

---

# **A IMPORTÂNCIA DE SE CONHECER MELHOR AS FAMÍLIAS PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**

**Marcelo Medeiros\***

## **Resumo**

O artigo analisa a importância dos estudos sobre a composição e a organização das famílias para a formulação de políticas sociais na América Latina. Nele são ressaltadas diferentes formas de se considerar as famílias em programas sociais, concluindo que o conhecimento acerca dos arranjos familiares é relevante, pois está relacionado a diversos fatores: *a)* as relações entre membros da família podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade; *b)* as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização; *c)* as famílias podem ser usadas para

---

\* *Técnico da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC), do IPEA.*

---

conceber, executar ou controlar programas; e  
d) as políticas sociais podem afetar e ter seus objetivos afetados pelas diferentes formas de organização familiar.

**Abstract**

The article examines the importance of the studies on family composition and organization to the social policymaking in Latin America. Different ways of assessing families in social programs are discussed, leading to the conclusion that knowledge about family patterns is important because relations among family members may generate positive or negative externalities to society, family characteristics may be used to focus policies, families may be used to design, execute and control public programs and social policies may affect and be affected by different patterns of family organization.

---

## 1 Introdução

Uma breve consideração sobre a estrutura etária da população latino-americana é suficiente para mostrar que, assim como em diversas outras sociedades, uma parte significativa dessa população não é capaz de prover seu próprio bem-estar por meio de atividades econômicas, mesmo assumindo níveis elevados de trabalho infantil e de idosos. As pirâmides etárias de base larga indicam, ainda que grosseiramente, uma fração expressiva da população na região que não recebe rendimentos como remuneração do trabalho e tampouco produz para a própria subsistência. Outros indicadores, como taxas de ocupação, reforçam esse argumento.

Independentemente de suas capacidades produtivas, os indivíduos necessitam consumir tanto mercadorias quanto bens e serviços que não podem ser obtidos no mercado, o que requer a existência de mecanismos de divisão do trabalho e distribuição de recursos atuando na sociedade. Nas economias capitalistas, há instituições fundamentais para o funcionamento desses mecanismos: o Estado e a família. Além de contar com o mercado para garantir seu bem-estar, os indivíduos normalmente recorrem também às políticas sociais ou às medidas de solidariedade familiar para atender às suas necessidades.

A relação entre ‘welfare state’ e famílias pode ser tratada a partir de dois enfoques básicos: o primeiro procura verificar em que grau as medidas de regulação da sociedade promovidas pelo Estado afetam a organização das famílias; já o segundo aborda o sentido inverso, ou seja, a importância das famílias para o funcionamento das políticas sociais. Normalmente, os dois enfoques são combinados em uma mesma análise, mostrando que há certa dependência mútua entre padrões de ‘welfare state’ e organizações familiares.

Parte do sucesso das políticas sociais depende da estrutura da população a que elas se destinam. Por um lado, antes de alcançar os indivíduos, os benefícios concedidos pelo Estado passam por um “filtro redistributivo”, que é a família – regras familiares realocam recursos e responsabilidades à medida que o bem-estar de seus

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

membros é alterado. Por outro, determinados tipos de família encontram-se em posição de maior fragilidade na sociedade e, portanto, necessitam de atenção especial. Logo, a eficiência das políticas de proteção do 'welfare state' está diretamente relacionada à sua adequação, à composição e à organização das famílias dos indivíduos protegidos.

Este artigo busca ressaltar a importância de se conhecer melhor os aspectos sobre a relação entre famílias e 'welfare state' para a formulação de políticas públicas na América Latina, e a forma como ela tem-se dado nesse continente. Nele, conclui-se que o conhecimento da composição e organização dos arranjos familiares é importante para a formulação de políticas públicas por pelo menos quatro grandes motivos: *a)* as relações entre membros da família podem ter implicações que geram externalidades positivas ou negativas à sociedade; *b)* as características das famílias podem ser usadas como critérios de focalização; *c)* as famílias podem ser usadas para conceber, executar ou controlar programas; e *d)* as políticas sociais podem tanto afetar como ter seus objetivos afetados pelas diferentes formas de organização familiar.

## **2 Por que Conhecer as Famílias é Importante?**

Por que conhecer melhor a estrutura e organização das famílias é importante para os formuladores de políticas sociais na América Latina? Há diversas respostas possíveis para esta pergunta.

### **2.1 A Família é uma Instituição que Preenche Lacunas do Mercado nas Economias Capitalistas**

A atuação das famílias e do Estado como instituições de solidariedade social pode ser observada em diversos momentos da história, inclusive nas sociedades capitalistas modernas, que dependem da organização de instituições capazes de distribuir tanto trabalho quanto recursos entre seus membros em função de normas de solidariedade. Apesar de o princípio organizacional dominante do capitalismo ser o da "universalidade da troca", uma grande parte dos indivíduos nessas sociedades é, devido a limitações que impedem o acesso ao mercado de trabalho ou restrições criadas por direitos de

---

propriedade, incapaz de satisfazer suas necessidades por meio da compra e da venda de bens e serviços no mercado.

