

*POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL E CONSERVADORISMO: da
concepção ao risco do desmonte*

Mariana Rodrigues dos Santos Manhães Emanoel¹

Resumo

O presente artigo realiza uma análise sobre aspectos da Política Nacional de Assistência Social, que expressam sua vinculação à conservação da sociabilidade burguesa. Para tanto, demarca dois momentos da Política Nacional de Assistência. O primeiro, no âmbito de sua concepção, apesar de estar baseado em um sistema único, descentralizado e participativo, identifica que a noção de proteção social vincula-se a um padrão de combate à pobreza pelo desenvolvimento de capacidades, com centralidade na família. O segundo identifica continuidades expressas pela concepção do Programa Criança Feliz, mas também novos aspectos que colocam em risco o próprio Sistema Único de Assistência Social.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social, conservadorismo, proteção social, combate à pobreza, matricialidade sociofamiliar.

**NATIONAL POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE AND
CONSERVATISM: from conception to risk of dismantling**

Abstract

This article analyzes the aspects of the National Social Assistance Policy, which expresses its connection with the conservation of bourgeois sociability. In

¹ Assistente Social, Mestre em Serviço Social e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Assistente Social da Prefeitura Municipal de São João da Barra – RJ. E-mail: marianamanhaesas@gmail.com / Endereço: Prefeitura Municipal de São João da Barra: Rua Barão de Barcelos, 88 - Centro - São João da Barra - RJ. CEP: 28200-000.

this work, two moments of the National Assistance Policy were demarcated. The first one, within the framework of its conception, although based on a single, decentralized and participatory system, identifies that the concept of social protection is linked to a pattern of combating poverty by capacity development, with centrality in the family. The second identifies continuities, expressed by the conception of the Happy Child Program, but also new aspects that put at risk, the Unified Social Assistance System itself.

Key words: National Policy on Social Assistance, conservatism, social protection, poverty alleviation, sociofamiliar matriciality.

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social no Brasil, enquanto política pública, é bastante recente, fruto de um tortuoso caminho de resistências, continuidades e rupturas. A Política Nacional de Assistência (PNAS) 2004 traz as bases para a materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dentro de um padrão gerencial bastante inovador, considerando toda a trajetória da assistência social no Brasil.

Esse processo de construção da PNAS/2004, materializada no SUAS, foi bastante comemorado, enquanto uma conquista para a sociedade brasileira, por já estar delineado pela Constituição de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mas ainda não ter se efetivado enquanto política social nos marcos das diretrizes trazidas por estes primeiros instrumentos normativos. A PNAS/2004, através do SUAS, trouxe um novo paradigma para a assistência social como política pública.

Entretanto, partindo de uma interpretação da política social dentro da matriz teórico-metodológica crítica, há que se considerar que as políticas sociais, embora tragam elementos considerados com fortalecedores da perspectiva dos direitos sociais pelo viés da cidadania, estão vinculadas, também, a determinações econômicas que imprimem às mesmas elementos de conservação da sociabilidade burguesa. Dentro dessa interpretação proposta, e a partir do entendimento de Escorsim Netto (2011), estamos considerando como conservadores os elementos que corroboram direta ou indiretamente a manutenção do padrão de sociabilidade atual.

Compreendendo a Assistência Social nesse viés de interpretação, o trabalho em questão se propõe a demarcar aspectos do conservadorismo na Política Nacional de Assistência em dois planos e momentos distintos: o primeiro identifica o conservadorismo no âmbito

da concepção de proteção social em que foi concebida a PNAS/2004; e o segundo identifica a ofensiva conservadora na continuidade dessa concepção para fundamentação de um novo programa, o Criança Feliz, mas também identifica a radicalização desse conservadorismo que coloca em xeque o próprio desmonte do SUAS;

As reflexões aqui sistematizadas se tornam necessárias, pois como bem aponta Escorsim Netto (2011), a característica mais imediata do conservadorismo contemporâneo consiste em que ele não se apresenta como conservadorismo, e, portanto, oculta a raiz e as imbricações da PNAS/2004 com suas determinações fundamentais ligadas aos aspectos de sua funcionalidade sociabilidade burguesa.

2 O BERÇO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2004:

“neodesenvolvimentismo”, liberalismo-revisitado, combate à pobreza pelo desenvolvimento de capacidades

A PNAS/2004 teve seu berço atrelado a determinações econômicas específicas que modificaram substancialmente a concepção de proteção social delineada na Constituição de 1988 e na LOAS/1993. A partir do Governo Lula (2003/2011), a assistência social passou por um processo de expansão, sendo normatizada, e ganhando corpo gerencial de política social através do SUAS.

