

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Lutas sociais e Controle Democrático nas políticas sociais

SUJEITO DE DIREITOS E FAMÍLIA PARCEIRA: SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAULA RAQUEL DA SILVA JALES¹

SOLANGE MARIA TEIXEIRA²

RESUMO

Palavras-chave: O objetivo geral deste trabalho foi analisar os sentidos atribuídos a participação na Política de Assistência Social em relação a família. A pesquisa documental realizada através do processo metodológico de núcleos de significação evidenciou dois sentidos de participação, quais sejam: uma participação cidadã, defendida pelo projeto democrático pactuado na Constituição de 1988 e uma participação de parceria solidária, direcionada pelo projeto neoliberal.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Família. Projetos político-ideológicos.

ABSTRACT

The general objective of this work was to analyze the meanings attributed to participation in the Social Assistance Policy in relation to the family. The documentary research carried out through the methodological process of meaning cores highlighted two meanings of participation, namely: citizen participation, defended by the democratic project agreed in the 1988 Constitution, and solidarity partnership participation, directed by the neoliberal project.

Keywords: Social Assistance Policy. Family. Political-ideological projects.

INTRODUÇÃO

Nas políticas públicas brasileiras, o pacto constitucional de 1988 sanciona a edificação de espaços públicos e instâncias de controle social paritárias de deliberação, a fim de ampliar a

¹ Universidade Estadual do Ceará

² Universidade Federal do Piauí

participação da sociedade no planejamento, organização e fiscalização das ações estatais. No entanto, a constituição desses espaços é confrontada pelo apelo à solidariedade e às Organizações Não Governamentais (ONGs) para a execução de serviços, programas e projetos na área social, como parceiros do Estado. Vinculados a projetos político-ideológicos diferentes e antagônicos, esses direcionamentos dão sentidos diversos às noções e às formas de concretização da participação do povo nas decisões governamentais.

Por projetos político-ideológicos se compreende o conjunto de crenças, interesses, percepções de mundo e da vida em sociedade que orientam a ação política dos sujeitos, corroborando com a definição de projetos políticos criada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a partir da análise crítica da realidade latino americana. Fundamentada em Gramsci, a noção ressalta o papel do sujeito, suas intensões como integrantes da política; expressa a relação orgânica entre cultura e política, ou seja, ação e representação, pois os projetos políticos elaboram e disseminam significados diretamente implicados na atuação política; e abrange uma multiplicidade de sujeitos, grupos, formas de organização e movimentos sociais que interferem na construção democrática de seus países. Apesar de ser um projeto coletivo que possui dimensão societária, “[...] seu caráter distintivo repousa na sua vinculação com a ação política, no fato de que os conteúdos de um projeto político orientam esta ação nas diversas formas que ela assume” (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 40).

É a partir do pressuposto de que projetos político-ideológicos disputam a Política de Assistência Social e, conseqüentemente, os sentidos da participação registrados em seus documentos oficiais, que se construiu este trabalho. Os resultados aqui apresentados são originários da tese de doutorado da autora que analisou a participação consubstanciada na Política de Assistência Social brasileira e as influências dos projetos políticos-ideológicos, em disputa no século XXI, nos sentidos e direções subscritos. O recorte feito para o artigo foram os sentidos atribuídos a participação quando o assunto é a família, em outras palavras, quando se trata do papel que esta deve desempenhar perante os órgãos institucionais e seus membros em relação a proteção social.

A opção por essa política pública se justifica pela sua busca no enfrentamento das situações de vulnerabilidades e riscos sociais, bem como por sua capacidade ou não de fortalecer a autonomia dos usuários. Em termos metodológicos, utilizaram-se pesquisas bibliográfica e documental, acrescidas dos núcleos de significação para a análise dos dados. Antes de tratar especificamente dos sentidos da participação nos documentos da política pública

supramencionada, apresentam-se as disputas político-ideológicas por esse termo no cenário brasileiro da década de 1990.

DIREÇÕES DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Para Dagnino (2004), a adesão pelo Brasil, nos anos 1990, ao neoliberalismo cria um conflito simbólico constitutivo da disputa política entre os projetos democratizante e neoliberal em torno das noções de participação, de sociedade civil e de cidadania. O confronto político-cultural se manifesta em uma crise discursiva que tenta ocasionar uma confluência perversa entre esses dois projetos, como se vocalizassem as mesmas compreensões e sentidos sobre os conceitos supramencionados. A requisição de uma sociedade civil atuante por ambos os projetos é apenas um ponto que revela a perversidade desse embate, uma vez que atribuem sentidos diferentes à participação (Dagnino, 2004).