Nas situações em que os mecanismos de troca mercantil não são suficientes para coordenar as atividades de produção e consumo dos indivíduos, essa coordenação é realizada, principalmente, por duas organizações: a família e o Estado. Ambos possuem um papel extremamente relevante no sistema, pois normatizam a vida dos indivíduos, definindo e impondo direitos de propriedade, poder e deveres de proteção e assistência. Sem essa normatização, os mercados não podem existir e se manter no tempo. Para Offe (1990), por exemplo, isso faz da família e do Estado organizações sem as quais o sistema capitalista não seria capaz de ser institucionalizado:

“To be sure, a society organized by means of exchange relationships can never be organized *solely* through exchange relationships but, rather, requires ‘flanking subsystems’: even in a purely competitive-capitalist social system, individuals must be socialized in normative structures, while the established rules of social intercourse must be sanctioned by sovereign power. *A society based on market exchange cannot function without the family system and the legal system*” [Offe (1990, p. 38)].

## **2.2 O ‘Welfare State’ Afeta a Estrutura e a Organização das Famílias**

Uma das características da modernização das sociedades é o aumento da diferenciação social, que se manifesta em maiores graus de divisão do trabalho e especialização de instituições e indivíduos. A modernização impulsiona mudanças na organização dos sistemas de solidariedade e, dentre elas, o ‘welfare state’ responde por novas formas de solidariedade centralizadas em instituições públicas, enfraquecendo o papel de instituições intermediárias como a família:

“Division of labor weakens old associations and intermediary powers and thus increases opportunities for individualization. Responding to the need to regulate the manifold new exchange processes, social life is centralized. These fundamental processes are reflected

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

---

in the institutions of the *welfare state*, public bureaucracies take over many of the functions formerly filled by smaller social units, and their services and transfer payments tend to become more and more individualized” [Flora and Heidenheimer (1982, p. 24)].

A institucionalização do ‘welfare state’ nas sociedades desenvolvidas, por um lado, criou uma nova maneira de encarar a assistência social – ou seja, medidas de auxílio a indivíduos incapazes de satisfazer suas necessidades via mercado deixam de ser assunto da caridade privada e passam a pertencer à esfera das políticas públicas – e, por outro, fez com que o Estado, ao assumir funções de regulação próprias da economia, incorporasse responsabilidades sobre a formação de mão-de-obra e a manutenção de sua qualidade. Para Przerworsky e Wallerstein (1988), ambos são uma forma de politização das relações privadas:

“Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniário, sistemas de saúde etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho. Procuraram modificar padrões de disparidade racial e regional. O resultado é que as relações sociais são mediadas pelas instituições políticas democráticas ao invés de permanecerem privadas” [Przerworsky e Wallerstein (1988, p. 34)].

Ao trazer assuntos restritos à vida privada para a esfera pública, o ‘welfare state’ afeta as organizações familiares. As mudanças de valores e a redivisão do trabalho social resultantes da modernização, por exemplo, têm impactos sobre as hierarquias familiares. As mudanças na hierarquia, por sua vez, alteram a estrutura organizacional das famílias. Combinados, esses efeitos criam um novo papel para as famílias dentro dos sistemas de solidariedade, modificando sua capacidade de funcionar como instituição de assistência:

“O Estado promove, entre outros, a escolarização, as comunicações de massa e a indústria cultural, o pleno emprego e o consumo. Sob o ponto de vista cultural, esses processos podem ser vistos como agentes de secularização da sociedade, que põem em crise sobre-

---

tudo a família nuclear, patriarcal e sexista, célula fundamental da reprodução social inspirada em critérios hierárquicos e no princípio da autoridade. (...) os processos de emancipação e liberação das mulheres colocam em crise a possibilidade de continuar a descarregar sobre a família e sobre a 'esfera privada' os custos principais da reprodução da força de trabalho" [Vacca (1991, p. 155-156)].

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

A perda de capacidades assistenciais da família e a politização de assuntos antes pertencentes à esfera da vida privada resultam em novas formas de organização dos indivíduos em unidades de convivência diferentes da família nuclear estável. Alguns desses arranjos, que não são adequadamente contemplados por valores societários orientados a um determinado padrão de família, são, para Piore (1995), a base sobre a qual surgiram muitos dos novos movimentos sociais. Como resposta ao declínio da família como instituição de integração, os indivíduos abandonam o domicílio familiar, associam-se a pessoas que compartilham necessidades semelhantes às suas e se organizam politicamente para manifestar seus interesses diante do restante da sociedade:

"Many of the new groups seem to have grown out of the decline of the family as an integrating social institution. A key aspect of this decline has been a process in which categorically defined financially and/or emotionally burdensome members have been encouraged to leave the household unit and move into living arrangements where they associated with other people categories like themselves. The process, which began with the aged, the sick and the handicapped, has been extended to single parents, gays, the blind, the hearing-impaired, and so on" [Piore (1995, p. 23)].

A maior diferenciação dos arranjos familiares cria novos "riscos" e, portanto, necessidades e expectativas heterogêneas em relação ao 'welfare state' [Esping-Andersen (1996)]. Dentre essas novas expectativas estão, por exemplo, aquelas referentes à liberação das mulheres do trabalho doméstico ou, ao menos, da responsabilidade exclusiva por ele, à educação das crianças e ocupação de seu tempo livre fora da esfera domiciliar e à atenção aos idosos, especialmente sob perspectiva de maior longevidade e tamanhos menores de família e ao cuidado dos enfermos.