Esse processo esteve vinculado a uma forma de condução da política econômica, denominada à época de neodesenvolvimentista. Como apontam Druck e Filgueiras (2007), o governo Lula, apesar de dar continuidade às políticas econômicas iniciadas nos governos anteriores, faz isso sobre novos patamares dando início, conforme intitula a intelectualidade burguesa brasileira, a uma estratégia chamada neodesenvolvimentista.

Nota-se que o governo Lula não romperá no plano econômico com as medidas já emplacadas no governo anterior, ou seja, ele dará continuidade ao projeto do capital financeiro no país, mas notamos que o Estado se reposiciona e se compromete de forma explícita como regulador e mediador desse processo, o que falsamente remete ao período desenvolvimentista da década de 1950. Mota (2012) alerta que o governo Lula, através do neodesenvolvimentismo, realizou a conciliação de medidas inicialmente contraditórias. Em suma, seria uma estratégia de desenvolvimento nacional que combina uma revisão do modelo neoliberal que vigorava desde a

adesão às orientações do Consenso de Washington, atrelado a uma tentativa de garantir o crescimento econômico, mediado e regulado pelo Estado, que remete ao período desenvolvimentista do Estado brasileiro (1946/1964), juntamente com a expansão de políticas sociais de combate à pobreza.

A grande sacada da ideologia neodesenvolvimentista foi retomar a ideia de desenvolvimento econômico e social, legitimando-se como um contraponto ao neoliberalismo, assumindo uma aparência progressista por trazer o protagonismo do Estado, entretanto, o que ele na verdade objetiva, é garantir a continuidade do projeto do grande capital no país, sustentada pela combinação de financeirização, crescimento econômico e políticas de redução e combate à pobreza.

Para Mota (2012), a ideologia neodesenvolvimentista é um eixo estruturador da hegemonia das classes dominantes. O chamado neodesenvolvimentismo surge no país atrelado à segunda parte das orientações realizadas pelos organismos internacionais, após a admissão do desastre econômico e social provocado pelas medidas de ajuste implantadas a partir da década de 1980, como recomendação do Consenso de Washington. Os organismos internacionais, ao revisarem as políticas de ajuste contidas no Consenso de Washington, admitem que estas não ofereceram as respostas esperadas para os problemas econômicos, e, além disso, serviram para agravar ainda mais o problema da pobreza.

A partir daí, as organizações multilaterais passaram a adotar, com mais firmeza, o discurso do combate à pobreza como uma diretriz relacionada às medidas liberalizantes do mercado. Passa a ser consenso entre os intelectuais burgueses dessas instituições, que o desenvolvimento não só tem que recuperar as taxas de lucro capitalistas, mas também deve fazer isso promovendo o crescimento econômico, e combate à pobreza. Na verdade, o capital irá demandar do Estado uma face mais social que seja capaz de continuar a legitimar seus interesses. Dessa forma, a política social também irá ser influenciada, e mais uma vez dimensionada para garantir a funcionalidade do capitalismo.

Nesse sentido, a questão do combate à pobreza passa a adquirir visibilidade e sendo recomendada pelos organismos internacionais, guiando toda a concepção e direcionamento da política social. Druck e Filgueiras (2007) também reafirmam que este modelo de política social – focalizada no combate à pobreza – está articulada a

uma tentativa de compensar limitadamente os estragos promovidos pela adesão do país aos ditames do ajuste e contrarreformas neoliberais que os mesmos autores denominam de Modelo Liberal Periférico.

Também nesse sentido, Vianna (2008) afirma que a concepção predominante que fundamenta a política social no Brasil, naquele momento que ela denomina de liberal revisitada, é bastante restritiva, alertando-nos que a mesma se difere da concepção liberal por excelência que inspirou a primeira fase de ajustes do chamado consenso de Washington. A liberal por excelência pautava-se pelo paradigma minimalista e estritamente focalizado, e já na concepção liberal revisitada, que advém da segunda fase pós-consenso de Washington, existe a admissão de um arranjo de políticas universais e focalizadas.

Para Werneck Vianna (2008), as duas concepções citadas acima se diferenciam da concepção que foi adotada pela CF/1988, que se baseava no Estado de Bem-Estar Social de molde Beveridgiano. Entretanto, a concepção liberal revisitada, por admitir, mesmo que basicamente, algumas políticas sociais universais, ganhou cada vez mais legitimidade.