O projeto democrático compreende participação como partilha efetiva de poder entre o Estado e a sociedade, tendo esta o papel de fiscalização, proposição e direcionamento das políticas públicas nas instâncias criadas com essa finalidade – conselhos, conferências, fóruns (Dagnino, 2004). Participar seria, portanto, poder falar, ser ouvido e decidir coletivamente os rumos das políticas públicas no país.

De acordo com Teixeira (2002), a participação que ele denomina de cidadã não se limita a mecanismos institucionais existentes ou criados; articula processos de representação e de participação, com vistas ao aperfeiçoamento do controle social e da transparência das decisões do Estado; e estabelece relações com o mercado na oferta de parâmetros para um desenvolvimento sustentável e de novas formas alternativas à racionalidade mercantil de gestão dos recursos econômicos.

A radicalidade democrática dessa proposta confronta diretamente a matriz autoritária da cultura política brasileira que sempre desconsiderou qualquer interferência popular nos assuntos administrativos e econômicos da gestão pública, bem como o projeto neoliberal. A participação democrática pode legitimar a existência de cidadão com direitos, bem como reafirmar o dever do Estado em garanti-los, aproximando-a da compreensão de participação cidadã. Sua possibilidade está inscrita na luta de classe e nas correlações de forças que disputam o direcionamento da política social.

Para o projeto neoliberal brasileiro, a participação tem caráter solidário, o que requer responsabilidade social de indivíduos, famílias e empresas para assumirem funções e obrigações de implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços. O papel do Estado nesse caso seria estabelecer parceria, gerenciar e subsidiar as organizações prestadoras dos serviços. Com ênfase no trabalho voluntário, a perspectiva privatista e individualista se sobressai apoiada no terreno privado da moral, despolitizando a participação social coletiva (Dagnino, 2004).

Os atos de partilhar poder, construir-se como sujeito social consciente e tomar decisões coletivas não significam o mesmo que ajudar o “pobre”, concretizar serviços sociais e assumir responsabilidades estatais. Percebe-se, portanto, que as concepções de participação não eram simplesmente diferentes, elas eram antagônicas, como destaca Dagnino (2004).

Foi no bojo das lutas travadas pelo projeto democratizante por direitos sociais e pela extensão de cidadania, especialmente nas políticas sociais de enfrentamento à pobreza e desigualdade social, que o projeto neoliberal encontrou terreno fértil para se espriar e direcionar uma participação despolitizada (Dagnino, 2004). Simionatto e Nogueira (2001) destacaram o papel das agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), no financiamento de programas e projetos sociais e na definição da perspectiva político-ideológica a ser assumida:

Guardadas certas diferenças, os objetivos da reestruturação econômica das agências internacionais para a retomada do crescimento econômico e combate à pobreza materializam-se em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social. A clara subordinação da política social à política econômica, longe de indicar caminhos para a superação da pobreza, ‘consolida novas formas de exclusão social’ comprometendo ‘os mecanismos de proteção social’ voltados para o seu enfrentamento. A solução da pobreza e de seus complicadores é empurrada para fora do Estado, sendo a sociedade civil responsabilizada pelas soluções e enfrentamento de ‘novas e velhas formas de exclusão social’ (Pochmann, 1998: 140) mediante programas assistenciais e focalizados (Simionatto; Nogueira, 2001, p. 150).

A “grande virada” neoliberal, que ocorreu a partir das relações de apoio recíproco construídas da luta ideológica e da instauração de um sistema de disciplinas e de racionalidade (Dardot; Laval, 2016), apresentou novos significados e sentido à participação. Primeiramente se destaca que, no plano ideológico, o ataque realizado ao Estado Social e a toda proteção social por este realizada, no sentido de mostrar sua ineficácia e desmoralização dos indivíduos, supervalorizou a solidariedade entre parentes e vizinhos, bem como responsabilizou a família e os indivíduos por qualquer infortúnio (Dardot; Laval, 2016). Se os benefícios e as transferências de renda do Estado Social corroem o caráter dos indivíduos, se estes são os únicos

responsáveis pelo seu sucesso ou insucesso e se o risco é algo inerente à vida humana, cabe às pessoas gerirem os riscos através da compra de serviços que garantam a sua proteção, como mostram Dardot e Laval (2016, p. 213) na citação adiante:

