

POLÍTICA SOCIAL, SAÚDE E FAMÍLIA: O EXERCÍCIO DO DIREITO À SAÚDE NA POLÍTICA SOCIAL MEDIADO PELA FAMÍLIA

Cláudia Regina Paese¹
Mara Rosange A. de Medeiros²

RESUMO: O objetivo do artigo é analisar o direito à saúde como expressão da questão social na Política Social. Entendemos que o direito à saúde, bem como o acesso à bens e serviços sociais em saúde, tornam-se indissociáveis do direito à vida, e que, na Constituição Brasileira de 1988, tem como princípio o valor da igualdade entre as pessoas. A participação da família neste contexto do tripé do Sistema de Proteção Social — denominado Seguridade Social — torna-se tema importante na discussão pois, cada vez mais, a posição do núcleo familiar é associada à implementação de políticas sociais, da garantia de direitos e da promoção a cidadania, e à questão do desenvolvimento.

Palavras-Chave: Direito à Saúde; Questão Social; Família; Cidadania.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the right to health as an expression of the social issue in Social Policy. We understand that the right to health, as well as access to social goods and services in health, become inseparable from the right to life, and that, in the Brazilian Constitution of 1988, the principle of equality is the value of people. The participation of the family in this context of the Social Protection System tripod - called Social Security - becomes an important topic in the discussion since, increasingly, the family nucleus position is associated to the implementation of social policies, guaranteeing rights and Promotion of citizenship, and the issue of development.

Keywords: Right to Health; Social issues; Family; Citizenship.

1. INTRODUÇÃO

Nosso trabalho está dividido em três tópicos: o primeiro visa problematizar as relações entre o Estado, a sociedade civil e a política social. O segundo tópico tem como objetivo analisar o direito Constitucional à saúde como uma nova

¹ Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Bolsista da Capes/Prosup. Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Integrante do grupo de pesquisa POLITIZA da Unb e do grupo de pesquisa Políticas Sociais, Programas de Transferência de Renda, Gênero e Pobreza, da Universidade Católica de Pelotas.

² Doutorado em Serviço Social pela PUCRS (2008). Mestrado em Desenvolvimento Social pela Universidade Católica de Pelotas (1999). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas (1991). Atualmente é professor Adjunto do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas/UCPEL. É membro do grupo de pesquisa Políticas Sociais, Programas de Transferência de Renda, Gênero e Pobreza. Consultora ad hoc CAPES. Integrante do Comitê de Ética em Pesquisa da UCPEL.

expressão da questão social. No último analisaremos a situação da família associada à implementação dos direitos nas políticas sociais, da garantia de direitos e da promoção da cidadania, no contexto da problemática do desenvolvimento.

2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: ALGUMAS DEFINIÇÕES

Uma das primeiras dificuldades para quem estuda a política social é conceituar “Estado” e “Sociedade Civil”. Isso se reflete no planejamento de políticas públicas, por exemplo quanto à falta de critérios e descontinuidade na política social. Ao pensar em sociedade e a organização das regras que regulamentam a convivência social exige-se a discussão de Estado. (COSTA, 2006).

As primeiras formas de Estado que podemos caracterizar na história humana eram relações políticas estabelecidas entre os indivíduos, caracterizadas por força e poder como das Sociedade Nômade onde nômades e caçadores viviam em grupo e tinham uma organização muito primitiva.

O estado-cidade, este conceito de Estado depreendido como uma organização e como uma estrutura política pertencente a uma sociedade, pode ser resgatado ainda na antiguidade, como é o caso da Pólis da Grécia. Esta é traduzida como cidade-estado e, originalmente, significava “muro circundante” (ARENDR, 2009, p. 73).

Pode-se afirmar que o Estado era incipiente durante o feudalismo, visto que o poder estava descentralizado, dividido entre os senhores feudais e o Rei. O mais próximo do que podemos designar como Estado foi o Sacro Império Romano-Germânico. Com a decadência do feudalismo, forma-se uma nova organização do Estado, baseada na centralização do poder, consolidada no que foi conhecido como absolutismo. (SQUIERE, 1997).