Dessa forma, Vianna (2008) é taxativa ao afirmar que as controvérsias em ter políticas universais e focalizadas não se resumem a escolhas que os governos fazem, mas são expressões de concepções teóricas distintas que são adotadas com bases nas orientações de organismos internacionais, onde o combate à pobreza ganhou centralidade, a partir do reconhecimento do desastre social dos ajustes propagados a partir das orientações do Consenso de Washington, estando atreladas ao modelo de acumulação capitalista.

Mauriel (2009) também comunga com as análises de Vianna (2008); ambas concordam que houve um esvaziamento do debate acadêmico em torno dos princípios implícitos na concepção de política social presente na Constituição de 1988, que não tratava de combater a pobreza, mas de configurar políticas destinadas a assegurar direitos de caráter universalista, amparadas numa perspectiva de cidadania.

A concepção liberal revisitada de política social, segundo Mauriel (2009), tem como maior expoente de influência o indiano Amartya Sen¹ cujas ideias conformam base para a teoria do desen-

volvimento humano, propagada por organismos econômicos multilaterais como PNUD e Banco Mundial.

As ideias de Amartya Sen têm ocupado cada vez mais significado no debate internacional sobre desenvolvimento econômico e social. Maranhão (2012) aponta que o economista indiano reconhece que, apesar do crescimento econômico atual não ter significado uma melhoria na qualidade de vida das pessoas, só o livre mercado tem a possibilidade de oferecer as oportunidades sociais para permitir o que ele denomina de desenvolvimento com liberdade.

Sen se apropria do pensamento de Adam Smith, afirmando que a liberdade de mercado é um avanço, mas, para que essa liberdade possa ser ampliada deve ocorrer uma ação pública que garanta oportunidades básicas para desenvolver a capacidade de liberdade das pessoas. Na realidade, a concepção de desenvolvimento de Sen coloca o foco nas oportunidades sociais que, para ele, contribuem para o desenvolvimento de capacidades humanas.

Ao analisar o pensamento seniano, Mauriel (2012) também reafirma que o mesmo sobrepõe as capacidades individuais, em relação à desigualdade de renda, colocando o processo de desenvolvimento no indivíduo, e não nas condições estruturais. E ao se concentrar nas capacidades individuais, passa a considerar características ligadas às pessoas e aquilo que conseguem realizar, ou não. Combater a pobreza significa, para Sen, aumentar capacidades individuais, cabendo ao Estado garantir apenas condições mínimas para isso.

A noção de pobreza para Sen tem duas dimensões: uma que está relacionada à desigualdade econômica e outra que está relacionada à desigualdade de capacidade dos indivíduos. Entretanto, a dimensão que é considerada como prioritária é a de capacidades individuais. Portanto, para Sen, combater a pobreza significa permitir ao indivíduo desenvolver suas capacidades individuais, habilitar-se para conseguir, através de sua liberdade, auferir renda.

A concepção de política social denominada por Vianna (2008) como liberal revistada, e que tem por base o pensamento seniano, incorpora o combate à pobreza como o foco central de proteção social, atribuindo a ela uma dimensão internacional relacionada a decisões estratégicas dos Estados, segundo Mauriel (2012).

A pobreza assume no debate sobre política social um lugar privilegiado, e para Mauriel (2012) o problema não está apenas no

lugar que a pobreza ocupa, mas na forma e no tratamento desta categoria, que aparece distanciada dos debates estruturais, onde os pobres são descontextualizados, des-historicizados, sendo renomeados por suas fragilidades.

É dentro desse contexto que a Política Nacional de Assistência Social irá se consolidar e se expandir no Brasil. Ganhando centralidade e sendo captada pelo governo Lula com um mecanismo de combate à pobreza², pois sua elaboração em 2004 acompanhará as tendências aqui já explicitadas, incorporando as orientações dos organismos internacionais.

Em função do redirecionamento e do agravamento da pobreza, a assistência social terá centralidade como estratégia de enfrentamento à mesma. Sustenta a análise que, além de política de combate à pobreza, ela se expandiu e se tornou uma política estruturadora com um forte teor ideológico, garantindo consenso e apaziguando as sequelas da questão social, expressando, assim, seu caráter conservador nos marcos do capitalismo, Mota (2010).

3 A PNAS/2004 E SEUS ELEMENTOS CONSERVADORES: desenvolvendo a capacidade das famílias

Longe de prosseguir sem uma análise unilateral, cabe ressaltar, aqui, que a elaboração e consolidação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) significou e significa um grande avanço, vinculando-a finalmente à ação estatal planejada, sobretudo se considerarmos o padrão anterior.