### 2.3 O ‘Welfare State’ Pressupõe Determinados Modelos de Família

A estruturação do ‘welfare state’ depende de famílias estáveis e organizadas de maneira a absorver os riscos não cobertos pelo Estado e pelo mercado. A idéia subjacente é de que há nas sociedades modernas três “pilares” de sustentação dos indivíduos: o mercado, o Estado e a família. O Estado acionaria políticas de proteção, se os indivíduos não pudessem contar com o mercado para garantir seu bem-estar. As lacunas não preenchidas por essas políticas seriam de responsabilidade da família. Para Esping-Andersen (1999), no entanto, o ‘welfare state’ superestimou a capacidade das famílias de enfrentar, sob formas de organização distintas do modelo nuclear estável, novos riscos decorrentes de, por exemplo, mudanças na configuração do mercado de trabalho. Durante muito tempo o Estado manteve-se orientado principalmente à provisão de aposentadorias e serviços de saúde, que são serviços direcionados às populações idosas, pressupondo que os demais grupos encontrariam proteção na organização familiar:

“Social protection systems mirror prevailing conceptions of social risks. During the postwar phase of *welfare state* construction in the rich countries, the principal risks were seen as concentrating among the aged and large child families. Social policy became biased in favor of pensions, health care and family allowances. The reigning assumption was that families and labor markets would, for most people most of the time, secure adequate welfare; that market and family ‘failure’ was limited. Families were stable and could be assumed to provide for their own caring needs via the full-time housewife, and via the resources that came from a stably employed male breadwinner; even low skilled workers enjoyed strong real income growth up until the mid-1970s, and this meant also expanding *welfare state* finances” [Esping-Andersen (1999, p. 1)].

É importante considerar, no entanto, que algumas das novas formas de organização familiar possuem menor capacidade de atuar nas lacunas do Estado e compõem os grupos mais vulneráveis à pobreza da sociedade. Essa vulnerabilidade apresenta uma distinção por sexo, já que as mulheres prevalecem nessas famílias:

---

“(…) Families are much less stable and women often face severe trade-offs between employment and family obligations. Given that women’s educational attainment today matches (and surpasses) males, the opportunity cost of having children becomes very high (if care services are unavailable). The new, ‘a-typical’ family forms (especially single parent) are often highly vulnerable to poverty; in contrast, two-income households are a vastly superior hedge against child poverty” [Esping-Andersen (1999, p. 4)].

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

Há uma certa dependência mútua entre padrões de ‘welfare state’ e organizações familiares. Por um lado, as políticas sociais afetam a composição e a organização dos arranjos familiares. Por outro, a promoção do bem-estar dos indivíduos depende da existência de determinados tipos de arranjo familiar. A influência recíproca faz com que mudanças de um lado demandem ajustes do outro.

#### **2.4 Na América Latina, as Famílias Têm Papel Importante na Provisão de Bem-Estar dos Indivíduos**

Uma quantidade considerável de estudos sobre ‘welfare state’ refere-se a países industrializados da América do Norte e Europa Ocidental. A transposição para países da América Latina de um referencial teórico elaborado para explicar problemas referentes a países desenvolvidos requer ajustes. Um deles refere-se ao nível de carências da sociedade e à capacidade dos indivíduos de satisfazê-las via mercado. São notórias as diferenças das condições de vida e de trabalho das populações das duas regiões. É de se esperar, portanto, que os impactos de uma determinada política pública sejam bem diferentes entre elas. A população dos países latino-americanos depende, em grau muito maior, da ação estatal para ter condições básicas de vida asseguradas.

Outro ajuste refere-se ao papel do ‘welfare state’ nas duas regiões. Enquanto os países industrializados possuem uma rede extensa e bem consolidada de políticas sociais, a América Latina é caracterizada por políticas dispersas, fragmentadas e de limitado poder redistributivo. A participação do Estado nos sistemas de solidariedade social dos países da América Latina é menor e, freqüentemente,

---

concentrada em benefícios às elites de trabalhadores dos setores mais modernos da economia. Isso cria uma tendência de as famílias possuírem, na região, um papel ainda mais importante na distribuição do bem-estar entre os indivíduos.

### **2.5 As Oportunidades de Bem-Estar Variam segundo Tipos e Estruturas Familiares**

Esping-Andersen (1996) sugere que a maior diferenciação dos arranjos familiares cria expectativas heterogêneas em relação ao 'welfare state.' Na América Latina, entre 55% (Paraguai) e 71% (Bolívia, Brasil e México) dos domicílios em 1994 eram habitados por famílias de tipo nuclear. Apesar dessa aparente homogeneidade, as famílias latino-americanas se diferenciam segundo o sexo do chefe e composição etária, o que determina oportunidades diferentes de acesso ao bem-estar e aponta a necessidade de se adotar um novo enfoque nas políticas sociais:

“Para diseñar políticas sociales conformes a las condiciones reales de vida de las familias, es necesario cuantificar la magnitud de los diversos tipos de familias y las etapas del ciclo de vida familiar, así como los cambios en el tiempo, que determinarán más nitidamente sus necesidades de vivienda, salud, educación y seguridad social, entre otras” [CEPAL (1997, p. 129-130)].

Exceto sob circunstâncias excepcionais, as mudanças na distribuição dos tipos de famílias de uma determinada região ocorrem muito lentamente. Na América Latina, por exemplo, entre 1986 e 1994, as alterações nos tipos de família são bastante pequenas, mostrando, porém, tendências de aumento dos domicílios unipessoais (salvo no Panamá) e das famílias chefiadas por mulheres, e de diminuição das famílias extensas e compostas. A principal mudança ocorrida nesse período diz respeito à estrutura etária dos membros da família, com forte diminuição do número de famílias com filhos menores. Esse fato foi determinado, em parte, por características culturais como as idades estabelecidas para a contração de união conjugal, mas, também, pelas mudanças na fecundidade e mortalidade ocorridas nas últimas décadas [CEPAL (1997, Cap. IV.1)].

