

Capítulo 2

Novos contornos da família na sociedade contemporânea

Ementa: A família como sociedade “natural”: organização e funções; transformações históricas da estrutura familiar brasileira; a família como objeto das ciências antropológicas; desenvolvimento familiar no ciclo de vida de seus integrantes e dilemas da família na contemporaneidade. As políticas especiais para a família no contexto da transição democrática: cenário nacional e internacional; impactos da lógica econômica mundial sobre as famílias pobres: programas de subsistência, economia e renda; políticas intersetoriais de apoio à rede familiar. Leis de proteção à família e às crianças na família.

As famílias foram se transformando, e as mudanças que atingem a família se deram de modo cada vez mais acelerado, ao longo do século XX. Como material motivador das discussões que se seguem, convidamos você a assistir o seguinte documentário:

vídeo 1: CEMITÉRIO DA MEMÓRIA

[Documentário de 10 min de duração, baseia-se em vídeos domésticos com cenas cotidianas de várias gerações de famílias brasileiras, ao longo do século XX. Tais sequências ajudam a compreender aspectos como: o caráter social de nossas representações sobre família, jovem, história e contemporaneidade; promovem a identificação do espectador com as experiências tratadas; permitem refletir sobre suas próprias concepções sobre os temas]

link: <http://www.portacurtas.com.br/parecerfilme2.asp?Cod=1784>

O vídeo recomendado apresenta as transformações que se deram nas atividades realizadas em família, no lazer, nas comemorações festivas, nas formas de registro da memória familiar. Além dessas mudanças ali retratadas, deve-se incluir também no rol dos fatores que têm afetado as famílias, particularmente nas últimas décadas:

- as mudanças de valores sociais, que desencorajam as redes de colaboração comunitária e levam ao *crescimento do individualismo e da competição* (Palmieri, 2003);
- o aumento da expectativa de vida da população brasileira, ao longo do último século, implicando em *responsabilidades ampliadas para com os velhos* cujo direito à aposentadoria, ao mesmo tempo, passa a representar uma fonte adicional de renda para muitas famílias, além do *apoio que prestam às famílias no cuidado dos pequenos*, durante a jornada de trabalho de seus filhos e netos (Marangoni, 2007);

- as mudanças nas relações de trabalho, que exigem maior dedicação e oferecem menores salários, bem como as que colaboram para a dissolução da fronteira entre trabalho e ambiente doméstico, associadas à mediação das novas tecnologias de comunicação e informação (Lopes de Oliveira, 2000).

Entre os que trabalham com famílias, assim como para os responsáveis por políticas sociais na área, é hoje objeto de especial preocupação as dificuldades envolvendo não apenas, mas principalmente, as famílias brasileiras das camadas populares. São elas as que encontram impasses ainda maiores para cumprir as funções de gerar, cuidar, proteger e promover desenvolvimento da prole, conciliando as muitas exigências sociais e as demandas domésticas. Nota-se que a conjugação de aspectos de ordem econômica, política e cultural exige do sistema familiar grande flexibilidade e autonomia a fim de conciliar os desafios e demandas que se lhe recaem, especialmente nos contextos em que ele conta com uma reduzida oferta de serviços e equipamentos públicos de apoio à educação familiar, tais como berçários, creches, programas desportivos e culturais para acolher crianças e adolescentes no contra-turno escolar.

Ademais, fenômenos intra-domésticos tais como a fragilidade dos laços conjugais, a ausência do pai como ator cotidiano na educação dos filhos, e potenciais dificuldades derivadas do trabalho feminino extra-doméstico apontam para as fragilidades e incertezas dos modelos de ordenação familiar herdados da tradição. As novas realidades sociais que necessitam ser manejadas no seio da família requerem atneção (Dessen e Braz, 2005) e preocupam a todos.