O que se pretende demonstrar é que a Assistência Social – considerando-se a perspectiva crítica – enquanto política social é um campo de forças entre concepções, interesses e perspectivas distintas, não escapando do movimento histórico e das relações sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Portanto, a análise aqui realizada é um esforço para desmistificar uma visão romântica – que se relaciona com o próprio conservadorismo (ESCORSIM NETTO, 2011) – da atual PNAS que, ao considerar apenas os seus avanços em termos gerenciais, coloca em segundo plano a análise crítica sobre seus fundamentos e sobre sua relação com questões estruturais e determinações econômicas que

lhe trazem traços conservadores no sentido de sua funcionalidade à reprodução da sociabilidade capitalista.

A Construção da PNAS deriva das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo Presidente Lula em 2003. Nesse sentido, Lopes (2006) nos lembra que foi um longo percurso que envolveu um importante debate nacional e que recolocou na pauta os princípios e diretrizes da CF/1988 e da LOAS/1993. Sposati (2006, p. 104) também acrescenta que, “A PNAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. [...] Desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de Novembro de 1995 foram expressas manifestações e deliberações pela sua institucionalização”.

Sposati (2006) afirma que a construção da PNAS/2004 resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social; pelas lutas da categoria dos Assistentes Sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Tudo isso resultou nos principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que, pela primeira vez, foram levadas em conta pela gestão federal.

Vale registrar o papel relevante dos estudos, pesquisas e debates advindos das universidades, dos programas de pós-graduação, núcleos de pesquisa e outras instituições afins, que sempre lançaram luz a essa realidade no Brasil, apontando as estratégias e exigências para a implantação da Política Nacional de assistência Social. Um sinal incontestado e imprescindível na correlação de forças do processo político de construção da assistência social como política pública brasileira. (LOPES, 2006, p. 79).

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) elaborou, aprovou e tornou pública a PNAS com o objetivo de materializar as diretrizes da LOAS. A versão preliminar da PNAS foi apresentada ao CNAS em 23 de junho de 2004. Foi divulgada e discutida em todos os estados brasileiros e aprovada, por unanimidade, na reunião descentralizada e participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004.

A PNAS/2004 conserva os princípios contidos na LOAS/1993, tais como: a referência às necessidades sociais; a universalização do

acesso para os que necessitam da assistência; o respeito à dignidade, a autonomia, os serviços de qualidade; a igualdade de direitos; a dimensão pública dos serviços. Também retoma as diretrizes: descentralização político administrativa; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado, acrescentando uma quarta diretriz que trata da centralidade na família.

Entretanto, não obstante avançar em alguns pontos conforme aponta Mota (2010), pois os serviços na área até então eram prestados de forma dispersa, fragmentada e disforme, a criação do SUAS viabilizaria uma organização de racionalização e padronização dos serviços prestados. Queremos assinalar que, fundamentalmente, a PNAS/2004 incorpora de forma bastante substantiva³ a concepção de desenvolvimento como liberdade do pensamento seniano. A esse respeito, Mauriel (2012, p. 178) é bastante enfática:

A “nova” concepção de assistência, como a própria PNAS afirma, corrobora com os princípios e conceitos presentes na teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, base que fundamenta os documentos dos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização Mundial do Comércio que coincide como o que Werneck Vianna (2008) classificou como concepção “liberal revisitada”.

Conforme Mauriel (2009) afirma, infere-se do texto da PNAS/2004, que a noção de proteção social se relaciona às fragilidades ou circunstâncias pessoais dos indivíduos e da sua família, desvinculada de fatores estruturais, atribuindo as causas do que denominam como risco e vulnerabilidade ao cotidiano, como se acontecessem de forma natural, sem levar em consideração os condicionantes estruturais da desigualdade, fazendo grande apelo ao desenvolvimento de capacidades individuais.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. [...] A opção que se construiu para o exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de: [...] Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também tem capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual. Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações da vida possui. [...] Tudo isso significa que a

situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é a família. A proteção social exige capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem. (BRASIL, 2004, p. 15, grifos nossos).

No trecho a seguir, percebe-se ainda mais claramente a vinculação da PNAS/2004 com o pensamento seniano, que propõe um modelo de desenvolvimento necessariamente centrado nas escolhas individuais e na capacidade das pessoas desenvolverem habilidades para se inserir no mercado, pois o texto da política faz alusão explícita ao desenvolvimento de capacidades para maior autonomia, colocando o desenvolvimento dessas capacidades, quase que como uma condição para distribuição de acessos.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse sentido é aliada ao desenvolvimento humano e social (...). O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos. (BRASIL, 2004, p. 15-16, grifos nossos).