---

As oportunidades de bem-estar variam segundo os tipos e estruturas familiares. Segundo a CEPAL, as famílias com o maior risco de pobreza na América Latina são, em termos gerais, as extensas e compostas e as chefiadas por mulheres, embora no Brasil exista alguma controvérsia quanto a essa informação [Barros e Mendonça, (1991), Barros e Fox (1994)]. As menos vulneráveis, para a CEPAL, são as famílias sem filhos e as unipessoais chefiadas por homens. A possibilidade de pertencer a um domicílio pobre varia também em função da educação média dos adultos e da quantidade de membros participando do mercado de trabalho. Assim como as famílias com maior proporção de jovens sobre o total de membros – as famílias com filhos menores de 18 anos cujos pais têm ambos menos de nove anos de estudo – são as de maior probabilidade de se encontrarem em situação de pobreza [CEPAL (1997)].

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

## **2.6 As Famílias Ocupam um Espaço Crescente nos Debates sobre Políticas Sociais na América Latina**

A consideração da família nas políticas sociais é fundamental no contexto de reformas que vem sendo observado pela maioria dos países da América Latina. No início da década de 90, a maior parte dos países da região criou fundos de investimento social e iniciou programas de caráter setorial, de geração de emprego, de apoio à gestão produtiva e de estímulo à organização social dos distintos setores da sociedade e programas emergenciais de assistência social. O Chile, por exemplo, além de enfatizar nas políticas sociais a cultura da cooperação e solidariedade e o papel do Estado como regulador e coordenador do desenvolvimento, orientou suas políticas para questões de gênero como a maior integração das mulheres nas esferas econômica, jurídica, de saúde, educação e fomento às organizações da sociedade civil [CEPAL (1996, p. 146)].

A pesquisa sobre temas sociais que interessam à opinião pública da América Latina realizada pela CEPAL em 1995 mostrou que a pobreza, o emprego e a integração social são os assuntos destacados como os mais relevantes [CEPAL (1996, p. 150)]. O tema do desemprego desperta preocupação em duas dimensões, uma delas

---

especialmente relevante nos estudos de família: o volume do emprego, em especial entre os jovens e as mulheres, e sua qualidade. Quanto à (des)integração social, problemas como a corrupção, o uso e tráfico de drogas e a criminalidade se destacam. Esses dois últimos problemas mostram-se correlacionados e afetam principalmente os jovens, que apresentam as maiores taxas de homicídios da região. O crime debilita o valor da educação e do trabalho como meio de mobilidade social em vista dos ganhos oferecidos pelas atividades ilícitas, promovendo uma “armadilha” em que a criminalidade deixa de ser opção e passa a ser “necessidade” para os indivíduos sem acesso à educação. A opção pela criminalidade é determinada não só pela pobreza e falência dos sistemas policiais e judiciário, mas também pela desestruturação do papel da família na sociedade:

“La delincuencia ha aumentado en muchos países de la región y se refleja en asaltos a bancos, comercios y residencias, robos callejeros y delitos no esclarecidos. En la prensa se suele atribuir el fenómeno al deterioro del nivel de vida de la población, la impunidad y la existencia de una cantidad importante de armas en manos de particulares, y, a la vez, se proponen soluciones tales como la implantación de un toque de queda, la reforma del proceso educativo, el refuerzo del núcleo familiar y la exigencia de cumplimiento de las normas que prohíben la venta de licor a menores de 18 años” [CEPAL (1996, p. 154)].

Considerando a elevada correlação entre educação e rendimentos na América Latina e que o trabalho infantil e juvenil está relacionado ao baixo desempenho educacional, o UNICEF recomenda três propostas de política educacional para os jovens, de acordo com a idade: a) para o grupo de zero a 12 anos, a proposta é de erradicação do trabalho infantil por meio de uma estratégia de recuperação da centralidade da escola como lugar privilegiado de construção da cidadania utilizando programas de apoio familiar para a geração de rendas; b) para o grupo de 13 a 14 anos, a proposta é de educação profissional e trabalho em condição de aprendiz com predomínio do aspecto pedagógico sobre o laboral, por meio de políticas de educação para o trabalho centradas na adaptação e conhecimento do mercado de trabalho; e c) para o grupo de 15 a 17 anos, a ênfase é na profissionalização e na proteção legal por meio de uma

---

estratégia de políticas de articulação com sindicatos, empresários e órgãos governamentais de regulação do trabalho [CEPAL (1996, p. 39)].

O trabalho de alguns jovens garante às famílias rendimentos suficientes para que se mantenham acima dos limites de pobreza e indigência. Porém, como os salários dos jovens costumam ser muito baixos, o impacto do trabalho nos níveis globais de pobreza é muito reduzido e não se justifica quando se considera a série de efeitos negativos provocados pelo trabalho infantil e juvenil. Em primeiro lugar, jovens que trabalham acumulam importantes perdas em anos de educação se comparados a seus colegas não-trabalhadores. Seus rendimentos posteriores serão cerca de 20% menores e a grande demanda física e psicológica que o trabalho representa afeta sua saúde e seu desenvolvimento. As perdas educacionais resultantes do trabalho infantil e juvenil são graves, não apenas porque não serão recuperadas ao longo da vida dos indivíduos, mas também porque tendem a se propagar intergeracionalmente:

“(…)Existen además otros efectos negativos como los de tipo intergeneracional: dado el menor nivel educativo alcanzado, estos adolescentes constituirán familias más numerosas y con menor capacidad para generar ingresos, lo que elevará significativamente la probabilidad de que caigan en la pobreza y de que se trate de hogares cuyo bajo clima educacional generará adicionalmente menores logros educacionales de sus hijos” [CEPAL (1996, p. 38)].