Deve-se salientar, entretanto, que as transformações que vem afetando a sociedade e as famílias não são fonte de problemas, apenas. Há também estudiosos do tema que identificam nas mudanças que atingem a família contemporânea aspectos positivos, como a ocorrência de maior horizontalidade nas relações conjugais; a divisão mais igualitária de responsabilidade em torno das tarefas domésticas; e, a maior aproximação e intimidade construída nas relações intergeracionais, hoje caracterizadas por mais espaço para a expressão de afetos e pela promoção da autonomia dos seus membros (Petrini, Alcântara e Moreira, s/d, p. 1).

Diante desse cenário em transformação, fica a pergunta: *O que é e a que funções sociais responde a família, na sociedade contemporânea?*

Definindo a família contemporânea

A família é um sistema complexo, composto por subsistemas integrados e interdependentes, que estabelece uma relação bidirecional e de mútua influência com o contexto sócio-histórico-cultural, no qual está inserida (Minuchin, 1985,1988; citado em Dessen e Braz, 2005). No cenário de mudanças sociais que buscamos descrever acima, surgem, a cada dia, novos arranjos familiares e ocorre a redefinição de seus limites, levando à reconceituação da mínima unidade familiar. Para

compreender a família, o desenvolvimento familiar no curso de vida de seus membros e as relações orgânicas que a unidade familiar mantém com a totalidade social, nos dias atuais, necessitamos abrir mão de algumas concepções arraigadas e adotar visões plurais e abertas ao novo.

A família é considerada a “primeira sociedade natural e íntima” (Machete, 1995, p. 25), cuja função primordial é propiciar a construção do ser e a realização da personalidade de cada um de seus integrantes. É a estrutura básica permanente da experiência humana (Petrini, 2003), já que é no seio da família que a criança tem os primeiros contatos com o mundo e na qual constitui as primeiras formas de compreensão da realidade. Nesse sentido, a família tem o importante papel de promover o desenvolvimento cultural inicial da pessoa. Há, desse modo, relação próxima entre o desenvolvimento individual da pessoa, o lugar ocupado por ela na família e os processos culturais mediados pelas atividades e significados que circulam no ambiente familiar (Rogoff, 2005).

Na atualidade, a consanguinidade e os laços biológicos têm sido cada vez mais substituídos por laços sócio-afetivos na definição da unidade constitutiva da família. O parentesco eletivo substitui o real. Os seguidos rearranjos por que passa uma família no curso de vida de seus integrantes, graças ao processo de dissolução e reconfiguração de vínculos, nos alerta que, em substituição à família nuclear, pode estar surgindo uma nova concepção de família que se assemelha, em alguma medida, à família extensa medieval, um argumento ao qual retornaremos mais adiante.

A família constitui um sistema semi-aberto, necessariamente permeável às influências do ambiente externo, sendo também afetado pelos fatores sociais que caracterizam o contexto extra-familiar, em dado momento. Nesse sentido, sua missão é conservar-se enquanto um sistema, mas mantendo-se afinada com as transformações que ocorrem nos sistemas adjacentes. Em outras palavras, ela é uma unidade dinâmica, que se transforma para preservar-se.

No curso de vida de seus membros, a família sofre transformações em sua organização. Algumas dessas mudanças são normativas (nascimentos, mortes, entrada na escola ou na puberdade, por parte dos filhos), outras são não-normativas, como a perda de emprego por um dos cônjuges, e a ocorrência de divórcio. Inicialmente, a dinâmica de vida do casal se altera com o nascimento do primeiro filho. Quando os filhos são pequenos, a família necessita contar com equipamentos sociais, ou com redes sociais de apoio ao cuidado dos pequenos, entre os quais os avós, vizinhos ou amigos. Quando os filhos tornam-se adolescentes, período que coincide com a meia-idade dos pais, novas demandas e problemas emergem, alterando bastante a dinâmica familiar. Assim também quando eles ingressam no trabalho ou saem da casa dos pais.