Em função da mudança de concepção no que se refere à condução da Política de Assistência Social a LOAS/93 – que inicialmente se inspirava numa concepção mais abrangente, embora se considere suas limitações – foi recentemente atualizada pela Lei n. 12435 de 6 de julho de 2011, que ao dispor sobre a organização da assistência social faz com que o SUAS passe a ter respaldo na lei orgânica. O SUAS já vinha sendo implementado desde 2005, baseado na PNAS/2004, entretanto, não estava previsto na lei orgânica, nesses termos; foi necessário uma atualização, para que se adequasse melhor às tendências da PNAS/2004.

Mauriel (2012) afirma que a LOAS/93 foi alterada em aspectos conceituais essenciais, pois o combate à pobreza deixa de ser um dos objetivos, para ser um motivo principal da Assistência Social, corroborando totalmente as orientações dos organismos internacionais.

Além da questão do combate à pobreza, vinculada à perspectiva do pensamento seniano de desenvolvimento de capacidades, presente na PNAS/2004, outro ponto identificado como um elemento conservador na referida política diz respeito à questão da matricialidade sociofamiliar.

Essa matricialidade é a quarta diretriz da PNAS/2004, que estabelece a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos na política de assistência.

Apoiando-se nas contribuições de Pereira (2009), refletiu-se o significado da incorporação da matricialidade sociofamiliar na política de assistência. Ao estudar as tendências atuais da relação entre política social e família, Pereira (2009) destacará o chamado pluralismo de bem-estar, onde a família ocupará papel central. O pluralismo de bem-estar tem como suposto a ideia de que os bens e serviços que satisfazem as necessidades básicas e a proteção social derivam de múltiplas fontes, como o Estado, o mercado, as organizações voluntárias e caritativas e a rede familiar, ou seja, diversos agentes devem contribuir para a proteção social.

O pluralismo de bem-estar é muito mais do que uma questão de decidir quem pode fazer o melhor em termos de produção de bem-estar. Para Pereira (2009), trata-se de uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, com o embaraçamento das fronteiras entre a esfera pública e privada, aumentando a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas e da flexibilização da garantia de direitos.

As análises de Pereira (2009) são importantes para auxiliar a pensar que a centralidade na família vem sendo colocada pelos mentores das políticas sociais como um recurso privilegiado no que diz respeito à provisão de bem-estar que acompanha uma tendência de desresponsabilização do Estado dentro dos marcos do neoliberalismo. Suas análises, apesar de estarem baseadas na realidade de países que tiveram a construção de seus Welfare-States desmontados, nos ajudam a perceber que essa tendência vem sendo incorporada pelos países periféricos – no nosso caso, o Brasil – na construção da Política Nacional de Assistência.

É importante, nesse sentido, assinalar que a família sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social no Brasil, benefi-

ciando os governos brasileiros dessa participação autônoma e voluntarista na provisão do bem-estar. Em outras palavras, no Brasil a família nunca recebeu apoio efetivo e sistemático do Estado, pois o desenho das políticas sociais brasileiras sempre foi fundado por uma tradição de relacionamento do Estado com a sociedade, que exigiu a autoproteção das famílias, e o que era uma tradição na experiência brasileira, está agora institucionalizado pela PNAS/2004.

No mesmo sentido, Teixeira (2010) destaca que a PNAS/2004, ao adotar como princípio a matricialidade sociofamiliar, não consegue superar a tendência familista da política social brasileira, em especial da assistência social, pois, se por um lado o princípio significa que a família é a matriz para concepção e implementação dos benefícios, programas, projetos e serviços, que, em hipótese, pode romper a fragmentação do atendimento, por outro, (re) posiciona a família como instância primeira ou núcleo básico da proteção social aos seus membros.

A matricialidade sociofamiliar foi defendida na sua incorporação na PNAS/2004 sob o argumento de superar a focalização em segmentos (mulheres, crianças e idosos) que historicamente sempre foram alvo das ações na área de assistência social.

Entretanto, se interpretada à luz de determinações econômicas e da concepção de proteção social, focada no combate à pobreza através do desenvolvimento de capacidades, inclina-se para uma tendência de desresponsabilização do estado, na medida em que converge para o incremento de capacidade das famílias, reiterando práticas de caráter disciplinador, que foram tão presentes na história da assistência social no Brasil. (ALENCAR, 2012).