Um novo discurso de valorização do 'risco' inerente à vida individual e coletiva tenderá a fazer pensar que os dispositivos do Estado Social são profundamente nocivos à criatividade, à inovação, à realização pessoal. Se o indivíduo é o único responsável por seu destino, a sociedade não lhe deve nada; em compensação, ele deve mostrar constantemente seu valor para merecer as condições de sua existência. A vida é uma perpétua gestão de riscos que exige rigorosa abstenção de práticas perigosas, autocontrole permanente e regulação dos próprios comportamentos, misturando ascetismo e flexibilidade. A palavra-chave da sociedade de risco é 'autorregulação'. Essa 'sociedade de risco' tornou-se uma daquelas evidências que acompanham as mais variadas propostas de proteção e seguros privados. Um imenso mercado de segurança pessoal, que vai do alarme doméstico aos planos de aposentadoria, desenvolveu-se proporcionalmente ao enfraquecimento dos dispositivos de seguros coletivos obrigatórios, reforçando por um efeito de circuito-fechado o sentimento de risco e necessidade de se proteger individualmente. Por uma espécie de ampliação dessa problemática do risco, algumas atividades foram reinterpretadas como meios de proteção pessoal. É o caso, por exemplo, da educação e da formação profissional, vistas como escudos que protegem do desemprego e aumentam a 'empregabilidade'.

Os efeitos desse ataque ideológico para a reivindicação e a participação dos sujeitos, grupos, organizações e movimentos sociais nas políticas públicas são nefastos, afinal, por que solicitar do Estado algo que é de minha responsabilidade e para que fiscalizar as ações destinadas aos denominados pobres se, para além das subvenções, eles podem contar com a solidariedade do próximo. Dessa forma, a participação transmuta-se em ações de solidariedade face a face e na capacidade de execução de serviços sociais por ONGs subsidiadas ou não pelo Estado, por associações e por empresas públicas e privadas, as famosas parcerias. E essa proposta não está materializada apenas em governos de direita; para Dardot e Laval (2016), a esquerda que eles intitulam de neoliberal, ao anunciar a construção de uma terceira via como "projeto antagônico" ao neoliberalismo, nada mais fez do que concretizar os princípios dessa nova racionalidade:

Nada ilustra melhor a virada neoliberal da esquerda do que a mudança de significado da política social, rompendo toda a tradição social-democrata que tinha como linha diretriz um modo de partilha de bens sociais indispensáveis à plena cidadania. A luta contra as desigualdades, que era central no antigo projeto social-democrata, foi substituída pela 'luta contra a pobreza', segundo a ideologia de 'equidade' e 'responsabilidade individual' teorizada por alguns intelectuais do blairismo, como Anthony Giddens. A partir daí, a solidariedade é concebida como um auxílio dirigido aos 'excluídos' do sistema, visando aos 'bolsões' de pobreza, segundo uma visão cristã e puritana. Esse auxílio dirigido a 'populações específicas' ('pessoas com deficiência', 'aposentadorias mínimas', 'idosos', 'mães solteiras' etc.), para não criar dependência, deve ser acompanhado de esforço pessoal e trabalho efetivo. Em outras palavras, a nova esquerda tomou para si a matriz ideológica de seus oponentes tradicionais, abandonando o ideal da construção de direitos sociais para todos (Dardot; Laval, 2016, p. 233-234).

Dardot e Laval (2016) apresentam várias citações do livro A terceira via, escrito

conjuntamente por Anthony Giddens e Tony Blair, que revelam a conexão com princípios e práticas neoliberais, dentre elas destacam-se: reconhecimento da factual existência do neoliberalismo no mundo globalizado e sua irreversibilidade; necessidade de adequação dos indivíduos a essa realidade; exaltação da globalização no processo de crescimento e competitividade das economias; aceitação da empresa privada como principal fonte de riqueza; oferta de serviços públicos em parcerias com essas empresas.