## **2.7 Exemplos Mostram que as Famílias Podem Participar Ativamente da Concepção, Execução e Fiscalização dos Programas Sociais**

Processos de descentralização em geral vão buscar formas de programas sociais que envolvam maior participação popular. Nesse caso, a família é muitas vezes considerada como unidade de representação dos interesses dos indivíduos. Todavia, como os membros de uma família não compartilham plenamente seus interesses e, freqüentemente, é um membro específico que tem mais poder sobre determinados assuntos que os demais, essa representação pode, na verdade, legitimar a imposição da vontade de um membro da família sobre os outros.

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

---

A Bolívia tentou contornar em parte esse efeito criando no processo de descentralização do sistema de ensino juntas de administração escolar compostas por pais de família e membros da comunidade organizada [Anaya (1997)]. A solução colombiana, que apresenta uma estrutura similar, envolve a participação de representantes dos estudantes [Tellez (1997)]. É possível questionar até que ponto essas tentativas efetivamente são capazes de contornar o problema de representatividade dos interesses das lideranças da família, mas é inegável que as soluções propostas têm ao menos um potencial nesse sentido.

Se a família é considerada diretamente co-responsável pela administração e fiscalização de um serviço público como a educação, o mesmo não acontece freqüentemente com outros serviços, como os de saúde. No caso boliviano, por exemplo, a participação das famílias nas juntas de administração escolar não tem correspondente na administração dos serviços de saúde [Ruiz-Mier e Giussani (1997)]. Isso se deve, em parte, ao fato de o Estado não considerar as famílias como contribuintes potenciais para algumas políticas públicas. O efeito disso, ao contrário de aliviar as pressões sobre as famílias, é a criação de uma situação em que essas se encontram em uma relação passiva com o Estado que, pela impossibilidade de controle, pode representar uma sobrecarga às famílias.

### **2.8 Mudanças nos Papéis de Membros das Famílias Têm Implicações para as Políticas Públicas**

Com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho na América Latina, a contribuição feminina nos rendimentos familiares passou a ser bastante significativa na década de 90. Nos países da região, cerca de 30% dos rendimentos totais dos domicílios urbanos em que ambos os cônjuges trabalham provinham do trabalho das mulheres. Em cerca de 1/3 dos domicílios chefiados por homens o rendimento das mulheres mostrou-se similar ao de seus companheiros [CEPAL (1995, p. 67)]. O rendimento das mulheres permite que, na América Latina, uma proporção importante dos domicílios se mantenha fora da pobreza.

O melhor conhecimento da chefia feminina das famílias é um elemento importante para ser levado em consideração na formulação

---

das políticas sociais. Segundo a CEPAL o número de famílias chefiadas por mulheres vem aumentando na América Latina, especialmente entre os estratos mais pobres da população. Nesses tipos de família as mulheres devem assumir múltiplas responsabilidades e vêm-se sujeitas a diversas pressões, o que afeta negativamente o bem-estar dos membros da família [CEPAL (1996, p. 69)]. A principal contribuição para o incremento da chefia feminina é o aumento das famílias monoparentais e unipessoais de mulheres jovens ou idosas. A pobreza extrema, especialmente nas zonas urbanas, afeta predominantemente esses tipos de família, afirma a CEPAL, cujas recomendações para contornar esse problema centram-se em torno de políticas destinadas a facilitar a incorporação no mercado de trabalho das mulheres chefes de família com filhos, tais como políticas de aumento da cobertura pré-escolar e modificação da duração da jornada escolar [CEPAL (1996, p. 74)].

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

É fundamental a consideração de elementos culturais na análise de políticas públicas, especialmente daquelas relacionadas à família, já que produtos culturais, como papéis sociais, influenciam as condições de vida dos indivíduos. Na reforma educacional boliviana, por exemplo, atenção especial teve que ser dada à educação de meninas, pois estas, tradicionalmente, apresentavam maiores índices de evasão escolar [Anaya (1997)]. No caso brasileiro, o sistema de ensino deve estar especialmente atento à evolução dos meninos no fluxo escolar, já que entre esses é mais freqüente a evasão e a repetência. O que se deve destacar é que a família não deve ser vista como uma unidade hierárquica em que as relações de dominação são verticalizadas, partindo do chefe (autoridade absoluta) em direção aos filhos (autoridade nula). O que a atenção aos papéis sociais destaca é que o poder está difundido na família. Há, evidentemente, desigualdades na distribuição desse poder, mas isso não quer dizer que há um absolutismo do chefe de família. Talvez seja mais proveitoso ver a família como uma estrutura de poder composta de lideranças para situações específicas do que como uma estrutura totalmente hierarquizada em torno do chefe.