A centralidade na família na política de assistência social recria traços conservadores e tradicionais que envolvem questões relacionadas à moralização e à desresponsabilização do Estado, uma vez que a família se destaca como responsável pela proteção de seus membros, necessitando ser capacitada para tal fim. Assim, o significado da centralidade na família, na PNAS/2004, analisado sobre a ótica de sua vinculação à política econômica em curso, e de sua vinculação a uma das concepções trazidas pela PNAS/2004 do combate à pobreza pelo desenvolvimento de capacidades, revela-se como mais uma concepção conservadora na Assistência Social.

Também é importante sinalizar que o processo de normatização da Assistência Social não se esgotou apenas na PNAS/2004; posteriormente, foram elaborados vários documentos normativos como Normas Operacionais (2005) e (2012), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e uma série de Orientações Técnicas sobre os equipamentos e programas que compõe esta política. Contudo, compreendemos que o texto normativo da PNAS/2004 traz as bases e os eixos que irão estruturar o SUAS, fundamentando e respaldando todos os serviços, benefícios, programas e projetos na Assistência Social, bem como o gerenciamento do SUAS. Assim, todo o processo de normatização pós PNAS/2004 foi concebido dentro dos pilares e das concepções trazidas pela mesma, acompanhando sua fundamentação, diferenciando-se apenas em inovações a nível do gerenciamento do SUAS.

As concepções conservadoras apresentadas neste trabalho não são as únicas presentes na PNAS/2004. Considerando-se os limites de um artigo, não foi possível apresentar as demais presentes na Política de Assistência Social. A concepção de proteção social, com foco no combate à pobreza através do desenvolvimento de capacidades e a matricialidade sociofamiliar foram destacadas, por apresentarem elementos que terão continuidade no Programa Criança Feliz.

4 OS AVANÇOS DO CONSERVADORISMO 14 ANOS APÓS A ESTRUTURAÇÃO DA PNAS/2004: o Programa Criança Feliz e os riscos de desmonte do SUAS

Não constitui objetivo, deste trabalho, realizar uma reconstrução da trajetória da Assistência Social a partir da PNAS/2004 até os dias atuais; estamos apenas demarcando os elementos conservadores presentes na elaboração da política, bem como eles se expressam na atualidade, dentro de uma continuidade, principalmente através das ações do Programa Criança Feliz. No momento atual o conservadorismo se radicaliza, pois o Programa Criança Feliz além de estabelecer essas continuidades com concepções conservadoras já presentes na PNAS/2004, coloca outras questões que contrariam alguns aspectos da estrutura gerencial delineada na PNAS/2004 para o SUAS, visto que surge atrelado a uma série de medidas que colocam o próprio SUAS em risco.

O Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869, 5 de outubro de 2016, tem um caráter intersetorial, mas é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, em articulação com a saúde, educação, cultura, direitos humanos, direito das crianças e dos adolescentes. As reflexões realizadas a seguir têm base no documento oficial publicado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário que posiciona o participação do SUAS no Programa Criança Feliz. (BRASIL, 2017).

Percebe-se claramente que o mencionado programa está atrelado às concepções conservadoras já demonstradas neste trabalho na medida em que visa apoiar as famílias para que as mesmas exerçam suas funções de proteção, cuidado e educação das crianças na primeira infância, com o discurso de potencializar suas competências. Ou seja, recoloca, mais uma vez, o foco em apoiar as famílias para que elas deem conta da proteção social de seus membros, no sentido de responsabilização, sobrecarregando seu papel, para desonerar o Estado, o que remonta a práticas higienistas de controle sobre o núcleo familiar.

A questão do combate à pobreza com base no desenvolvimento de capacidades está reatualizada no Programa Criança Feliz por ter como público-alvo prioritário: as famílias com crianças de até 36 meses beneficiárias do Programa Bolsa-Família; as gestantes beneficiárias do Programa Bolsa-Família; e famílias com as crianças favorecidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) com até 72 meses. O público-alvo do Programa Criança Feliz são famílias que estão em situação de pobreza ou extrema pobreza, já contempladas por programas de transferência de renda, ou seja, reforça a lógica conservadora de que é necessário desenvolver as capacidades das famílias pobres, para que as mesmas consigam promover a proteção social de suas crianças, pois afirma que uma criança bem estimulada no início da vida, tem maiores chances de ter escolaridade e profissões melhores, e de ajudar a família a superar a pobreza.

Dessa forma, tendo por base que uma das principais ações do Programa dentro do SUAS será exercida através de visitas domiciliares. A metodologia adotada para essas visitas está baseada em um referencial teórico metodológico, cedido ao Brasil pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que é um dos braços da ONU, nos remetendo claramente à influência dos organismos internacionais, que também influenciaram o escopo de proteção social da

PNAS/2004. É uma metodologia pautada na orientação sociofamiliar sobre os cuidados e vínculos para o desenvolvimento infantil, o que novamente reafirma o controle do Estado sobre os comportamentos das famílias, numa perspectiva moralizante, ou seja, um conteúdo radicalmente conservador.