A chegada do Estado moderno é uma consequência da própria modernização da sociedade que começa no séc. XV e culmina com a Revolução Industrial. (SANTOS; IRMÃO, 2011). O Estado Moderno é marcado pela ascensão da burguesia — nova classe social que ascende ao poder neste período — detentora do poder econômico; e pela nova forma de legitimação de poder, agora quem vai se tornar o novo elemento legitimador é o povo. Emergiu nesta época um “nacionalismo”, ou seja uma pertinente identificação do povo com a nova organização política, o que contribuiu de forma efetiva para a garantia de uma

estabilidade política por parte do Estado. O Estado Moderno apresenta algumas características:

A primeira característica do Estado moderno se revela como sendo a autonomia, isto é, uma plena soberania do Estado, a qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra. A segunda característica, por sua vez, é a distinção entre o Estado e a sociedade civil, que se evidencia no século XVII, com a ascensão da burguesia na Inglaterra. O Estado, pois, se difere da sociedade civil, embora seja a expressão desta. Como terceira característica que diferencia o Estado moderno do modelo de Estado na Idade Média apresenta-se o Estado medieval, que se caracteriza por ser propriedade do senhor, que é dono do território e de tudo que se encontra nele; no Estado moderno, ao contrário, existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal. (SCHLICKMANN; KOCH, 2013, p.1430).

O Estado Liberal, iniciado no séc XVIII, é consequência direta das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra. “A Revolução Francesa é comumente associada ao início da predominância do ideário liberal e seu respectivo modelo de Estado, já que ela formatou as linhas mestras da política e da ideologia do século XIX [...]” (HOBSBAWN, 1979, p. 71). Este período é marcado pelas seguintes características básicas do Estado Liberal.³

Hobbes (1997), na sua obra “Leviatã”, e Rousseau (1997), em “Do Contrato Social”, seguindo o jusnaturalismo, basearam sua teoria política na dicotomia entre “estado de natureza” e “sociedade civil”. Para ambos, há uma ordem e uma desordem social. De acordo com Hobbes (1997), a ordem, na forma de Estado politicamente organizado, em oposição à sociedade pré-estatal, ocorre na “sociedade civil”, ao passo que, para Rousseau (1997), a ordem é propriedade do “estado de natureza”. Inversamente, para Hobbes no “estado de natureza” há um processo de autodestruição dos indivíduos, representado pela idéia de “guerra de todos contra todos”. Para Rousseau, contrariamente, o “estado de natureza” é o império do “bom selvagem”, em que está ausente o conflito social gerado pela propriedade.

O Estado liberal é identificado por Polanyi (1957, p. 163) como um “[...] período de alta ebulição social, política e econômica [...] e predominância do mercado como principal instituição política e econômica e à progressiva

³Disponível

<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/202BAA4CF33497521D270B5C9640CF2B.pdf> em: Acesso em: 23 out. 2016.

internacionalização da economia e do comércio.” No século XIX o Estado Liberal será difundido, cada vez mais, devido ao processo de globalização.

O Estado liberal entra em crise no início do séc. XX, em vista de sua incapacidade para responder às exigências sociais, oriundas da sociedade civil. (CENCI et al. ,2011). Os marxistas e suas teorias sobre o Estado surgem no séc XX, como crítica ao Estado liberal. Sua resposta é o Estado social⁴. Para Moraes (2014, p. 275), o Estado social surge “ [...] como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo [...].” Marx (2002, p. 74), crítico da ordem liberal, considera o Estado como

[...] a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política.

Na definição de Hegel (1997), por sua vez,

O Estado é socialmente reconhecido, pois é a realização da idéia moral objetiva (o Direito, por isso a expressão Estado de direito, racional). Para Hegel, apenas ele poderá mediar as querelas particulares movidas pelos conflitos antagônicos entre os interesses materiais que dominam a sociedade civil e superá-las em pro do interesse universal. Logo, o Estado é ético, pois estabelece o “Reino da Liberdade”. (NETO, 2010, p. 40-41).

Segundo Weber (1995, p. 83), o Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém, o monopólio legítimo do uso da força (coerção, especialmente a legal). O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território (o território é um elemento distintivo), reclama (com êxito) para si o monopólio da violência física legítima.⁵

Gramsci (1989) rompe com a idéia do estado como representante de apenas uma classe social — a burguesia — proposta por Marx (2002). Gramsci (1989) traz a discussão sobre o conceito de “estado ampliado”, que propõe a dimensão da sociedade civil mais sociedade política tras conceitos como o de superestrutura. Ainda para ele os intelectuais denominados “orgânicos” teriam enorme papel ao assumir/mediar os interesses dos trabalhadores. (GRAMSCI, 1989 apud PORTELLI, 1977).

⁴A proposta marxista de estado é do estado planejador, pela ferramenta da planificação econômica centralizada.

⁵ Tradução nossa.

