



## Política Nacional de Assistência Social e Governamentalidade: algumas problematizações

*National Social Welfare Policy and Governmentality: some problematizations*

Liana Cristina Dalla Vecchia Pereira  
*Universidade Federal de Santa Catarina*

### Resumo

Neste ensaio discuto as práticas de proteção social propostas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil e problematizo os efeitos produzidos por esta política pública na medida em que postula determinadas formas de se relacionar, de pensar e de viver. Coloco em análise o seu modo de operar enquanto tecnologia biopolítica de produção da vida. O plano disparador para a análise teve como foco o programa de distribuição de renda e suas condicionalidades, a utilização do Cadastro Único e da busca ativa na vigilância socioassistencial pautados pelo acompanhamento contínuo e pela centralidade da matriz sociofamiliar nas intervenções. O principal interlocutor desta escrita foi Michel Foucault ao aportar ferramentas conceituais sobre a governamentalidade e as estratégias biopolíticas para compreender a realidade constituída por relações de saber-poder que possibilitam desconstruir as verdades naturalizadas que limitam a criação de outras formas de entendimento.

**Palavras-chave:** Política Pública; Serviço Social; Biopolítica; Governamentalidade

### Abstract

*In this essay I discuss the social protection practices proposed by the National Social Welfare Policy (PNAS) in Brazil and problematize the effects produced by this public policy as it points certain ways of relating, thinking and living. I put in analysis its mode of operation as biopolitical technology for the production of life. The triggering plan for the analysis was focused on the income distribution program and its conditionalities, the use of the Cadastro Único and the active search in the socioassistential surveillance based on continuous monitoring and the centrality of the family in the interventions. The main interlocutor of this writing was Michel Foucault in providing conceptual tools on governmentality and biopolitical strategies to understand the reality constituted by knowledge-power relations that make it possible to deconstruct the naturalized truths that limit the creation of other forms of understanding.*

**Keywords:** Public Policy; Social Work; Biopolitics; Governmentality

## Introdução

O Estado vem criando inúmeros dispositivos para gerenciar a vida das populações, dentre os quais as políticas públicas constituem uma importante ferramenta de intervenção no cotidiano das pessoas. No contexto brasileiro, a questão da governamentalidade tem especial destaque a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 em que a garantia dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais foram assumidos pelo Estado de forma mais detalhada e abrangente. A partir de então, temos a transformação de diversas instâncias, como a Assistência Social que deixa de ter seu caráter filantrópico de caridade para se estabelecer como política pública de proteção social através da implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Este estabelece a noção de sujeitos de direitos e apresenta como diretriz e eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar, na qual a família se constitui como núcleo central das ações e serviços da política social que propõe trabalhar com grupos considerados em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

No presente ensaio discuto as práticas discursivas de proteção social propostas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil para problematizar os efeitos produzidos por esta na medida em que postula determinadas formas de se relacionar, de pensar e de viver. Coloco em análise o seu modo de operar enquanto tecnologia biopolítica de produção da vida. A discussão centrou-se na reflexão sobre as estratégias utilizadas na PNAS para a proteção social das famílias-usuárias da política. O plano disparador para a análise teve como foco o programa de distribuição monetária de renda (Bolsa Família) que é direcionado às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco social mediante o cumprimento de condicionalidades articuladas à política educacional (frequência escolar) e acompanhamento nas políticas de saúde e assistência social. Além deste eixo, problematizo o modo de operar do mecanismo intitulado vigilância socioassistencial que objetiva produzir e analisar informações das famílias-usuárias da PNAS a fim de adequar a oferta de serviços às necessidades da população através da atualização do Cadastro Único (CadÚnico). Buscou-se discutir como se constroem práticas de governo da população a partir da intensificação do discurso da garan-

tia de direitos em torno da proteção social que tem protagonizado formas de “administrar” a pobreza e os problemas associados a determinadas populações sem alterar a estrutura que fomenta as desigualdades sociais. O Estado que propõe as estratégias para garantir direitos sociais é o mesmo que contribui para a precarização das condições de existência de um segmento populacional significativo, pois mobiliza intervenções tanto pela expansão das políticas sociais, como de práticas punitivas e de extermínio, principalmente para a população pobre, negra e de periferia.