Além do reforço ao desenvolvimento de capacidades para combate à pobreza e o foco no papel da família, que são elementos conservadores já demarcados e embutidos na PNAS/2004, o Programa Criança Feliz vai expressar outros elementos conservadores no que tange ao seu gerenciamento.

É importante demarcar que a PNAS/2004, com vistas a materializar o SUAS através dos seus eixos estruturantes, produziu uma série de normatizações e a construção de um sistema que alcançou todo o território nacional, que conseguiu produzir métricas e avanços gerenciais embora com limites, mas que no momento se veem ameaçados pelo avanço da ofensiva conservadora pela própria forma de estruturação e gerenciamento do Programa Criança Feliz, o que vai na contramão do SUAS.

Um dos primeiros aspectos diz respeito à própria forma de concepção deste programa, que foi produzido sem um debate com o controle social, que é um eixo estruturante do SUAS, como muito se divulga; ele foi produzido e gestado à revelia do controle social.

Outro aspecto que vale ser ressaltado é que as visitas domiciliares, enquanto ações do programa, poderão ser realizadas por visitadores, profissionais de nível médio (orientadores sociais, educadores sociais e cuidadores sociais) que poderão ser contratados por organizações do terceiro setor, a serem supervisionados pelos profissionais de nível superior, que estão alocados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Dessa forma, infere-se que pode reforçar a perspectiva de repasse ao terceiro setor da condução das ações do Programa Criança Feliz, ferindo a primazia da responsabilidade do estado na condução dos serviços da política de assistência, principalmente se levarmos em consideração a recente construção do Marco Regulatório da Sociedade Civil, que reforça o Terceiro Setor como um parceiro na execução de políticas públicas.

Além disso, o escopo de ação do Programa Criança Feliz acaba por se paralelizar a um serviço já previsto na PNAS/2004, o

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) - já realizado nos CRAS, que tem como uma de suas ações o acompanhamento familiar. Ou seja, o Programa Criança Feliz se propõe a realizar ações já previstas na PNAS/2004, podendo agora ser conduzidas pelo terceiro setor, já que o PAIF é um serviço de execução exclusiva do CRAS e não pode ser repassado para a execução de organizações da sociedade civil.

Esses aspectos remetem a questões que colocam em risco o eixo estruturante do SUAS do controle social, ferem a política de recursos humanos que também é outro eixo estruturante, na medida que prevê a contratação de profissionais temporários vinculados a organizações do terceiro setor, além de enfraquecer a lógica da primazia do estado na condução das ações, como já apontado.

Esse avanço conservador na Política Nacional de Assistência está vinculado ao atual modelo econômico brasileiro de ajuste sob o comando do governo Temer, que vem conduzindo uma série de contrarreformas trabalhistas e previdenciárias, não deixando a Assistência Social imune aos ditames da manutenção dos interesses econômicos. Pois, identifica-se também como avanço do conservadorismo, a própria redução de recursos nos orçamentos da assistência nos anos de 2017 e 2018 e o congelamento de recursos pelos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55, de 16 de outubro de 2016). Esses aspectos econômicos enfraquecem a execução da Assistência Social nos marcos do SUAS, pois se enfrentam reduções para executar o que já está previsto, ganhando, assim, mais um programa paralelo a ser executado.

5 CONCLUSÃO

Fica bem evidente que a PNAS/2004 está permeada de concepções conservadoras que tendem a culpabilizar as famílias pela sua condição de pobreza, na medida em que enfatiza o caráter relacional da pobreza, ao colocar foco no desenvolvimento de capacidades, transferindo para a assistência social a tarefa de capacitar as famílias pobres para que consigam desenvolver suas potencialidades. Estas potencialidades dizem respeito a sua capacidade de promover a proteção social de seus membros. Apesar de seus inúmeros avanços, tentamos demonstrar como ela tem funcionalidade à lógica da acumulação, principalmente no que tange a sua função de amortecimento de conflitos gerados pela contradição capital-trabalho, pois

não é por acaso que ela tenha ganhado corpo institucional e centralidade em um momento tão conveniente para as estratégias de amortecimento de tensões e legitimidade do capital para combater a pobreza. Com uma roupagem nova e um discurso moderno, a PNAS/2004 traz elementos conservadores no sentido de sua funcionalidade a um padrão de sociabilidade que contribui para a manutenção das estruturas, que perpetuam não só a pobreza, mas a desigualdade social.