O Estado-Providência, ou Estado de Bem-Estar Social, emergiu a partir do final da II Guerra Mundial. Os Estados de Bem-Estar Social desenvolveram-se principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela social-democracia.

O Estado-Providência é um tipo de “organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia.” (SCHUMPETER, 1908, p. 213-232⁶).

Posteriormente, formula-se a conceituação do Estado Democrático de Direito,

[...] uma junção do Estado Liberal com o Estado Social, pois a passagem do primeiro ao segundo modelo de Estado, bastante nítida na história constitucional brasileira, não implicou a exclusão do segundo pelo primeiro, mas em sua transformação naquilo que a Constituição denomina Estado Democrático de Direito. (JUNIOR, 1989 apud MORAES, 2014, p. 278)

Segundo Hegel (1997), a sociedade civil

[...] é a passagem da sociedade pré-política para sociedade política. Como a sociedade civil é a antítese da família (a comunidade), o Estado é a síntese espiritual da sociedade pré-política — “natural” — (família/comunidade), com a sociedade civil — “artificial”. (NETO, 2010, p. 41).

Para Bobbio et al. (1986), essa discussão vai além da definição de sociedade civil, quando se reporta a questão da arena em que os vários tipos de conflitos inclusive os conflitos sociais se encontram. (BOBBIO et al 1986, p. 1210). Segundo Arato (1995, p. 21), o

âmbito específico da sociedade civil seria o das associações e grupos sociais estabilizados por direitos fundamentais - de associação de reunião, de expressão, de imprensa e de privacidade - , que funcionam baixo a lógica normativa de coordenação da ação comunicativa, no sentido de Habermas.

A democracia enquanto participação tem como uma de suas especificidades a maior abertura de canais de participação aos cidadãos na gestão

⁶ Disponível em <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html> Acesso em 23 de out de 2016.

pública do Estado.⁷ A saúde é tratada em especial nesta reflexão devido abarcar uma relação estridente entre projeto de democratização e a própria dinâmica da sociedade civil. Para Demo (1988, p. 71), “[...] não há democracia sem seu ator principal, que é o cidadão.”

Pergunta-se, então: “Como as políticas de proteção social vem se efetivando na realidade “em defesa do trabalhador”? As políticas de proteção social ao trabalhador segundo a literatura especializada em política social abarcam as transformações sociais e o advento do estado capitalista. Surge então a emergência da política social no contexto do “estado de bem-estar social”

O pensamento keynesiano⁸ foi importante, e porque não dizer fundante, para o desenvolvimento das políticas sociais a partir da década de 30. O Estado poderia desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento econômico, a fim de gerar uma política de crescimento econômico baseado no chamado “gasto social”.⁹ De acordo com Santos (1998, p.10),

[...] a política social é parte, precisamente, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está, portanto, no centro do confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objeto é a reapropriação de recursos, extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação. Ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos de acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como de busca de equidade, de outro.

Com a crise mundial dos anos 30, gerada pela quebra da bolsa de Nova York, uma crise no modo de produção capitalista, origina-se o novo formato do “Welfare State”¹⁰. Neste modelo, o capitalismo é regulado pela intervenção do

⁷ Disponível em: www.fazendogenero8.ufsc.br/sts/ST62/Andreia_Orsato_62.pdf Acesso em: 25 out. 2016.

⁸ O keynesianismo contribuiu de forma determinante para o desenvolvimento e expansão das políticas públicas e da seguridade social. O keynesianismo preconiza o incremento dos salários como mecanismo para gerar demanda agregada, que devem ser complementados por “salários sociais” assegurados pelo Welfare State, com vistas à redução das desigualdades sociais.

⁹ Segundo Fleury (2000), o entendimento da limitação dos recursos disponíveis pelos Estados nacionais, em comparação com o aumento das demandas sociais, acaba servindo de justificativa para as soluções baseadas na redução do papel do Estado, através da substituição de várias de suas atuais funções para o mercado.. De acordo com Draibe (1993), a busca por uma maior eficiência nos gastos pela perspectiva neoliberal está ancorada em três “teses”: descentralização, focalização e privatização.

¹⁰ Determinam a configuração do Welfare State, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação,

Estado via políticas anticíclicas, baseadas na indução da demanda pelo gasto do governo em obras públicas. Emerge, então, o “Estado desenvolvimentista”. Segundo Polanyi (2000), era a reação de autoproteção da sociedade da época contra os efeitos perversos dos mercados autoregulados, o chamado “moinho satânico”. A crise trouxe inúmeras e grandes transformações:

Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que a classe – que-vive-do-trabalho sofreu a mais aguda crise do século, que atingiu não só a materialidade, mas teve profundas repercussões na sua subjetividade e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua forma de ser. (ANTUNES, 2007, p. 23).