As análises e reflexões sobre as práticas propostas pela PNAS não se postulam de modo dicotômico, mas visam a dar visibilidade às racionalidades que construímos e que operam na forma como nos tornamos sujeitos de determinados discursos atravessados por práticas e estratégias que normalizam e individualizam. Entende-se o discurso como prática que produz efeitos ao interpelar os sujeitos nos diferentes encontros, constituindo modos de governo e de produção de subjetividades. Um dos principais interlocutores desta escrita foi Michel Foucault ao aportar ferramentas conceituais sobre a governamentalidade e as estratégias biopolíticas para compreender a realidade constituída por relações de saber-poder que possibilitam desconstruir as verdades naturalizadas que limitam a criação de outras formas de entendimento. Desta forma, este ensaio é apresentado não como uma perspectiva encerrada em verdades, mas para compor uma perspectiva reflexiva a fim de disparar e provocar outros diálogos, indagações e inquietações para expandir as possibilidades in(ter)ventivas e abrir a discussão para outras interlocuções.

Inicialmente, serão discutidas as noções de biopolítica e de governamentalidade propostas por Michel Foucault que instrumentalizarão as problematizações desenvolvidas sobre o governo das populações no interior das políticas públicas. Entende-se que as políticas de vida são construídas nesta busca por garantir direitos produzindo territórios existenciais. Na continuidade, será apresentada a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) para analisar as estratégias mobilizadas para governar a população vista como vulnerável e entender os movimentos criados na inclusão das vidas consideradas de/em risco. A partir destas reflexões, discuto como a vida e as

condutas dos sujeitos passam a ser governamentalizadas com a criação do Estado de direito e práticas pautadas pela proteção social no contexto neoliberal da gestão de riscos.

### **Biopolítica & Governamentalidade nas Políticas Públicas**

A biopolítica foi um importante constructo elaborado por Michel Foucault (1975/1987; 1977/2001; 1976/2005) para problematizar a ação do Estado sobre a vida de seus cidadãos, pensando-os não apenas como indivíduos, mas como população. Esta nova configuração das relações de poder tem sua origem marcada na passagem do poder soberano para o Biopoder, ou seja, uma tomada da vida pelo poder (Foucault, 1976/2005, pp. 285-315) recoberto pela administração dos corpos (disciplina) e pela gestão calculista da vida da população (biopolítica) (Foucault, 1976/1984, pp. 125-152). O poder soberano configura-se como um direito de fazer morrer e deixar viver, enquanto que no biopoder há uma inversão, com ênfase no fazer viver e deixar morrer. Neste processo, há uma transformação e não uma substituição, que contempla o velho direito com este novo modo que vai perpassá-lo na assunção do “poder sobre o homem enquanto ser vivo, uma espécie de estatização do biológico” (Foucault, 1976/2005, p. 287). Nesta passagem, as ações do Estado se complexificam e passam a governar os modos de viver da população ao formatar as vidas para aumentar seu potencial produtivo. Foucault (1976/1984, pp. 125-152) atenta que este biopoder foi elemento indispensável à sociedade industrial e ao desenvolvimento do capitalismo, pois possibilitou a inserção controlada dos corpos no aparelho de produção por meio de um ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos. Além do incremento da utilizabilidade e docilidade dos corpos, foram necessários “métodos de poder capazes de majorar as forças, as aptidões, a vida em geral, sem por isto torna-las mais difíceis de sujeitar” (Foucault, 1976/1984, p. 132)