No processo histórico, a organização e função da família tem se transformado, e observamos que novas funções vão sendo delegadas enquanto outras são retiradas. Quando olhamos para o passado longínquo da humanidade, identificamos que nos primeiros agregados sociais, a família era

uma **unidade de reprodução sexual**. Nessa época, os arranjos humanos eram efêmeros e serviam exclusivamente à reprodução da espécie e à conservação da vida. Esse era o modo como os grupos se organizavam, até a aparição dos primeiros clãs.

Com o surgimento das primeiras comunidades, e daí até a Idade Média, a família converteu-se em uma **unidade de trabalho e reprodução material** – o agrupamento familiar passa a funcionar tal como uma pequena empresa, uma unidade de produção na qual todos os membros trabalhavam e, coletivamente, contribuíam para o sustento dos demais. Não se identificava separação entre vida e trabalho, afeto e produção material, que eram facetas das mesmas atividades humanas. A família antiga era uma família extensa, nas casas mesclavam-se pessoas que mantinham entre si laços de consanguinidade e outros membros tais como compadres, agregados e outros coabitantes temporários, pois considerava-se que quanto maior o grupo maior sua capacidade produtiva.

O casamento nesse contexto não representava a celebração de um vínculo afetivo, mas selava uma sociedade cujo objetivo era agregar força à produção, seja pelo dote ou herança com que o cônjuge passava a contar, ou pela própria força de trabalho um do outro. A mulher, em particular, passava a colaborar com o esposo por meio do trabalho indireto (preparar refeições, cuidar da prole, manter organizado o ambiente familiar), no âmbito da vida doméstica. Identificava-se, já nesse contexto, a preocupação de uns com outros membros, mas principalmente pela importância do papel que cada um desempenhava na força produtiva da oficina ou propriedade rural. Tal como vimos na Unidade 1, era assim que se organizavam tipicamente as famílias no período colonial da história brasileira. Entretanto, ainda podemos observar em famílias da atualidade, especialmente as que vivem em alguns contextos socioculturais mais conservadores, muitas dessas características!

O advento da família nuclear transformou a família em uma **unidade de afeto**. A função afetiva traduz-se no fortalecimento dos laços emocionais entre os membros da família, mas também leva à emergência de um sentido de zelo e controle, que logo se converte em uma função de moralização e disciplina de uns membros pelos outros e pela comunidade. Esse processo coincide com a transição histórica para a modernidade e com a emergência do senso de individualidade, ou seja, da ideia segundo a qual cada ser humano tem características únicas, a serem desenvolvidas nas interações em família e no meio social. Coincide também com a secularização do casamento, ou seja, a institucionalização do casamento como contrato civil, em lugar de um sacramento religioso. Também é contemporâneo desse processo a conversão das casas em unidades unifamiliares, das quais os estranhos são excluídos. Nesse contexto, a família se converte no grupo primário responsável pela socialização e constituição da identidade pessoal de seus membros, ao mesmo tempo que representa o corpo social mais amplo na função de moralizar os pensamentos e disciplinar os comportamentos de seus membros, função na qual logo passaria a contar também

com o apoio das escolas (ver Unidade I).

Segundo podemos perceber quando olhamos a nossa volta, vivemos na atualidade uma profunda transformação das relações sócio-afetivas e, como efeito, da própria família. As mudanças sócio-econômicas e culturais em curso, desde a segunda metade do século XX, afetam as famílias a partir de sua intimidade, e geram alterações importantes de serem consideradas porque levam às dificuldades que muitas famílias encontram para cumprir com suas funções básicas. Segundo Abeche e Rodrigues (versão eletrônica),

[h]oje, o mundo do trabalho exige ao indivíduo, flexibilidade, polifuncionalidade, ausência de planos de carreira ou de emprego estável, bem como uma valorização do individualismo que potencializa a supercompetição e compromete os vínculos/laços afetivos que influenciam a família direta ou indiretamente. (p.1)