Segundo os autores, trata-se da “[...] Primazia da concorrência sobre a solidariedade, capacidade de aproveitar as oportunidades para ser bem-sucedido e responsabilidade individual são vistas como os principais fundamentos da justiça social” (Dardot; Laval, 2016, p. 238); Estado como regulador das ações; cidadania na perspectiva de engajamento dos sujeitos nas parcerias locais; e concorrência como princípio universal inclusive para os serviços públicos, diferenciando o cidadão-consumidor do consumidor-cidadão. As principais diferenças apontadas pelos autores da ortodoxia monetarista, as quais podem ser visualizadas também como práticas do governo Lula (2003-2011), no Brasil, são: “[...] implantação do salário mínimo, políticas orçamentárias anticíclicas, reinvestimento nos serviços públicos de saúde e educação com a ajuda do setor privado” (Dardot; Laval, 2016, p. 241).

Reduzida a ONGs parceiras do Estado na execução de serviços sociais focalizados no combate à pobreza (Dagnino, 2004), a sociedade civil foi deslocada das classes sociais, da heterogeneidade e da capacidade de organização das vontades coletivas. A participação permitida e desejada foi determinada em canais que individualizavam e particularizavam opiniões e interesses, dando espaço a uma despolitização, ênfase em outras formas de corporativismo e inscrição de demandas isoladas de grupos de maior pressão (Simionatto; Nogueira, 2001).

A perspectiva do trabalho em rede também emerge nesse período articulada às estratégias das empresas de diminuição dos custos e da constituição de um espaço fluido de recursos e de informações (Minhoto; Martins, 2001 apud Pereira; Teixeira, 2013), sendo adotada na gestão pública; é o Estado como espelho do mercado. As redes de políticas públicas são constituídas por diferentes atores e instituições públicas e privadas como saída para otimizar a proteção social em contexto de restrição orçamentária do Estado.

Os impactos nas políticas sociais dessa forma de gestão são imediatos, uma vez que o repasse da execução dos serviços públicos para a sociedade (mercado, famílias, comunidades e ONGs) se fundamenta no discurso de que os manter é oneroso para o Estado, sendo a solução para a “crise fiscal” ocasionada pelo Estado Social fazer parcerias com o intuito de repasse de

responsabilidades, diminuir custos, descentralizar e ampliar a coparticipação da sociedade na oferta e execução da proteção social. Pereira e Teixeira (2013, p. 115) asseguram que:

[...] o fortalecimento da intervenção em rede nas políticas sociais, numa dimensão de interação, cooperação e parceria público-privado é um mecanismo de legitimação de uma nova modalidade de proteção social que emerge e se desenvolve com o avanço das reformas neoliberais, o pluralismo de bem-estar social em substituição ao Estado de Bem-Estar Social. Esse advoga que a responsabilidade pelo bem-estar social deve ser dividida entre três setores: o mercado, para os que podem pagar pelos serviços; as organizações não governamentais, família e comunidade; e o Estado com intervenção focalizada nos mais pobres.

A participação direcionada pelo neoliberalismo desloca sujeitos, grupos, organizações e movimentos sociais dos espaços de decisão econômica, política e social para a operacionalização de serviços sociais públicos sob o discurso da responsabilidade social no combate à pobreza, uma vez que esta sempre existirá. Em contraposição, os governos podem alocar maior fatia dos recursos do fundo público no setor econômico, beneficiando a produção e reprodução do capital financeiro.

Na materialização do projeto neoliberal, a classe dominante brasileira transmutou a crise do capital em crise do Estado por meio da apresentação de uma enorme dívida interna e externa; garantiu ambiente favorável para a produção e reprodução do capital financeiro; atacou as organizações e direitos trabalhistas para fragmentar a classe trabalhadora; e incentivou a solidariedade na sociedade civil, leia-se ONG, através da operacionalização de serviços sociais com financiamento direto e/ou indireto (imunidade, isenção, remissão, anistia e incentivos fiscais) do Estado. Em outras palavras, promoveu uma participação de parceria solidária.

As expectativas geradas por aqueles que batalhavam pelo projeto democrático com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram muitas em relação ao fortalecimento de uma democracia participativa e de uma participação cidadã. No entanto, apesar de repensar institucionalmente as formas de participação da sociedade civil na estrutura federal, que repercutiu nas administrações estadual e municipal; incentivar, financiar e criar espaços de controle social (como os conselhos) e de debate público (como as conferências e os fóruns); e garantir maior frequência dos ministros das pastas em seus respectivos espaços de controle social, o governo, devido a todas as suas contradições representadas nos conflitos que perpassam pela sociedade brasileira, não conseguiu hegemonia da proposta democrática participativa, porém abriu a possibilidade, nos espaços públicos de discussão, para a realização do conflito político (Moroni, 2009), tensão entre projetos político-ideológicos divergentes.