O programa Criança Feliz reafirma nas suas ações esse conservadorismo já presente na PNAS/2004, reatualizando o que há de mais tradicional no campo da assistência social, que é a moralização dos pobres, focada, agora, na primeira infância. O escopo de ações do referido programa interpretado à luz de determinações como a política econômica, a influência dos organismos internacionais na adoção da metodologia, a sua construção fora do eixo estruturante mais inovador da PNAS/2004 o controle social, e o apelo ao terceiro setor para sua condução, reatualizam esse conservadorismo.

Os elementos conservadores presentes na Assistência Social, na atualidade, se colocam de forma explícita para os mais desatentos, que não consideram a análise das concepções conservadoras trazidas pela PNAS/2004, encobertos pelas inovações gerenciais do SUAS. A condução da Assistência Social, na contemporaneidade, não deixa cortinas, revelando o conservadorismo não apenas nos fundamentos da PNAS/2004, mas colocando, também, o próprio SUAS em risco. Esses riscos são muito bem demonstrados não só pelas questões apresentadas pelo Programa Criança Feliz, mas, também, pela redução de recursos para a assistência social nos anos de 2007 e 2018, e pelo congelamento dos recursos nos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55/2016) que fragiliza a viabilização da Política de Assistência Social.

Longe de generalizações, como já dito, considerando aqui o próprio viés teórico-metodológico adotado neste trabalho, estamos considerando a política de assistência dentro de uma perspectiva dialética que considera a mesma dentro de sua funcionalidade, ou seja, a conservação da sociabilidade burguesa, considerando, também, suas possibilidades de resistência. Nesse sentido, assinalamos que uma das possibilidades de resistência ao processo que oferece riscos ao desmonte do SUAS, é o fortalecimento das instâncias de controle social, como um elemento estratégico no momento atual. Os mecanismos de controle social são fundamentais no sentido de contribuir

para criar essas resistências e dar visibilidade à pauta dos usuários, e, também, são estratégicos para a (re)significação da PNAS/2004 e do SUAS, atrelados a perspectivas que concebem a assistência social pela lógica da cidadania e não sob uma perspectiva disciplinadora.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, M. M T de. Família, Trabalho e Reprodução Social: Limites na Realidade Brasileira. In: DUARTE, M. J de O.; ALENCAR, M. M. T. de. (Org.). Família Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- BRASIL, Constituição de República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Presidência da República. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.
- _____. Proposta de Emenda Constitucional nº 55, de 26 de outubro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social. A Participação do SUAS no Programa Criança Feliz. Brasília, DF, 2017.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2008.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n.1, p. 24-34, jan/jun 2007.
- LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXVI, n. 87, p. 96-122, 2006.
- MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.). Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Katálysis*, Florianópolis, v.13, n. 2, p.173-180, jul./dez. 2012.

_____. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. Em *Pauta*, Rio de Janeiro, 6, n. 23, p. 43-68, 2009.

MOTA, A. E. Redução da Pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social Brasileiro. In: MOTA, A. E. (Org.). *Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 29-45.

ESCORSIM NETTO, L. O conservadorismo Classico: elementos para caracterização e crítica. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALLES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs.). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 25-42.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, S. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 13, n. 1, p. 4-23, jul./dez. 2010

VIANNA, M. L. T. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

Notas:

- ¹ Amartya Kumar Sen trabalhou na elaboração do IDH, tem sido frequentemente citado como um autor progressista, crítico do neoliberalismo, porém uma análise mais atenta de suas concepções e conceitos revelam o verdadeiro intento de seu esforço intelectual, em reelaborar os princípios liberais, de forma bastante sofisticada. (MARANHÃO, 2012)
- ² Destaca-se neste governo o papel central da expansão dos programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família, que ampliou e unificou outros programas como o Bolsa Escola, Vale Gás, que já existiam no governo anterior, mas que a partir desse governo ganhará proporções importantes.
- ³ Ressalta-se o caráter contraditório presente na PNAS/2004, que embora incorpore elementos do pensamento seniano, mescla-o com outras perspectivas e tendências, onde até se percebem alguns avanços do ponto de vista conceitual. Mauriel (2012, p. 191) aponta que pelo caráter contraditório existente nas políticas sociais, deve-se evitar análises maniqueístas, que advogam por um único ângulo, os “[...] processos que congregam múltiplas clivagens presentes tanto na Política Nacional de Assistência como nas ações de combate a pobreza”.