O biopoder se desenvolve a partir do século XVII e se constitui em duas formas principais interligados por um feixe intermediário de relações através das disciplinas e das biopolíticas. O poder disciplinar centra-se na anátomo-política do corpo-máquina visando ao seu adestramento para maximizar sua força, utili-

dade e docilidade. A biopolítica se constitui por volta da metade do século XVIII, focando-se no corpo-espécie mediante uma série de intervenções para regulações da população (Foucault, 1976/1984, pp. 125-152). As tecnologias de poder disciplinar são organizadas em torno do corpo-organismo individual através das disciplinas e instituições, utilizando procedimentos que asseguram a organização e distribuição espacial dos corpos individuais para aumentar-lhes a força útil com exercícios, treinamentos e demais técnicas de racionalização de um poder exercido mediante sistemas de vigilância, hierarquias, inspeções, entre outros. As estratégias biopolíticas buscam governar a humanidade enquanto espécie, agindo diretamente sobre aspectos determinantes da vida enquanto fenômeno biológico e coletivo; utiliza estudos populacionais estatísticos, epidemiológicos, ações sanitárias-higienistas e mecanismos regulamentadores do Estado (Foucault, 1976/2005, pp. 285-315). A biopolítica opera fatores de segregação e hierarquização social (distinção e qualificação de raças, práticas eugênicas), intervindo através de previsões e estimativas dos acontecimentos aleatórios que ocorrem numa população considerada em sua duração; busca uma homeostase para proteger a sociedade do que foge à norma e corresponde a um potencial risco e perigo.

Para que a tarefa de formatação dos modos de viver populacionais seja possível, o Estado adota a ciência estatística, a medicina social e o higienismo para investigar sua população no que se refere aos índices de natalidade, mortalidade, morbidade, longevidade, nível de saúde e demais condições que interferem nesses processos (Foucault, 1977/2001). As ciências da saúde, por exemplo, passam a estabelecer a sua relação com o Estado e dimensionar sua ação à escala do coletivo. É neste momento que uma diversidade de dispositivos do poder estatal terá seu surgimento ou serão transformados: multiplicam-se os sanatórios para isolar a proliferação de doenças infectocontagiosas, os hospitais deixam de ser espaços de assistência religiosa e se tornam lugar de tratamento médico, os hospícios passam pelo mesmo processo e são tomados pelo alienismo nascente. Neste período, a lógica disciplinar constitui outros espaços de institucionalização não atrelados à saúde, mas sim à educação e à punição, como as escolas estatais, os reformatórios, as casas de correção,

as prisões, dentre outros. O Estado busca, então, formar um novo cidadão através da ação planejada sobre seus corpos e hábitos (Foucault, 1975/1987).

No decorrer da modernidade, vemos a biopolítica como lógica que passa a reger as estratégias de relação do Estado com seus cidadãos, conforme debate apresentado por Ailton Aloisio Schutz (2018) sobre o direito e a governamentalidade no contexto brasileiro. Da associação entre biopolítica e disciplina surgiram grande parte das instituições sociais da modernidade: família, escola, hospital, hospício, prisão, entre outras. Desde a metade do século XX, a modernidade e suas lógicas passam por uma série de mudanças que engendram novos regimes de poder ao colocar em crise os modos de operar das antigas instituições baseadas em lógicas de fechamento disciplinar. A noção de biopolítica aponta, portanto, para a forma como se dá o gerenciamento dos corpos que não ocorre somente pela via do poder disciplinar, mas principalmente pelo estabelecimento de regras que buscam normalizar as noções de comportamento (Foucault, 1979/2009). Neste sentido, entende-se a biopolítica como forma de controle que assume o Estado sobre a vida dos seres humanos mediante regulação e gestão que partem dos saberes normativos. A forma econômica aplicada à conduta dos sujeitos aperfeiçoa as suas ações a fim de racionalizar o cotidiano em nome de um mercado econômico operado por um modo neoliberal de governar. Neste sentido, as políticas sociais se pautam na ideia de que para ter direitos é preciso cumprir deveres que movimentam o mercado econômico, como as condicionalidades de programas sociais que serão discutidas neste ensaio.

No momento em que entendemos os sujeitos como constituídos por modos de ser e de se relacionar consigo mesmo e com o mundo, sendo fabricados na contemporaneidade por racionalidades neoliberais, podemos problematizar a naturalização dos processos de vida para construir outras realidades e modos de operar. Torna-se necessário discutir o processo de governamentalização da vida e os meios pelos quais o Estado utiliza as reivindicações da população para intensificar o governo desta. É necessário estarmos abertos para uma ruptura dos discursos de verdade que mantêm as práticas discursivas e não discursivas, prin-

cipalmente dentro dos campos em que os saberes científicos são convocados a participar e construir modos de entender e intervir.