Em outras palavras, nos dias atuais vivemos em uma sociedade urbanizada, organizada em torno do consumo, na qual o trabalho constitui o principal meio de acesso aos bens de consumo. Nesse modo de organização da sociedade, a economia exige dos trabalhadores uma parcela enorme de comprometimento e, em contrapartida, lhe oferece muito pouco. Há estudos que correlacionam o ingresso da mulher à esfera do trabalho remunerado, como resultado da retomada da economia mundial no período pós-segunda guerra, a uma redução progressiva dos salários dos homens. Na década de 1990, em famílias de classe média nas quais ambos os cônjuges estavam empregados em funções de nível universitário, a renda per capita em dólares não alcançava aquela obtida graças ao salário exclusivo do chamado “pai de família”, da década de 1950 (mesmo considerando o número menor de integrantes que as famílias passaram a ter). Disso se pode inferir que o trabalho feminino extra-doméstico, juntamente com outras mudanças associadas ao projeto social que prometia a melhoria da qualidade de vida familiar, pode ter significado, no processo histórico, mais perdas que ganhos, especialmente quando analisamos as práticas de cuidado e a circulação de afeto nas famílias.

Na atualidade, o foco principal da atenção de homens e mulheres trabalhadores parece ser sua manutenção na própria órbita do capitalismo (Guatarri e Rolnik, 1988; Rolnik, 1989), prevenindo o desemprego a qualquer custo. Vemos da seguinte forma os impactos desse fenômeno sobre a família: a intimidade desenvolvida em torno dos laços de consanguinidade e da tarefa social de conservação do próprio sistema familiar tenderia a ser substituída por uma afetividade instrumental, frouxa, secundária à necessidade de criar os filhos, até sua mínima autonomia. Os afetos conjugais e parentais íntimos e espontâneos estariam propensos a se converterem em um vínculo funcional, de caráter econômico, no qual o comprometimento com os filhos e, eventualmente, com os velhos, se tornaria parte de um projeto administrado em termos de custos e benefícios, promessas e riscos. A instabilidade econômica poderia se converter em instabilidade

emocional, levando os sujeitos a um estado contínuo de vulnerabilidade emocional, traduzida em ansiedade, ambiguidade e incerteza.

Se as muitas incertezas experimentadas nos dias atuais dão origem a uma forte insegurança entre as pessoas, ela torna-se ainda mais aguda quando o senso de vulnerabilidade é vivido no interior da própria família. Quando a casa e o seio familiar deixam de significar acolhimento, proteção, e convertem-se em fonte de ameaça e medo, os membros mais frágeis tornam-se sujeitos de sentimentos conflitantes: a família imaginada, sonhada é borrada pela imagem que é cotidianamente construída nas relações intra-familiares, permeadas de abusos, poder e desrespeito (Gomes e Pereira, 2005).

Embora cientes de que as crises que envolvem a instituição da família na contemporaneidade não sejam problema exclusivo das camadas populares, nossa posição converge com a de Abeche e Rodrigues (versão eletrônica) para as quais, quanto mais agudas as dificuldades econômicas vivenciadas pelas famílias, maior é sua fragilidade em cumprir os complexos papéis que lhe são exigidos. Nesse caso, ela necessita transferir para o Estado, ou seus representantes, muitas de suas funções essenciais, tais como educação, saúde, alimentação e segurança.

Segundo Yazbek (2003), a condição de pobreza se caracteriza pelo estado, temporário ou permanente, em que um segmento dos cidadãos está privado do acesso a recursos tais como água, saúde, educação, alimentação, moradia e cidadania, permanecendo excluído, em graus diferenciados, da riqueza social. Dedecca (2003, citado em Gomes e Pereira, 2005) assinala que os períodos de crise econômica atingem de modo mais intenso os membros mais pobres da população, agravando a situação de vulnerabilidade e a exclusão em que já se encontram. Segundo ele, na crise econômica que se estendeu de 1992 a 1999, enquanto os 5% mais ricos da população brasileira tiveram uma perda de 10% de renda, os 25% mais pobres perderam 20%. Tais dados revelam que, até, a crise contribui para acirrar a concentração de renda e a desigualdade.