Moroni (2009) ressalta que o governo Lula não conseguiu romper com a concepção bipolar da sociedade dividida entre trabalhadores sindicalizados e empresários. Para o autor, o fato de a interlocução³ com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil ser feita, na época, pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), e a dos sindicatos e empresários com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em que se discutiam assuntos macroeconômicos e da agenda de desenvolvimento, mostrava a incapacidade do governo em reconhecer os movimentos sociais como sujeitos políticos, identificando-os apenas como atores sociais, além das dificuldades de dialogar com estruturas descentralizadas e horizontais, com ausência de uma central, um presidente, formato assumido normalmente pela organização sindical.

Em relação à participação da sociedade civil na construção do Plano Plurianual (PPA) de 2004/2007, Moroni (2009) tece severas críticas, das quais se destacam: depois de realizadas as audiências públicas em todas as unidades federativas, nem o governo nem o Congresso Nacional deram a devida atenção à consulta, concentrando suas discussões na definição da porcentagem do superávit primário; apenas questões periféricas das discussões realizadas foram incorporadas ao documento final; o Grupo de Trabalho criado para conceber formas participativas de acompanhamento do PPA e de outras peças orçamentárias logo se dissolveu devido à postura indiferente dos representantes governamentais; e não teve processo participativo nos PPAs seguintes.

O autor também identificou a existência de 64 Conselhos Nacionais, alguns com “[...] competências e atribuições parecidas, difusas, concorrentes e sobrepostas, mostrando ausência de uma política para esses espaços” (Moroni, 2009, p. 120), dos quais 13 foram criados no governo Lula e nove reformulados, além da constituição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e da Comissão Nacional de Política Indigenista. Moroni (2009) ressalta que apenas cinco dos Conselhos Nacionais tinham caráter deliberativo, como proposto pelos movimentos de defesa do projeto democrático, os demais eram consultivos. Até junho de 2009, tinham sido realizadas 58 Conferências Nacionais, sendo 23 inéditas, com a participação de mais de quatro milhões de pessoas nas conferências

³ O uso da palavra “interlocução” pelo autor revela o que realmente eram esses espaços nesse período: “[...] não são espaços de deliberação e controle social, mas de interlocução do governo com representantes da sociedade. Na maioria das vezes, essa representação é pessoal, e não institucional, e o governo escolhe com quem quer ‘interlocutar’” (Moroni, 2009, p. 128).

nacionais, estaduais, regionais e municipais (Moroni, 2009). Por ironia do destino, o governo Lula não viabilizou nenhuma conferência nacional sobre reforma agrária (Moroni, 2009).

Nas análises do contexto atual, de avanço do que Chauí (2019) denomina de “neoliberalismo totalitário”, que marca a nova etapa da sua condução pela Nova Direita ou Ultradireita e põe fim, esvazia ou inflexiona-se contrária a duas formas democráticas existentes no modo de produção capitalista: i) *a social-democracia*, com a ampliação da privatização e mercantilização das políticas sociais, adoção de políticas focalizadas e seletivas, aumento e naturalização das desigualdades; e ii) *a democracia liberal representativa*, definindo a política como gestão, espelhada no modelo da empresa, esvaziando as discussões e decisões públicas com base nos interesses dos representados. Assiste-se ainda ao ataque a instâncias colegiadas e aos conselhos de direitos, pois o modelo de gestão empresarial, denominado no setor público de social, tem outras regras de funcionamento que não se dão pela via do consenso, da negociação considerada perda de tempo e dinheiro público. A prestação de contas das decisões que toma o presidente Bolsonaro (2019 –) é feita sem a intermediação das instâncias democráticas (parlamento e instituições judiciárias), contra as quais se insurgem seus seguidores nas redes sociais.

PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SENTIDOS EM DISPUTA

A tensão e amálgama entre projetos político-ideológicos também foram observadas na pesquisa referenciada, através da análise documental dos seguintes materiais: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993); Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005, 2012); volumes 1 e 2 dos Cadernos de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF/2012); Manual do Programa Criança Feliz (2017)⁴; Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018; e deliberações das IV, X e XI Conferências Nacionais de Assistência Social.