A família não pode ser tratada analiticamente como uma “firma”, ou seja, uma unidade de ação com um “gerente” que busca maximizar os interesses de sua organização, pois esses interesses não são objeto de um consenso entre todos os membros. Tampouco

---

a família deve ser vista como uma “democracia”, já que, em sua estrutura interna, diferenças de poder afetam as decisões. Quando considerada dentro do contexto cultural latino-americano, a família típica deve ser vista como uma entidade na qual seus membros possuem alguns interesses comuns e outros divergentes, mas em que os interesses do chefe de família masculino tendem a predominar. Esse conflito, mais do que um aspecto interno da vida em família, implica ações dos membros que possuem diversas externalidades, como migração, trabalho infantil, abandono escolar etc., como, por exemplo, mostra Durston (1996):

“Las tensiones tradicionales entre las ideas de los jóvenes sobre su futuro y las de sus padres acerca de lo que ellos deben hacer, se hacen cada vez más fuertes. Tener menos hijos y tener una mayor proporción de ellos en la escuela, significa que los padres tienen menor control sobre el trabajo juvenil. Por su parte, los hijos tienen menores expectativas de heredar tierra de sus padres, ya que actualmente éstos viven muchos años más. Por otra parte, debido a la transición ocupacional, los jóvenes tienen mayores oportunidades de emplearse fuera del campo y, en consecuencia, tienen más oportunidad de escaparse de la autoridad paterna, en forma parcial o completa. Para las jóvenes este cambio en la relación con sus padres es aún más dramático: todo un mundo se abre para ellas y crecen las alternativas para cuestionar los roles de ama de casa y madre” [Durston (1996, p. 23)].

## **2.9 O Impacto das Políticas Sociais não se Limita aos Beneficiários Diretos**

O impacto dos benefícios concedidos pelo setor público aos indivíduos não se limita apenas a eles, mas afeta também suas famílias. Nesse sentido, é importante que a focalização das políticas sociais considere a família como critério de seleção, porém sem superestimar seu peso na definição de grupos-alvo das políticas. Critérios mais rigorosos permitem maior justiça alocativa, um grave problema das políticas públicas em países subdesenvolvidos, como mostrou Jimenez (1995). Avaliando o subsídio público à educação e à saúde em países em desenvolvimento selecionados na América Latina, África e Ásia, o autor conclui que os gastos governamentais

---

com esses subsídios são regressivos (isto é, beneficiam os mais ricos) mesmo quando a gratuidade dos serviços é universalizada e, portanto, esse padrão de gastos públicos contribui para o desinvestimento e a má alocação de recursos, acarretando as seguintes implicações para as políticas públicas: *a)* controles que limitam a participação de empresas privadas na provisão desses tipos de serviço devem ser relaxados ou evitados; e *b)* governos devem reduzir os subsídios aos serviços que possuem menores externalidades positivas para a sociedade ou que favorecem os indivíduos mais ricos.

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

Países como o Chile vêm tentando reformas no sentido de melhorar a focalização dos gastos sociais. A partir de 1990, o governo chileno iniciou uma série de reformas em seu sistema educacional. Além de medidas administrativas e organizacionais e dos esforços de melhoria de qualidade do sistema, uma de suas metas foi a expansão de cobertura da educação pré-escolar e a focalização das políticas em grupos de *alto risco educativo*, ou seja, abandonando o princípio de provisão uniforme dos serviços a toda população para orientar a prestação dos serviços aos grupos “social e culturalmente” mais pobres do país, tentando assim privilegiar os grupos em situação de maior precariedade ou abandono educativo. Uma das primeiras ações do governo chileno foi implementar programas destinados a 10% das escolas do sistema público com piores resultados nas provas nacionais de rendimentos. Atenção especial também foi dada às escolas da zona rural, notadamente com maiores problemas, inclusive de infra-estrutura [Cox (1994)]. É importante notar que o critério de focalização, principalmente no primeiro caso, é definido em função da deficiência educacional e não em função de fatores exógenos, como baixa renda familiar, o que mostra que nem toda política que afeta a família a toma necessariamente como critério de definição de beneficiários.

Analisando a transição econômica na Europa Oriental, Lanjouw, Milanovic e Paternostro (1998) mostram que, ao considerar que as famílias possuem economias de escala (ou seja, que o custo ‘per capita’ de se atingir um determinado nível de bem-estar cai à medida que o tamanho das famílias aumenta), a pobreza tende a se mostrar maior entre as famílias de idosos do que entre as famílias de

---

jovens. No entanto, no caso de países latino-americanos, é importante lembrar que características demográficas peculiares podem criar diversas estruturas de família em “desvantagem” sem que isso necessariamente se traduza em menores ou maiores rendimentos, como é o caso das famílias chefiadas por mulheres e da maternidade entre adolescentes:

“The reduction in the size of households cannot be attributed exclusively to the decline in fertility – fewer children per household – or to postponement of the birth of the first child. It has also been influenced by certain changes in lifestyles, such as the increase in the number of single-person and single-parent households, especially with a female head. These tendencies foster the growing heterogeneity displayed by households in the region. Both phenomena are related with the high and growing fertility of women under 20, which doubled between 1955 and 1985” [CEPAL (1994, p. 78)].

### **2.10 A Composição e a Organização das Famílias na América Latina Podem Ser Objeto das Políticas Sociais**

A referência à família nas políticas sociais é fortemente associada à saúde reprodutiva e às desigualdades entre os sexos. No projeto de recomendações para políticas do CELADE (1998), por exemplo, podem ser destacados os seguintes objetivos:

- a) promover a igualdade de gêneros;
- b) harmonizar medidas de ajuste econômico com processos que promovam a estabilidade e bem-estar das famílias, especialmente as monoparentais;
- c) assegurar que a legislação sobre a família incorpore mecanismos orientados a prevenir e impedir a violência, a discriminação e a exploração dos membros, com destaque para a segurança das mulheres;
- d) enfatizar a distribuição eqüitativa dos serviços de saúde, em especial os de saúde reprodutiva, materno-infantil, atenção primária às crianças;

- 
- e) promover a paternidade responsável;
  - f) promover a educação sexual e o planejamento familiar;
  - g) controlar as doenças sexualmente transmissíveis;
  - h) reduzir a incidência do aborto e a gravidez na adolescência;
  - i) melhorar o acesso ao tratamento da infertilidade e à fertilidade assistida; e
  - j) fortalecer a atuação de movimentos feministas e outras organizações não-governamentais nas decisões governamentais, em especial as que tratam dos temas referentes à população e ao desenvolvimento.