Desse modo, é papel do Estado atuar para compensar a situação de vulnerabilidade em que se encontram os membros das famílias pobres, por meio de ações e programas significativos, capazes de alterar esse quadro, na linha do tempo. Nas últimas décadas, os programas mais importantes têm sido os de transferência de renda, os que visam garantir a todos os segmentos sociais o acesso a uma renda mínima. É consenso que os programas que contribuem efetivamente para a promoção da família são mais eficazes para a proteção da infância e da adolescência do que os que se dirigem exclusivamente ao segmento infanto-juvenil. Por outro lado, quando excluída do acesso aos bens sócio-econômicos e culturais mais básicos, a família se vê impedida de cumprir, até mesmo, a parte essencial que lhe toca na formação de vínculos, da identidade, e na proteção dos filhos crianças e adolescentes.

Entretanto, durante décadas, no passado, a ação do Estado no campo da proteção às famílias

pobres caracterizou-se menos pela proatividade que pela reação aos picos de insegurança social, sendo ainda fortemente marcada pela filantropia e o paternalismo. A relação do Estado brasileiro com esse segmento da população era fundamentalmente de natureza assistencialista, tutelar e culpabilizante.

Considera-se que uma ação é assistencialista quando, a título de assistência social, o Estado atua de uma forma pontual, descontínua e dotada de pouco impacto na realidade social, contribuindo para a reprodução do *status quo* e falhando na tarefa de agregar dignidade à existência dos assistidos. A relação tutelar entre o Estado e a população ocorre quando esta é destituída de sua autonomia e infantilizada, tendo sua liberdade cerceada, seu destino arbitariamente decidido pelas autoridades e sua possibilidade de ação transformadora da realidade social, negada. Finalmente, a culpabilização traduz o quadro em que as ações de governo, em vez de promoverem cidadania, caracterizam-se preconceitos contra a pobreza, instituindo entre os pais grande carga de culpa em virtude das dificuldades que enfrenta em cumprir as funções que lhes cabem, particularmente as de cuidado e educação (Gomes e Pereira, 2005; Rizzini, 2004).

Segundo resume Venâncio (1999, citado em Itaboraí, 2005), desde o séc. XIX, a única forma das famílias brasileiras pobres obterem apoio público para criarem seus filhos, era abandonando-os. Assim, ações públicas conduzidas por décadas a fio, resumiam-se a afastar as crianças de suas famílias, institucionalizando-as e privando-as do vínculo familiar. Apesar de consumirem um volume superlativo de recursos, não se comprometiam com a mudança de status socioeconômico das famílias, a promoção da cidadania ou de autonomia social.

A partir das últimas décadas do século passado, com o agravamento da crise econômica mundial a qual conduziu, segundo Castel (xxxx), à crise da sociedade salarial, na qual a segurança do emprego cede lugar ao “serviço” eventual, vimos emergir uma nova pobreza como efeito das reestruturações do capitalismo tardio. Distinta da velha pobreza estrutural, a nova pobreza é constituída pelo grupo dos que foram expulsos do sistema capitalista, ou empurrados para sua periferia, em consequência do desemprego prolongado ou de desajustes incontornáveis entre perfil de trabalho e a precária oferta de empregos. Com essa nova pobreza, emerge uma classe de subcidadãos (Souza, 2005) e tem lugar um cenário de aguda desproteção social. O modelo neoliberal, que propunha o encolhimento do Estado, subordinava a ação pública à lógica do mercado, processo que ampliou de modo ímpar a desigualdade e a exclusão social, levando a uma das mais profundas crises do estado de bem-estar social, no Brasil, nos anos 1980 e 1990.