Um dos pontos mais contraditórios foi a proposição do desenvolvimento de capacidades familiares para o fortalecimento das funções desempenhadas pela família. Com a

⁴ O Programa Criança Feliz, criado em 2016, pós-golpe parlamentar que levou Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) à presidência da república do Brasil, também foi incluído na pesquisa, pois, embora identificado como programa intersetorial, sua coordenação é do Ministério da Cidadania e sua operacionalização é feita nos equipamentos das políticas municipais de assistência social. Além disso, tem sido o único programa com orçamento e repasses financeiros garantidos nos fundos de assistência social nos últimos quatro anos.

criação do SUAS em 2004, a família passou a ter centralidade nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, a disseminada matricialidade sociofamiliar, um dos eixos estruturantes do sistema. Nesse sentido, tornou-se recorrente nos documentos, com destaque para a PNAS (2004) e os cadernos do PAIF (2012), definir o que se entende por família, seu papel, a responsabilidade estatal de proteção social e como deve ser realizado o trabalho social com elas. As ambiguidades aparecem principalmente na promoção de potencialidades, como mostra o trecho a seguir:

[...] Proteção que, além do enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais, atua também no 'desenvolvimento de potencialidades', a partir do reconhecimento de que ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo na vulnerabilidade detém ativos importantes. Nessa direção é preciso identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, entre outros, bem como dos territórios onde vivem (Brasil, 2012a, p. 12).

O fortalecimento de recursos próprios das famílias e de suas redes de apoio são aspectos que podem reforçar a compreensão da família como parceira do Estado, ou seja, aquela que, com a contribuição profissional especializada, é capaz de encontrar em si mesma e nas redes de solidariedade as respostas e os meios para enfrentar situações de vulnerabilidades e riscos sociais, têm a capacidade de fazer a gestão dos riscos, perspectiva presente nos organismos multilaterais:

De fato, o setor de Proteção Social do Banco Mundial [...] defende, em seu relatório de 2000-2001 e em publicações próprias, a alteração do conceito de proteção social para um que abarque a categoria risco e suas novas formas de gestão – incluindo as realizadas pelas Organizações Não Governamentais, a família, a comunidade, o governo e o mercado – e ressalte a responsabilidade individual na administração, superação e/ou aprimoramento de sua condição social particular (Pereira, 2016, p. 152).

O discurso da crise do Estado, da contenção e/ou de recursos financeiros escassos prevalece, mesmo no caso do Brasil, em que a carga tributária é elevada e regressiva, em detrimento do atendimento das necessidades básicas das famílias, convocadas a assumir a proteção social de seus membros com os poucos recursos que têm e/ou podem mobilizar face a face. Nesse sentido, o familismo nas políticas públicas, “[...] característico da maioria dos países desse continente, em que a família, com suas estratégias de sobrevivência, apoios e cuidados, constitui fonte ativa de proteção social diante de um sistema pouco desenvolvido, ou de retração do Estado, com as reformas neoliberais” (Cronemberger; Teixeira, 2012, p. 207), expande-se, principalmente quando se trata de situações que necessitam de cuidados especiais, das quais se destacam as pessoas com deficiência e os velhos acamados.

A PNAS (2004) e o caderno de Orientações do PAIF, volumes 1 e 2, são riquíssimos em conceituações e informações sobre a família numa perspectiva ampliada e progressista, a partir da conjuntura macrossocial; o seu reconhecimento como sujeito de direitos; a necessidade de respeitar a sua liberdade de escolha de atendimento e acompanhamento no PAIF; o seu conhecimento a respeito dos direitos socioassistenciais e suas formas de defesa; a primazia da responsabilidade estatal; e o fortalecimento de sua participação no planejamento e avaliação dos serviços e da política pública, bem como em espaços de representação e deliberação (conselhos, conferências, fóruns e outros). Os cadernos sustentam ainda que o trabalho social do PAIF deve ser preventivo, continuado, apoiador das famílias na sua função protetiva, não obrigatório, não terapêutico, não moralizador e não estigmatizante, bem como não reforçar papéis tradicionais e cumprir o papel de proteção estatal para que a família proteja seus membros. Isso mostra a força do direcionamento do projeto democrático.