A chamada “segunda grande transformação”, na denominação de Polanyi (2000), ocorreu a partir dos anos 1970 na sociedade civil, definida de vários modos: sociedade capitalista, sociedade pós-fordista, economia de mercado, dentre outras. Para o autor a “segunda transformação” foi uma tentativa de retomar a chamada “época do ouro”,¹¹ o que não ocorreu.

Tais mudanças exigiram também uma nova configuração do Estado que acabou se distanciando do seu papel de Bem-Estar Social para assumir uma feição neoliberal. A partir dos anos 1980, ditada por forças liberais ascendentes, ocorreu uma reorientação das políticas sociais, que, na nova ordem econômico-social instituída, foram adequadas ao ideário neoliberal e submetidas aos seus desígnios. As principais estratégias neoliberais são:

- i. Prevalência de um Estado Social residual: centralidade, organizações voluntárias, família e outros grupos informais.
- ii. Substituição dos direitos sociais universais e incondicionados por “direitos” seletivos e condicionados ao mérito ou à contraprestação dos cidadãos.

Não se pode esquecer que a intervenção do Estado na economia sempre coincidiu com crises econômicas e institucionais, às quais os países foram submetidos. As políticas públicas não estão dissociadas destas transformações e acabaram por sofrer mudanças que contribuíram para sua precarização e da população a que atende, representada pela grande parcela dos trabalhadores.

a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo (MEDEIROS, 2001, p. 5).

¹¹ Período de grande crescimento econômico e aumento do bem-estar ocorrido nos EUA, Europa e Japão, entre o final de Segunda Guerra Mundial e meados dos anos 70.

Segundo Höfling (2001, p. 31), políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” [...]; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Segundo Marshall (1967, p. 7), política social é ação dos governos “que exerça um impacto direto sobre o bem estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços.” Dentro desta perspectiva, devemos considerar que as políticas sociais devem ser compreendidas nas suas múltiplas relações e em suas diversas manifestações contraditórias, e que, impreterivelmente, devem se entendidas como elementos que se completam, articulados.

As políticas sociais, principalmente as políticas de saúde, nas últimas décadas, sofreram com a intervenção neoliberal, tanto na questão do planejamento e da gestão, bem como da sua execução. Foi a partir da Constituição de 1988 que a saúde se tornou um direito universal, posteriormente regulamentado pela Lei Nº 8.080, de 19 de setembro 1990¹². Seu objeto é a LOS (Lei Orgânica da Saúde) e define o SUS (Sistema Único de Saúde), em seu artigo 4º, como “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.”

Neste movimento transformador da sociedade civil, os conselhos gestores, dentre eles o Conselho de Saúde, lançam mão de um discurso articulador em torno da democratização do processo com eficácia dos resultados, demarcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas sociais de saúde. Para Höfling (2001, p. 32),

especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.

As políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado. São modos de interferência do Estado visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado, pois é impossível pensar

¹² Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1990/8080.htm> Acesso em: 10 nov. 2016.

o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

Na próxima seção, vamos articular o debate sobre o direito Constitucional à saúde como uma nova expressão da questão social, ou seja a sociedade civil através da organização dos movimentos sociais se converterá na luta e avanço por direitos civis. Já o Estado converterá os direitos civis exigidos pela sociedade civil em políticas sociais como a da saúde, em direitos sociais.

3. A SAÚDE COMO UMA NOVA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

Ao tratar da democracia contemporânea tornou-se usual a referência às virtudes de relevância dos atores sociais e das relações de poder, enquanto aparecem também como pólos de oposição e atração tanto o Estado como o mercado. Para Rubio (2007, p. 20) quando se fale em democracia deve-se pensa-la sobre dois aspectos importantes, quais sejam:

Quando se habla de democracia no sólo hay que entenderla desde el punto de vista formal o procedimental. No se reduce exclusivamente a um método para la toma de decisiones coletivas. Se podría decir que junto al quién y al como referidos a reglas procedimentales que expresan la soberanía popular y el juego de las mayorías, la democracia también posee una dimensión substancial, en tanto práctica y modo de vida y em tanto a contenidos que hay que respetar, garantizar y, además, permitir desarrollar. Es este ámbito, que hace referencia al qué de las decisiones, el que viene estructurado y delimitado principalmente por los derechos humanos.

Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 43), “[...] do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem.” A partir de um ponto de vista crítico pode-se afirmar a artificialidade da segmentação entre as três esferas e o significado de construir uma abordagem analítica que apresente um questionamento à sociedade como a busca de consenso e ao mesmo tempo seja capaz de ir além das dicotomias Estado/mercado, sociedade civil e Estado.

[...] a “questão social” passa a ser como que internalizada na ordem social. Não mais como um problema meramente oriundo do indivíduo, mas como consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e econômico (ou do subdesenvolvimento). [...] passa a ser tratada de forma segmentada, mas sistemática,

mediante as políticas sociais estatais. (NETTO, 1992 apud MONTANO, 2012, p. 275).

A saúde, na década de 1980, contou com a participação de novos sujeitos sociais na discussão das condições de vida da população brasileira e das propostas governamentais apresentadas para o setor, contribuindo para um amplo debate que permeou a sociedade civil. Foi a partir da Constituição de 1988 que a saúde tornou-se um direito universal, posteriormente regulamentado pela Lei Nº 8.080 - de 19 de setembro 1990¹³ que dispõe sobre a LOS (Lei Orgânica da Saúde) e define o SUS (Sistema Único de Saúde), em seu artigo 4º como “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”.

Os conselhos de saúde, a partir da Constituição de 1988, conseguiram mudanças significativas no processo de redemocratização como veículo de difusão e ampliação do debate em torno da saúde e democracia e elaboração de contrapropostas para sua efetivação. A Carta Constitucional de 1988, evidenciando um novo momento econômico/político e social do país, inova ao trazer dois elementos à discussão:

- i. A ênfase na descentralização da saúde com a criação do novo sistema de saúde pública no Brasil, chamado Sistema Único de Saúde (SUS);
- ii. O processo de participação da sociedade civil no controle e gestão da saúde¹⁴ como elemento do processo político, indicando, para Lubambo e Coutinho (2004, p.63) “[...] que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais.”

Segundo Ribeiro e Andrade (2003), esses dois pilares se converteram em diretrizes para a organização das políticas públicas em âmbito nacional. A Constituição Cidadã¹⁵ articulou e concentrou as principais ideias balizadoras da questão da saúde, que, segundo Carvalho (1995), intensificaram o debate e a

¹³ Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1990/8080.htm> Acesso em: 10 out. 2016.

¹⁴ “O controle social é um processo no qual a população participa, através de representantes, na definição, execução e acompanhamento de políticas públicas, as políticas de governo”. (Ministério da Saúde, 1994, apud PEDROSA, 1997, p. 472).

¹⁵ O texto constitucional de 1988 contemplou “[...] avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a característica de “Constituição Cidadã,” de Ulisses Guimarães.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141).

sistematização de propostas alternativas e uma crítica ao modelo de sistema de saúde vigente na época. De acordo com Bravo (2006, p. 96), as principais propostas que emanaram das discussões com os movimentos sociais e a sociedade foram

[...] a universalização do acesso à saúde, a concepção de saúde como direito social e dever do Estado, a reestruturação do setor através da estratégia do Sistema Unificado de Saúde (SUS) visando um profundo reordenamento setorial com um olhar sobre a saúde individual e coletiva, a descentralização do processo decisório para as esferas estadual e municipal, o financiamento efetivo e a democratização do poder local através dos mecanismos de gestão.

As perguntas que se fazem é: “Como fazer valer os direitos do cidadão usuário da saúde, direitos conquistados pelos movimentos sociais constituídos ao longo de várias décadas? Como fazer cumprir a Constituição no dia-a-dia do cidadão, que diz que a saúde é dever do estado?” No século XX e XXI percebe-se que as discussões e reflexões da sociedade ocorrerão em torno das relações entre direito, política e acesso a bens e serviços públicos, garantidos ou não pela Constituição.

Os direitos humanos possuem uma relação com a sociedade em termos de sua importância e análise histórica – processo de reconhecimento - para a concretização dos direitos considerados essenciais a pessoa humana a partir da luta e conquistas efetivas por parte da sociedade moderna ocidental. Para Gallardo (2014) “ele atenta para o fato de que tal conceito é reflexo da sociedade e de seu contexto histórico, político e cultural.”¹⁶

Na luta por fazer valer os direitos já conquistados por cidadãos, como é o caso da saúde, estamos diante do chamado pluralismo jurídico. De acordo com Wolkmer (2001, p. 198-199),

A pluralidade envolve a coexistência de ordens jurídicas distintas que define ou não relações entre si [...] espaço social periférico marcado por conflitos, privações, necessidades fundamentais e reivindicações, o pluralismo jurídico pode ter como objetivo a denúncia, a contestação, a ruptura e a implementação de “novos” Direitos.