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

Países como a Bolívia possuem políticas nesse sentido. O governo boliviano gerencia o *Seguro Nacional de Maternidad y Niñez* criado em 1996, em que, por meio de convênios entre ONG e a Caixa Nacional de Saúde boliviana, são providos serviços dirigidos às gestantes e às crianças menores de cinco anos como assistência médica, cirúrgica, farmacêutica e laboratorial durante a gravidez, parto e puerpério e atenção médica, farmacêutica e hospitalar ao recém-nascido e casos de enfermidades diarreicas e infecções respiratórias agudas [Ruiz-Mier e Giussani (1997)].

O debate sobre saúde reprodutiva é, também, um diálogo com a idéia da família como objeto das políticas públicas de controle ou de incentivo à reprodução. Sen (2000), por exemplo, argumenta, a partir de uma ótica controlista, que a liberdade e o bem-estar das mulheres são prejudicados por gestações sucessivas e que, portanto, uma política social deve incluir medidas de controle da natalidade como, por exemplo, disponibilização de métodos anticoncepcionais. Partindo de uma ótica um tanto distinta e considerando que a soma das fecundidades desejadas pelas famílias pode não coincidir com o nível economicamente ótimo de fecundidade para uma sociedade, o estudo de Lee e Miller (1990) discute políticas de planejamento de natalidade a partir da relação custo-benefício do aumento de população. Sua análise baseia-se nas externalidades geradas pelos novos nascimentos. Se a soma das externalidades for positiva (benefícios maiores que os custos), o estímulo ao

---

crescimento populacional se justifica; se for negativa, o controle é uma decisão economicamente ótima.

Um exemplo de situação em que há tendência a externalidades positivas no aumento de fecundidade, afirmam Lee e Miller, seria o de países industrializados nos quais a razão de dependência de idosos é alta. Nesse caso, a preocupação com os resultados do envelhecimento populacional inclui, por exemplo, a necessidade de se gerar um produto para a parte da população que se encontra fora do processo de produção. Por outro lado, a situação de necessidade de controle poderia, por exemplo, ser provocada em países que enfrentam pressões ambientais excessivas. Analisando o caso de sete países (Índia, Bangladesh, Arábia Saudita, Quênia, México, Brasil e Estados Unidos), Lee e Miller concluem que as dificuldades envolvidas nos cálculos das externalidades geradas pelo aumento da fecundidade não permitem sua utilização como referência técnica para as políticas de controle ou estímulo da fecundidade:

“We conclude that externalities to childbearing, although apparently somewhat negative in most developing nations, do not typically provide a strong rationale for fertility policies going beyond pure family planning (the point estimates of the negative externalities are often large enough to warrant interventionist policies. The difficulty lies in the wide band of uncertainty surrounding them). (...) We further suggest that the apparent absence of sizeable negative externalities in many developing countries does not mean that high fertility is socially or individually desirable in any general sense (...)” [Lee e Miller (1990, p. 115-116)].

### 3 Conclusões

Diversas razões justificam a importância de se conhecer as famílias para elaborar políticas sociais. A primeira delas diz respeito ao impacto de as políticas sociais não se limitarem aos indivíduos beneficiários. As famílias são instituições que atuam redistribuindo recursos entre seus membros, logo toda política social tem impactos sobre os diversos membros das famílias, sejam ou não eles beneficiários diretos. Assim, as relações entre membros da família

---

que regem esse mecanismo redistributivo podem gerar externalidades positivas ou negativas à sociedade. Estudos sugerem, por exemplo, que medidas que liberem as mulheres de determinadas responsabilidades (em relação ao cuidado dos filhos) aumentam a possibilidade de mães jovens freqüentarem escola, participarem do mercado de trabalho, aumentando assim os rendimentos familiares, o que, por sua vez, reduz a necessidade de os filhos, inclusive crianças, trabalharem para complementar o rendimento dos adultos de famílias pobres. Os benefícios advindos do trabalho dos jovens e crianças são muito reduzidos, não justificando seus altos custos, especialmente porque esse tipo de trabalho, relacionado a pior desempenho educacional e problemas psicofisiológicos, age no sentido de manter a pobreza entre gerações.

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

Outra razão deve-se ao fato de as características das famílias poderem ser usadas como critérios de focalização. As oportunidades de bem-estar variam segundo os tipos e estruturas familiares e, portanto, de acordo com os objetivos de cada política, as peculiaridades de cada família (como sua composição, as idades de seus membros, suas condições de vida etc.) indicam potenciais vulnerabilidades.