No entanto, ao priorizar o acompanhamento de famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e usuários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) até 18 anos fora da escola, situações que remetem a responsabilidades familiares não cumpridas, o trabalho realizado no PAIF pode corroborar ações de subordinação e disciplinamento, por exemplo: a família tem o direito de escolher se quer ou não o acompanhamento do referido serviço, mas só o técnico pode interromper os efeitos do descumprimento das condicionalidades. Caso a família opte pelo não acompanhamento, poderá perder o acesso à transferência de renda. Nesse caso, a família pode se sentir obrigada a aceitar o acompanhamento para não ser retirada do PBF e, dependendo da perspectiva e projeto profissional, constrangida a assumir comportamentos determinados pelo técnico.

Outro aspecto intrigante foi a diferenciação do acompanhamento das famílias inseridas no PBF das do BPC; enquanto na primeira o foco é o descumprimento das condicionalidades, na segunda se busca superar barreiras e preconceitos, com vistas à inclusão social. Parece haver maior desconfiança e necessidade de controle sobre as famílias do PBF, uma vez que o BPC se destina a pessoas reconhecidas socialmente como aquelas que “verdadeiramente” precisam de contribuição financeira. Os decréscimos continuam nos exemplos de acolhidas grupais, pois, apesar de serem compreendidas como um direito, reforçam-se as situações de descumprimento familiar.

Também não é mencionada a garantia pelo Estado de um cuidador e/ou a necessidade de reivindicação pelas famílias desse serviço na política setorial competente. Os

documentos revelam uma preocupação de cuidar do cuidador, ou seja, de proporcionar à pessoa da família – na maioria das vezes à mulher, que deixa sua vida para dedicá-la quase que integralmente a outro – momentos de troca de experiências e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo estes buscados nas redes de apoio à família. Apesar da possibilidade de diminuição dos conflitos, as famílias continuam tendo que arcar com as despesas financeiras que advêm da situação ou minimizá-las com a solidariedade da rede.

Nesse contexto, a garantia da segurança de convívio familiar e comunitário pelo SUAS⁵ parece ser a mais contraditória em relação à proteção social da família, uma vez que, além do repasse de algumas responsabilidades estatais, pode trazer à tona aspectos da matriz tradicional da cultura política brasileira, aspectos de um autoritarismo social que hierarquiza desigualmente as pessoas pela sua condição de classe, gênero e raça (Dagnino *et al.*, 1998) e consequentemente culpabiliza as famílias pela situação de pobreza vivenciada.

Enquanto o discurso institucional dos documentos analisados se ausenta na questão dos cuidadores, as deliberações das X e XI Conferências Nacionais de Assistência Social solicitam a ampliação de 25% no valor do BPC, que atualmente é um salário mínimo, para usuários que necessitam desse serviço. Apesar de limitadas aos integrantes do BPC, as conferências – que contam com a representação de delegados da sociedade civil e política – parecem estar mais conectadas com as necessidades das famílias, conseguindo registrar suas demandas em decisões que serão cobradas do Poder Executivo, o que as afirma como espaços de contribuição a uma participação cidadã.

No Programa Criança Feliz, apesar da orientação para se observar a intersetorialidade, as especificidades das políticas públicas setoriais, a participação da sociedade civil e o controle social na execução descentralizada e integrada do programa (Brasil, 2018), o discurso majoritário corrobora o sentido de família parceira ao naturalizar suas condições de vida e ao afirmar que o acesso e o atendimento de algumas necessidades são primordiais para o desenvolvimento de suas competências de cuidado, de proteção e de promoção da primeira infância. O trecho a seguir expressa bem essa perspectiva:

O trabalho com a promoção do desenvolvimento infantil deve, necessariamente, estar voltado à família e à potencialização de suas competências para o cuidado, proteção e promoção do desenvolvimento infantil. Para que a família possa exercer suas funções é importante que suas necessidades sejam também compreendidas e atendidas. Viabilizar acessos que possam atender suas demandas e reduzir tensões e estresse decorrentes de suas próprias condições de vida são elementos importantes para apoiar a construção de

⁵ O SUAS afiança cinco seguranças, a saber: 1) acolhida; 2) renda; 3) convivência familiar, comunitária e social; 4) desenvolvimento de autonomia; e 5) apoio e auxílio (BRASIL, 2012).

vínculos afetivos e de um ambiente acolhedor e responsivo às necessidades da criança. Este conjunto de atenções favorecerá o fortalecimento de vínculos e a construção de um ambiente positivo para a promoção do desenvolvimento infantil (Brasil, 2017, p. 37).