Na esteira das mudanças sociais que culminaram com o movimento de redemocratização da sociedade brasileira e a institucionalização do sistema de garantia de direitos da família, da infância e da adolescência, a relação entre o Estado, a sociedade e as famílias pobres vem se alterando, ainda que de modo lento e marcado por contradições. Infelizmente, sabemos que vem ocorrendo um

reordenamento das relações socioeconômicas o qual atinge positivamente alguns extratos da sociedade, os quais hoje se vêem em posição de mais conforto e segurança. No entanto, o mesmo processo expõe outros extratos a uma situação de desigualdade ainda mais aguda, situação que tende a ser camuflada, ou naturalizada, pelos que apontam a elevação das condições econômicas em todas as classes sociais da população brasileira.

Ainda assim, é notório que a continuidade de programas sociais afinados com a redução da condição de exclusão e a garantia de renda, especialmente nos últimos anos, tem contribuído para induzir mudanças sociais mais duradouras, que já se tornam objeto da atenção internacional. Além de um conjunto de iniciativas relevantes exercidas a partir de organizações da sociedade civil, as quais excederiam o espaço deste texto, há exemplos de ações diretas do poder público como os programas de transferência de renda, os que atuam na área de saúde e, mais recente, os programas de previdência extensivos às mulheres, entre os quais a licença-maternidade de 180 dias.

Gravação em vídeo:

Profa. Maria Auxiliadora Dessen, especialista em estudos de família, falando sobre o conceito de desenvolvimento familiar e seus impactos na organização e dinâmica familiar no ciclo de vida das pessoas.

Políticas e programas sociais para a família brasileira

A família ocupa o centro do processo de reprodução social e, como tal, constitui um lugar decisivo quando se trata de intervir em realidades sociais indesejáveis, como a pobreza e o baixo capital humano (Itaboraí, 2005 versão eletrônica).

Ao mesmo tempo, não é fácil delimitar o que são políticas sociais *para a família* pois praticamente toda política social - nas áreas de saúde, saneamento urbano, segurança alimentar, renda, educação, trabalho, moradia e assistência – visa, em última instância, a promoção da qualidade de vida familiar. No entanto, há algumas décadas, o desenho de políticas sociais específicas tem sido exigido, diante das especificidades do capitalismo tardio, das novas complexidades presentes na organização e dinâmica das famílias, e da necessidade de conciliar interesses individuais e coletivos, no alcance das ações públicas.

É hoje reconhecido o espelhamento entre as hierarquias e o poder que permeiam a sociedade e aquelas que persistem no interior da família. Embora esse não seja um fenômeno que comporte análises simplistas, observa-se que homens que são humilhados e aviltados em distintas esferas da vida social, tendem a adotar comportamento de abuso e humilhação em relação às mulheres e filhos, na vida doméstica. Além disso, nota-se que a família se torna muito sobrecarregada quando o mercado e o Estado mostram-se incapazes de prover segurança material aos seus membros.

Devido a esses fatores, entre outros, as políticas recentes que visam reduzir a dependência e promover maior autonomia da família, têm se dirigido aos seus membros mais vulneráveis, tais como mulheres, crianças e idosos.

Senna, Burlandy, Monnerat, Schottz e Magalhães (2007, p. 87) alertam que

O formato de uma dada política ou programa social é resultante de um complexo processo de intermediação de interesses, representados sob as mais variadas formas organizacionais e com diferentes graus de poder de influência na agenda governamental. Expressa, desse modo, uma opção política, construída sob certas condições materiais, a partir dos embates e alianças forjados por atores sociais diversos com capacidades também distintas de interferência no processo decisório de formulação de políticas públicas.