Elementos culturais que determinam a estruturação das famílias podem também ser relevantes para a elaboração das políticas. Produtos culturais como os papéis sociais influenciam as condições de vida dos indivíduos, e o próprio Estado, por vezes, os reproduz, pressupondo determinados tipos de família na elaboração das políticas sociais ou ainda elaborando políticas que promovam certos modelos de organização das famílias. É o que ocorre, por exemplo, na determinação dos horários escolares parciais e na pouca ênfase em programas de pré-escola, ambos pressupondo a existência de um responsável doméstico pela atenção às crianças que, invariavelmente, seria a mulher. Há ainda casos em que atenção especial deve ser dada a pessoas de um determinado sexo, como, por exemplo, na escolarização de meninas na Bolívia ou meninos no Brasil, pois estes, em função de imposições relacionadas a papéis de gênero, têm maiores índices de evasão escolar. Já que normas sociais regulam a distribuição de recursos e tarefas no interior das

famílias, políticas destinadas a favorecer determinados indivíduos podem ter seus resultados desviados para outra direção.

Uma quarta razão está relacionada ao efeito das políticas sobre a organização familiar: benefícios de previdência, por exemplo, podem estimular ou desestimular, conforme o caso, arranjos familiares estendidos que, por sua vez, podem reduzir a necessidade de políticas de cuidados aos idosos. Políticas de pré-escola modificam a estrutura de divisão do trabalho familiar e favorecem a entrada das mulheres no mercado de trabalho. Políticas de controle ou incentivo à reprodução podem ter efeitos de longo prazo sobre a estrutura etária das populações e, portanto, na composição do mercado de trabalho, nas demandas por ensino etc.

Conhecimentos sobre as famílias são ainda importantes porque essas podem participar da concepção, execução ou controle das políticas. Experiências na América Latina mostram que pais podem, junto com representantes da comunidade e estudantes, administrar o sistema de ensino de forma mais eficiente e mais próxima dos interesses dos alunos. Em casos como esse, as famílias deixam de ser vistas como elemento passivo nas políticas e assumem papel ativo.

---

## Referências Bibliográficas

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

ANAYA, A. Bolivia: equidad y grupos de interés en la reforma educativa. In: Anaya, A., Tellez, J., Gonzales, P., Carvajal, L. *Las Reformas Sociales en Acción: educación*. Santiago: CEPAL, 1997. (Série Políticas Sociales, 16).

BARROS, Ricardo P. e FOX, Louise. *Pobreza e Domicílios Chefiados por Mulheres*. Série Seminários n.7/94. IV Conferência Internacional da Mulher (Pequim, 1995) – II Seminário Nacional: Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho. IPEA, 1994.

BARROS, Ricardo P. e MENDONÇA, Rosane S. Determinants of Poverty Among Female Headed Households. *Anais do XIX Encontro Nacional de Economia*. ANPEC, Brasília, 1991.

CELADE. *Proyecto de Resolución del Centro Lationamericano y Caribeño de Demografía*. Santiago, 1998.

CEPAL. *Social Panorama of Latin America*. Santiago, 1994.

———. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, 1995.

———. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, 1996.

———. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, 1997.

COX, C. *Las Políticas de los Años Noventa para el Sistema Escolar*. Santiago: CEPAL, 1994. (Serie Políticas Sociales, 3).

DURSTON, J. *Juventud y Desarrollo Rural: marco conceptual y contextual*. Santiago: CEPAL, 1996. (Série Políticas Sociales, 28).

ESPING-ANDERSEN, G. After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Esping-Andersen, G. (ed.). *Welfare States in Transition: national adaptations in global economies*. London: Sage, 1996.

- 
- . *Reshaping Social Protection: emerging strategies of reform in advanced countries*. IPEA Conference on Globalization, Labour Markets and Welfare Policies. Brasília, 1999. (working paper).
- FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. The Historical Core and the Changing Boundaries of the Welfare State. In: Flora, P., Heidenheimer, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers, 1982.
- JARAMILLO, H. *Reseña de las Reformas de Políticas Sociales en Colombia*. Santiago: CEPAL, 1994. (Série Reformas de Política Pública, 27).
- JIMENEZ, E. The Public Subsidization of Education and Health in Developing Countries: a review of equity and efficiency. In: Gersovitz, M. (comp.). *From the World Banks Journals Selected Readings*. Washington: World Bank, 1995.
- LANJOUW, P., MILANOVIC, B., PATERNOSTRO, S. *Poverty and the Economic Transition: how do changes in economies of scale affect poverty rates for different households?* Washington: World Bank, Nov. 1998. (Working Paper, 2.009).
- LEE, R. D., MILLER, T. *Population Growth, Externalities to Childbearing, and Fertility Policy in Developing Countries*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics — 1990. Washington: World Bank, 1990.
- OFFE, C. Reflections on the Welfare State and the Future of Socialism: an interview. In: OFFE, C., KEANE, J. (eds.). *Contradictions of the Welfare State*. 4. ed. Massachusetts: MIT Press, 1990.
- PIORE, M. J. *Beyond individualism*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

---

PRZERWORSKY, A., WALLERSTEIN, M. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em *Democracy*, July 1982.

A IMPORTÂNCIA DE SE  
CONHECER MELHOR  
AS FAMÍLIAS PARA A  
ELABORAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
NA AMÉRICA LATINA

RUIZ-MIER, F., GIUSSANI, S. B. *El Proceso de Descentralización y el Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud en Bolivia*. Santiago: CEPAL, 1997. (Série Reformas de Política Pública, 48).

SEN, A. *Desenvolvimento Como Liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo. 2000.

TELLEZ, J. *Reformas en la Educación*: reflexiones sobre la experiencia colombiana. In: Anaya, A., Tellez, J., Gonzales, P., Carvajal, L. *Las Reformas Sociales en Acción*: educación. Santiago: CEPAL, 1997. (Série Políticas Sociales, 16).

VACCA, G. Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa*: politiche e cultura dell'alternativa. Franco Angeli, 1991.