Além de reforçar o familismo na política de assistência social, o Criança Feliz é um programa paralelo aos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, que desperdiça recursos financeiros e humanos para a articulação entre políticas sociais setoriais, através de encaminhamentos já realizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)⁶, Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)⁷ e unidades de acolhimento institucional. As visitas domiciliares feitas por profissionais de nível médio, com o objetivo de orientações nos cuidados com as crianças, podem recair no tradicional aconselhamento moral, ampliando o policiamento, a fiscalização, o disciplinamento e a proposição de ações higienistas às famílias em situação de pobreza, como mostra uma das instruções previstas no Manual do Programa aos visitantes:

Situação identificada na visita domiciliar: criança com consumo frequente de alimentos ultraprocessados (bolachas, refrigerantes, salgadinhos de pacote, iogurte, bebidas lácteas, chocolates, pirulitos, balas, papinhas industrializadas, salsicha) e outros (embutidos e industrializados em excesso). Encaminhamento sugerido aos gestores locais do Programa Criança Feliz: acionar serviços de saúde para acompanhamento específico (Brasil, 2017, p. 42).

A focalização em crianças de acolhimento institucional e de famílias do PBF e BPC evidencia que a primeira infância a ser “cuidada” é aquela pertencente a “famílias pobres”, normalmente julgadas por não conhecerem as políticas públicas ofertadas em seus territórios e por não saberem proteger seus filhos. A consequência é maior vigilância sobre os hábitos e os comportamentos dessas famílias, por meio do encaminhamento às políticas setoriais, para que os profissionais tomem alguma providência em relação às “irregularidades” identificadas, reforçando aspectos da matriz tradicional. Ao isolar as famílias em suas residências, também se dificulta a percepção coletiva das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo. Dessa forma, as palavras “cidadania” e “direitos” registradas no texto encontram sentido em uma participação de parceria solidária em que a família é compelida à gestão dos riscos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois sentidos de participação foram evidenciados na análise de documentos da Política de Assistência Social em relação à família. O primeiro diz respeito a uma participação

⁶ Porta de entrada do SUAS; equipamento primordial da proteção social básica (Brasil, 2004).

⁷ Equipamento central da proteção social especial de média complexidade do SUAS (Brasil, 2004).

cidadã defendida pelo projeto democrático pactuado na Constituição de 1988, que articula princípios básicos de uma variedade de subprojetos com diversidade interna (Dagnino, 2004), não podendo ser identificado como pertencente exclusivamente à classe trabalhadora. O segundo é uma participação de parceria solidária, em que a família é impelida a gerir os riscos vivenciados pelos seus membros, garantindo-lhes proteção social, direcionada pelo projeto neoliberal, que representa os interesses de uma classe dominante internacional, formada por grupos elitizados dos Estados nacionais.

Ambos os sentidos da participação apareceram amalgamados em frases que se referiam à família, especialmente naquelas que tratam do desenvolvimento de capacidades familiares, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da mobilização de redes sociais de apoio, o que gera ambiguidades na interpretação dos leitores e consequentemente enfraquecem a noção de reconhecimento dos usuários como sujeitos de direitos e da responsabilidade estatal de proteção social; em outras palavras, confrontam o projeto democrático. O Programa Criança Feliz é bastante sutil nessa direção, ao separar a família do contexto econômico, político e social do país e do mundo – através das visitas domiciliares – e dar abertura para um aconselhamento moralizante que estigmatiza as famílias pela situação de pobreza que vivenciam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2018.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF**: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012a. v. 1.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF**: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b. v. 2.

BRASIL. **Programa Criança Feliz**: a intersectorialidade na visita domiciliar. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017.

BRASIL. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 dez. 2012.

BRASIL. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2004.

CHAUÍ, Marilena. Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo. **A Terra é Redonda**, [S.l.], 6 out. 2019. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>. Acesso em: 20 out. 2019.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais de Assistência social**: dados sobre as conferências e suas deliberações. Brasília, DF: CNAS, 2016.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017**. Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2017.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Gomes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. Familismo na política social brasileira e as mulheres. **Revista FSA**, Teresina, v. 9, n. 2, p. 205-221, 2012.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina *et al.* Construção democrática e cidadania. **Opinião Pública**, Campinas, v. 5, n. 1, p. 20-71, 1998.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa democrática na América Latina. In: _____ (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção pensando a democracia participativa).

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 41-50, 2001.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas públicas sociais: reflexões sobre sua concepção na Política de Assistência Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 66, p. 145-164, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. Cortez: São Paulo; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.