Na impossibilidade de retratar todas as ações de governo ou da sociedade civil que afetam a família, abordaremos de modo breve de dois deles, o *Bolsa Família* e o *Saúde da Família*. Enfatizamos o primeiro por seu caráter pretensamente inovador frente à natureza dos programas anteriores de combate à fome e à pobreza, nos quais o foco sempre o foi o indivíduo (o chamado individualismo assistencial), e o segundo por sua abrangência nacional, além da perspectiva que ele acena de chegar a atingir diferentes extratos sociais, e não apenas as camadas mais pobres. Com essa exposição, pretendemos salientar os avanços alcançados, mas igualmente as lacunas deixadas historicamente na atenção às famílias pobres, trazendo à luz aspectos que a nosso ver ajudam a melhor interpretar dinâmicas e processos intra-familiares presentes em famílias de baixa renda, convencionalmente caracterizados como negligência e sistematicamente associados à incidência de comportamento de risco e infração, entre adolescentes e jovens delas oriundos.

O *Programa Bolsa Família* (PBF) foi criado em 2003, como uma política social integrada, desenvolvida com o fim de unificar quatro programas antes existentes (bolsa-escola, bolsa-alimentação, vale-gás e cartão-alimentação) sob uma mesma rubrica. Ele responde a uma cultura de restauração do estado de bem estar social, compromisso que começa a ocupar a agenda social desde os anos 1990, iniciando-se com iniciativas estaduais isoladas e, a partir de 2001, passa a ser regulamentada em nível federal, na forma de programas originalmente independentes, mas igualmente comprometidos com a garantia de renda mínima. Hoje, corresponde à principal política social do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

O PBF segue a tendência atual dos programas que têm por foco o sistema familiar, utilizando como critério de elegibilidade a renda familiar per capita, que não pode ultrapassar 120 reais mensais. A utilização da renda como único fator de análise para a inserção de uma família no programa é objeto de crítica, considerado insuficiente para qualificar as distintas vulnerabilidades a que estão expostas as famílias, inclusive as que não são atendidas porque detêm uma renda inexpressivamente maior que o ponto de corte estabelecido. Para permanecer na condição de

beneficiária do PBF, a família é instada a atender algumas condições, entre as quais a frequência sistemática dos filhos em idade escolar à escola e ao posto de vacinação, assim como das gestantes e crianças até seis anos ao centro de saúde para atenção primária e cuidados nutricionais.

Identificamos que o cumprimento, por parte das famílias, das condições impostas ao beneficiário do PBF envolve uma infraestrutura de serviços em educação e saúde que depende grandemente dos municípios, embora seja sobre as próprias famílias que recaiam as consequências pelo descumprimento de tais condições. Segundo Senna & cols. (2008), as profundas desigualdades existentes no Brasil se refletem em diferenças expressivas nas condições financeiras e administrativas dos diferentes estados e municípios brasileiros, o que afeta de modo agudo suas capacidades de responder às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são requeridos pelas políticas sociais. Lavinas (2004, citada em Senna e cols., 2008, p.90) comenta um segundo aspecto relativo às contrapartidas, que também é fonte de problemas. Ela alerta que, “ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados”. Tal cobrança se torna ainda mais problemática se consideramos que não há outros mecanismos de acompanhamento das famílias além da cobrança de contrapartidas.

O *Saúde da Família* foi criado em 1993, como parte das ações de atenção básica à saúde, e tem por princípio básico a compreensão de que o cuidado familiar é o fundamento da atenção à saúde comunitária (Serapioni, 2005). No Brasil, ele surge na esteira da perspectiva do “cuidado comunitário” (*community care*), a qual busca retirar das instituições uma parte significativa das práticas de cuidado primário à saúde, passando a inseri-las no próprio contexto comunitário, na forma de ações que conciliam o esforço dos serviços públicos, das redes sociais da comunidade e de agentes e trabalhadores voluntários. Desse modo, pretendem integrar a dimensão formal e informal das ações em saúde em busca de um maior alcance das mesmas. Segundo Serapioni (2005, p. 249), na perspectiva comunitária, “as famílias e redes informais da comunidade devem ser consideradas não apenas destinatárias da atenção à saúde, mas também sujeitos ativos que podem contribuir, com recursos próprios, para o processo de produção da saúde”. Nesse sentido, é preciso ter em conta que não se trata apenas de apelar aos conhecimentos tácitos e práticas em saúde da comunidade a fim de compensar as deficiências do sistema formal de saúde, mas colocar as duas dimensões em diálogo.