A família, neste enquadramento paragrâmico do problema, onde o “[...] político e o jurídico deve contemplar a ‘questão do Estado’” (WOLKMER, 2001)

¹⁶ Disponível em: <http://www.usp.br/espacoaberto/?materia=direitos-humanos-e-sua-relacao-com-a-sociedade>. Acesso em: 20 dez. 2016.

encontra-se em um contexto crucial em que luta por dignidade e espaço. O desafio está na afirmação dos direitos na sociedade brasileira x construção da cidadania.

A próxima seção trará a discussão sobre a família, direitos sociais e a questão da cidadania. Assunto caro à Política Social, a família se moderniza ao longo dos últimos anos, e é sobre ela que o Estado delega a proteção social.

4. A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NO TRIPÉ DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL E CIDADANIA

Para Cenci et al (2011, p. 78) as contradições entre Estado e mercado/economia

[...] refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado – e a esfera pública, de modo geral – tem se relacionado com o mercado e, conseqüentemente, no modo como o mercado financeiro tem influído nos processos de conquistas e perdas de direitos.

Conforme Mito (2009 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 34) esta dicotomia fica clara quando

[...] a relação entre Estado e família adquire, em dias atuais, um caráter paradoxal, pois, de um lado, o Estado reconhece a importância central da família no âmbito da vida social, mas, de outro, parece penalizá-la ao invés de promovê-la.

A participação da instituição família neste contexto do tripé do Sistema de Proteção Social denominado Seguridade Social — Saúde, Assistência Social e Previdência — torna-se tema importante na discussão, pois, cada vez mais, a posição da família é associada à implementação de políticas sociais, da garantia de direitos e da promoção a cidadania, bem como a questão do desenvolvimento (SANTOS, 2015).

Persiste no ideal de progresso/desenvolvimento através do direito tanto um papel de emancipação, pelo reconhecimento e garantia dos direitos, quanto uma função repressiva, de controle e estabilização das relações sociais. O direito e a justiça como promessas e os direitos humanos como resposta não estão confrontados num registo de tensão criativa dos modos de distribuição dos direitos nos estados democráticos contemporâneos. A relação entre direito e direitos tem-se integrado numa modesta fórmula acumulacionista em que a previsão de mais direitos equivale a mais justiça.

A família, enquanto instituição milenar, sempre foi lhe atribuída a responsabilidade diante das transformações do Estado de Bem-Estar. De forma bem tradicional, à mulher a obrigação de cuidar e criar os filhos, ao homem de mantê-los com subsistência e proteção. O Estado protegia a família garantindo-lhe direitos, mas, ao mesmo tempo, esta encontrava-se desprotegida socialmente. Observe-se que “Engels cita o direito materno, obra do jurista Johann Bachofen (1861), como uma primeira reflexão sociológica sobre a família.” (FONSECA; CARDARELLO, 2010, p. 209).

A partir do séc XX a família mudou, diante da sociedade e para os estudiosos do tema. Segundo Aranha (1996 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 31), “[...] a família é uma instituição social e historicamente situada, sujeita a mudanças de acordo com as diferentes relações estabelecidas entre os homens” . Ela diminuiu a quantidade de filhos, passou a apresentar novos arranjos sociais e passou a ser caracterizada como funcionalista¹⁷ diante do Estado. No caso brasileiro o atendimento social a menores se deu

[...] a partir do começo do século XX, especialmente com a promulgação do primeiro Código de Menores de 1927. Medidas sedutoras também foram mais lentas a se instalar. Ainda hoje, a rede escolar é insuficiente para atender às necessidades educativas de crianças (especialmente em idade pré-escolar) em turno integral. Se, em 2006, a *Bolsa Família* já alcançou onze milhões de famílias, devemos lembrar que representa um aporte mensal modesto de, no máximo, em torno de R\$ 100,00 por família. Observadores críticos sugerem que o resultado dessas políticas de família é, antes de tudo, a privatização de preocupações sociais, isto é, a responsabilização individualizada das famílias pelo enfrentamento da vulnerabilidade e da precariedade das condições de vida. (KLEIN, 2005 apud FONSECA; CARDARELLO, 2010, p. 222).

