estrutura de

³ Para maiores detalhes ver: SARASA, S. e MORENO, L. (comp.). *El Estado del Bienestar em la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.

subordinação das relações sociais de gênero. A vinculação entre mulher e maternidade exemplifica, portanto, o caráter contraditório a cidadania das mulheres.

Quando programas sociais incorporam esses valores na execução de suas ações existem sérios indícios para nos perguntarmos sobre suas contribuições para a construção de sujeitos sociais subordinados no interior da política como é caso da Assistência Social ao colocar como diretriz a centralidade na família.

Em sua operacionalização família é equivalente à mulher e esta se apresenta como representante do arranjo familiar, incorporando suas demandas e necessidades. Parece que as necessidades familiares, quando remetidas para o âmbito da assistência social, tornam-se uma singularidade feminina.

Ao privilegiar “a singularidade feminina”, essa abordagem cede espaço para concepções conservadoras sobre as diferenças sexuais, cristalizando as posições sociais de homens e mulheres. Tem a contribuição, em certa medida, de “valorizar a mulher”, mas isto não implica em mudanças sociais nas relações de gênero, dado que tende a valorizar os papéis femininos tradicionais, como a associação entre mulher e esfera reprodutiva ou mulher e maternidade. Essa noção, por exemplo, resulta no que Nancy Fraser (2002) denomina “reconhecimento equivocado”.

Em contraposição a esse tipo de postura a autora defende, na companhia de muitas outras autoras feministas, que o reconhecimento da mulher passa pela necessária compreensão de seu lugar social como cidadã, e não como representante de um grupo doméstico. Isso demanda, segundo Nancy Fraser, a adoção de um reconhecimento recíproco e igualdade de status que coloca sob questionamento o reconhecimento equivocado sexista e a subordinação de status. A subordinação é, portanto, categoria fundamental para análise de uma ação política ou de uma política pública. Incluir essa categoria entre suas preocupações é um desafio posto se, de fato, pretende contribuir para a construção de sujeitos autônomos, como dizem seus documentos oficiais.

Abstract: The purpose of this work is to discuss how public policies that are guided by the centrality of the family may contribute to changes in or reinforce gender inequalities. It surprises us that, in the services, programs and projects that have the family as guideline and focus, it is still the woman-mother who is called upon to participate in the activities promoted by these programs. The reflections proposed here are based on researches carried out between 2003 and 2007. These studies reveal how actions of this kind interfere with the production and reproduction of the gender relations, thus preserving subordination patterns or contributing for women's empowerment.

Key words: gender and public policies; gender and family, gender and social assistance.

Referências

AGUIRRE, Rosário. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In *CEPAL – Série Seminários e Conferências*, n. 46. pp. 291-300, 2006

AMMANN, S.B. Cidadania e exclusão social: o mundo desenvolvido em questão. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXIV, n.76, p.118-142, nov., 2003.

CARLOTTO, C.M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.86, p.139-155, jul., 2006.

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, Cristina e UNBEHAUM, Sandra G. (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, 2002. p. 59-78.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo, Cortez: 2001.

GOLDANI, A.M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.19, n.1, 29-45, jan./jun., 2002.

GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In *Gênero nas Políticas Públicas*. Cadernos Sempreviva. SOF, São Paulo, 2000.

LAVINAS, Lena. Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas. In: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.169-187.

LEON, M. Empoderamiento: Relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudos Feministas*, CFH-CCE-UFSC. v.8, n.2, p.279-281, 2000.

MIOTO R. *As famílias no Terceiro Milênio: um espaço a ser cuidado*. Florianópolis: Reflexão, 2001.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Novembro, 2004.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Versão preliminar. Brasília, junho/2006a. (75 pág.)

_____. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Versão preliminar. Brasília, junho/2006b. (164 pág.)

PEREIRA, P. A.P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

SARACENO, Chiara. *Sociologia da Família*. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

SOARES, V. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE M., GODINHO, T., (Orgs). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para a política pública*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.