O *Programa Saúde da Família* é operacionalizado por equipes multiprofissionais lotadas em unidades básicas de saúde, que são responsáveis pelo acompanhamento de um certo número de famílias residentes em uma região geográfica delimitada. As equipes atuam diretamente com os membros da família, em ações de prevenção, manutenção e promoção da saúde, assim como de recuperação e reabilitação de doenças e agravos mais frequentes. As ações se dão nas próprias unidades de saúde, nas residências dos assistidos e na comunidade, o que favorece um vínculo de

compromisso e co-responsabilidade entre equipe e população.

O Ministério da Saúde considera o *Saúde da Família*¹ uma estratégia de promoção da saúde consolidada nos municípios brasileiros e com indicadores positivos de resultado, especialmente no que se refere à redução da mortalidade infantil. Entretanto, o Programa também esbarra em desafios, como a necessidade de expansão da rede e unidades de atenção básica em saúde, a maior integração entre ações e recursos federais, estaduais e municipais.

Não se pode deixar de considerar ainda, nessa seção, o papel relevante que o sistema de previdência social tem representado na proteção e garantia de direitos sociais à população, em especial, as camadas mais pobres. A previdência social é um seguro social, mediante contribuições previdenciárias, com a finalidade de prover subsistência ao trabalhador, em caso de perda de sua capacidade laborativa. O pagamento das aposentadorias tem impacto positivo não somente na redução da pobreza das famílias mas igualmente na de muitos municípios brasileiros, fatos evidenciados por estudos como o de Oliveira (2002). Para cerca de 67% dos municípios brasileiros, os recursos pagos pela previdência são maiores do que os do Fundo de Participação dos Municípios. Devemos destacar, também, os auxílios e benefícios concedidos a todos os trabalhadores, a exemplo do salário-família, e às trabalhadoras, tais como o auxílio-maternidade, recentemente estendido de 120 para 180 dias, a contar da data de afastamento do trabalho, por ocasião do parto. Em caso de adoção ou guarda judicial para fins de adoção, o período de direito ao auxílio-maternidade é proporcional à idade da criança².

A título de conclusão dessa seção devemos ressaltar que, nas distintas políticas e programas sociais, persiste uma tensão latente entre interesses coletivos e limitações de natureza econômica. Essas últimas são determinadas, em parte, pela complexidade da problemática enfrentada pelo Estado para implementar, acompanhar e fiscalizar ações públicas descentralizadas, em um país de dimensões continentais e marcado por tão graves desigualdades, como é o Brasil. Mas, são determinadas da mesma forma pelos conflitos de interesses entre segmentos da população que detém graus diferenciados de poder acerca do uso do dinheiro público.

Há os estudos que veem com desconfiança a co-responsabilização entre Estado e sociedade na operacionalização de políticas públicas, perspectiva em consolidação desde o texto da constituição brasileira de 1988, na qual transparecem tentativas de compensar a dificuldade do Estado em prover aos cidadãos acesso aos direitos constitucionais básicos. Outro aspecto citado por estudos críticos é que algumas dessas políticas contêm um viés moral, ao beneficiarem de modo preferencial famílias estruturadas segundo uma lógica social hegemônica (heterossexuais, unidas

1 Segundo fonte do portal institucional do Ministério da Saúde, disponível em <http://dab.saude.gov.br/atencaobasica.php>, acesso em 18/05/2010.

2 Segundo fonte do Ministério da Previdência Social, disponível no portal <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=24>, acesso em 15/05/2010.

por laços biológicos, com filhos em idade escolar, e idosos), enquanto silenciam-se frente à multiplicidade de outras configurações familiares presentes na sociedade (Fonseca, 2001; Itaboraí, 2005).