A proteção social à família constitui-se a preservação dos direitos sociais , uma resposta da sociedade civil a partir desta dicotomia, que ocorreu devido à reforma sofrida pelo Estado de Bem-Estar, na tentativa de harmonizar capitalismo e democracia — em que ficam assegurados direitos à igualdade, à cidadania e aos direitos humanos básicos. E não apenas isso. Segundo Carvalho e Almeida (2003, p. 109),

¹⁷ Aqui cabe a idéia de que a família é amortecedora das crises do Welfare State.

A família é apontada como elemento-chave não apenas para a sobrevivência dos indivíduos, mas também para proteção e a socialização de seus componentes, transmissão do capital econômico e da propriedade do grupo, bem como das relações de gênero e de solidariedade entre gerações.

Serviços sociais são reservados às famílias — como exemplo o bolsa família — que fica a cargo da mulher. Segundo Petrini (2003 apud SANTIAGO; FEITOSA, 2011, p. 34),

Primeiro, no âmbito governamental, tem-se a política do Estado de Bem-Estar Social, o Welfare State, que elegeu o indivíduo como portador de direitos e centro das políticas sociais, e não mais os sujeitos coletivos, como por exemplo, a família ou a comunidade.

A escolha da mulher como depositária dos recursos das políticas sociais ocorre em determinado contexto: “Trata-se de tensões ao mesmo tempo teóricas, e como tais históricas, recorrentes como polaridades no debate, e políticas só parcialmente resolvidas”. Para Saraceno apud (BONACCHI; GROPPPI, 1995, p. 206). Na saúde não é diferente.

Sgritta (1988) salienta o papel da família especialmente naquilo que denomina fase não organizada da doença, que implica em escolhas sobre as alternativas de atendimento, envolvimento com práticas administrativas relacionadas aos serviços sanitários, relações com o ambiente de trabalho do doente ou de responsáveis pelo doente, dentre outras questões. (MIOTO, 2012 apud CAMPOS; CARLOTO, 2015, p. 152).

Um dos exemplos de serviços de saúde é o Programa de Saúde da Família é a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil tem viés desenvolvimentista foi implementado a partir das diretrizes do SUS (Sistema Único de Saúde) como uma política de atenção básica que “ [...] apresenta-se como uma estratégia assistencial que procura implantar um novo modelo de atenção à saúde, voltada para a saúde da família, considerando-a em todos os seus espaços de vida.” (RONZANI; STRALEN, 2003, p. 8). Como então configurar a noção de cidadania se

[...] um número significativo de pessoas vive e interage à margem do sistema jurídico e econômico oficial. Nas situações de conflitos e de demandas por direitos, por sua vez, um vasto conjunto de necessidades jurídicas e de problemas da população colide com a total ausência de cobertura por parte do sistema legal ou, pelo menos, com uma cobertura ineficiente. (LAURIS, 2009, p. 121).

A judicialização da família terá efeito contrário ao da caminhada em direção a menos desigualdade social, se pensarmos quando ainda existem pessoas que nela não encontram a guardiã de seus direitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somente a partir da crise do Welfare State a família foi relacionada à questão da proteção social (ESPING-ANDERSEEN, 1991; MIOTO, apud BOSCHETTI, 2008). Deste modo, foi inserida no planejamento de políticas públicas, como sendo a forma mais efetiva de atingir serviços sociais.

Destaque-se que a atenção das políticas públicas às famílias vem associada ao protagonismo das mulheres. Estas são as destinatárias dos recursos para assistência. O procedimento está alinhado à modernização da sociedade, com a ruptura dos modelos tradicionais de organização social, de extração patriarcal.

O que está aqui em jogo, ressalte-se, não é apenas a modernização das relações familiares, mas a modernização social em geral. O enfrentamento do problema social via geração de direitos sociais é seu exemplo. Aqui há uma convergência entre a transformação do Estado, que analisamos na primeira seção, e a modificação no tratamento da questão social.

São processos que resultam de um movimento muito mais amplo na sociedade, na política, na economia e na cultura — a penetração de padrões modernos de pensamento e ação em todas as esferas da vida social. Neste processo, as políticas sociais são a personificação do ativismo estatal com vistas à diminuição da desigualdade, pela ampliação dos direitos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, B. de L. F. de. **O serviço social e as problemáticas contemporâneas da sociedade brasileira**. Conferência proferida na Semana de Serviço Social. João Pessoa: UFPB, 2002.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. São Paulo: Cortez, 2007.

ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, p. 18-27, fev., 1995.

ARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Boitempo, São Paulo, 2016

ARENDRT, H. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, E. R. **Política Social: fundamentos e história**. 5 ed, São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. In: SANTOS, J. S.; IRMÃO, L. **Estado nacional: perspectivas para um novo debate**. VOOS - Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá, v. 3, dez., p. 72-84, 2011.

BONACCHI, G.; GROPPPI, A.. (Orgs). **O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres**. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

BOSCHETTI, I. et.al (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Lei nº 8.080 , de 19 de setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 8.142 , de 28 de dezembro de 1990.

BRAVO, M. I. S. **Saúde, trabalho e democracia: a participação dos trabalhadores de saúde nos Conselhos**. Brasília: Ministério da Saúde/Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, 2006.

CAMPOS, M.S.; CARLOTO, C.M. (Orgs). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015

CAMPOS, Roberto. Pensadores brasileiros. A sociedade civil. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc18049902.htm> Acesso em: 10 nov. 2016.

CARVALHO, A. I. de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, I.M.M; ALMEIDA, P.H. Família e Proteção Social. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 17, n. 2, p. 109-122, 2003

CENCI, A. R.; BEDIN, G. de L.; FISCHER, R. S. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 4, Jan-Jun. p. 77-97, 2011. Disponível em <http://www.abdconst.com.br/revista5/cenci.pdf> Acesso em 28 de out de 2016.

CORREIA, E. A. **A efetividade dos incentivos fiscais ambientais por meio de políticas públicas para a redução das desigualdades regionais**. 135 p. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG/São Paulo, Cortez, 2006.

DAL RI, L.; DAL RI JR., A. Cidadãos e latinos na experiência jurídica da roma antiga: novas possibilidades para um modelo de inclusão. **Revista NEJ - Eletrônica**, v. 18, n. 2, p. 300-314, 2013.

DEMO, P. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº24, Set. 1991, p.85-116.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FONSECA, C.; CARDARELLO, A. **Família e parentesco**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2010. (Coleção "Explorando o Ensino", v. 15).

GALLARDO, H. **Teoria crítica**: matriz y posibilidad de derechos humanos. Murcia: David Sánchez Rubio editor, 2008.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, o príncipe e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HEGEL, G.W.F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, T. **O leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

HOBBS, E. J. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p 30-41, 2001.

LAURIS, É. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 87, dez., p. 121-142, 2009.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 4, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MEDEIROS, M. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MORAES, R. Q. de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 204, out./dez., 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509938/001032358.pdf?sequence=1> Acesso em: 29 out. 2016.

MOURA, M. O. **Irrompendo o real**: escritos de teoria crítica dos direitos humanos. Pelotas: Educat, 2005

NANDY, A. Estado. In: SANTOS, J. S.; IRMÃO, L. Estado nacional: perspectivas para um novo debate. VOOS - Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá, v. 3, p. 72-84, 2011.

POLANYI, KI. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTELLI, H. Gramsci e o Bloco Histórico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 197

RIBEIRO, E. A.; ANDRADE, C. M. T. Political culture and differentiated participation: the case of the municipal council of health in the municipal district Dois Vizinhos, state of Paraná. In. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**, v. 25, n. 2, 2003.

RONZANI, T. M. STRALEN, C. J. V. Dificuldades de Implantação do Programa de Saúde da Família como Estratégia de Reforma do Sistema de Saúde Brasileiro. **Revista APS**, v. 6, n. 2, p. 99-107, 2003.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1997. (Coleção "Os Pensadores").

RUBIO, D. S. **Repensar derechos humanos**: de la anestesia a la sinestesia. Sevilla: Editorial Mad, 2007.

SANTIAGO, M.; FEITOSA, L. C. Família e gênero: um estudo antropológico. **Mimesis**, Bauru, v. 32, n. 1, p. 29-41, 2011.

SANTOS, É. de O. L. dos. **Aprender com/a partir do Sul**: redefinindo conceitos, contextos, vozes e narrativas para uma nova política de direitos humanos na América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2015. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar> Acesso em 28 de out de 2016.

SANTOS, J. S.; IRMÃO, L. Estado nacional: perspectivas para um novo debate. VOOS - Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá, v. 3, p. 72-84, 2011.

SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In. ABRANCHES, S. H. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

SCHLICKMANN, F.; KOCH, R. B. A evolução e crise do Estado moderno na perspectiva de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 2, 2º quadrimestre, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **On the Concept of Social Value**. Disponível em <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/schumpeter/socialval.html> Acesso em: 20 nov. 2016.

SQUIERE, P. Absolutismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1997.

WEBER, M. **El político y el científico**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2015.