Ao realizar a análise de alguns dispositivos de segurança, Foucault procurou ver como surgiu o problema específico da população e o que conduziu à questão do governo remetendo-se ao percurso do século XVI ao XVIII para falar de uma série de tratados que emergem dentro de uma noção que ele nomeia como ações de uma arte de governar (Foucault, 1979/2009). Neste período, o cálculo das relações de forças passa a ser considerado como princípio de inteligibilidade e de racionalização nas práticas políticas. Foucault (1979/2009) analisa os discursos de algumas obras da época pensando sua produção não somente pela função de censura e barganha, mas como gênero de positividade produtiva – no sentido do que produz.

Com a entrada da população no pensamento político, o governo toma como seu objeto fenômenos tais como número de sujeitos, suas idades, sua longevidade, seu estado de saúde e tipos de morte, seus hábitos e vícios, suas taxas de reprodução. As ações e cálculos das autoridades são dirigidas para novas tarefas: como maximizar as forças da população e de cada indivíduo no seu interior, como minimizar seus problemas, como organizá-los da forma mais eficaz. O nascimento e a história dos saberes sobre a subjetividade e a intersubjetividade estão intrinsecamente ligados a programas que, a fim de governar os sujeitos, descobriram que precisam conhecê-los. (Rose, 1988, p. 35)

Para Foucault (1979/2009), a análise da arte de governar terá dois aspectos: 1) a demarcação dos perigos – em que consistem, de onde vêm e qual a sua intensidade; 2) a arte de manipular as relações de forças que permitirão ao príncipe (ou governante) fazer com que seu principado – como liame e território – possa ser protegido. A arte de governar, tal como aparece na literatura examinada pelo autor, deve responder essencialmente a seguinte questão: “como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado?” (Foucault, 1979/2009, p. 281). O autor aponta a ideia de que, ao contrário da soberania, não se trata de impor uma lei aos homens, mas de utilizar mais táticas do que leis ou utilizar ao máximo as leis como táticas. A população aparece mais como fim e instrumento de governo e os interesses e aspirações individuais constituem o alvo e ferramenta do governo da

população, na qual a família surge como elemento fundamental.

A constituição de um saber de governo e de um saber sobre os processos da população se torna indissociável. A ideia de Economia Política vai ser apresentada por Foucault (1979/2009) como uma ciência que apreende as relações contínuas e múltiplas entre a população, o território e a riqueza. A disciplina e todas as instituições no interior do qual ela se desenvolveu (escolas, oficinas, exércitos, etc.) nunca foi tão importante e valorizada quanto a partir do momento em que se procurou gerir a população. Os sistemas conceituais e as linguagens de análise constituídas pelas ciências humanas forneceram meios pelos quais as (inter)subjetividades humanas puderam fazer parte dos cálculos das autoridades, conforme nos aponta Nikolas Rose (1988). O conceito de governamentalidade é proposto por Foucault (1979/2009) como o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, tem como forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. Apresentarei a Política Nacional de Assistência Social e posterior análise a partir dos conceitos aqui situados.

### Situando a Política Nacional da Assistência Social - PNAS

No Brasil, a assistência social se torna um direito de cidadania e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988, constituindo-se como Política Social não contributiva que compõe o tripé da Seguridade Social junto com a Saúde e Previdência Social. Com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, a política da assistência social tem como objetivos: garantir a proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice; o amparo a crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho, a reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e às pessoas com deficiência (Lei Nº 8742, de 1993,). Nesse contexto, a proteção social é vista como a garantia da vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos, principalmen-

te aos segmentos citados acima. A Política Nacional da Assistência Social (PNAS) é publicada em 2004, junto com a Norma Operacional Básica (NOB) que institui o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005 com a função de gestão da política de proteção social brasileira pautada pela descentralização e participação (Brasil, 2004). Estas políticas abrem espaço para a construção de programas que contemplem as questões sociais dos segmentos populacionais em que o acesso aos direitos básicos é fragilizado. Assim, a proteção social aparece como importante meio para a inclusão das vidas vistas como destituídas de condições para adequar-se a determinados parâmetros da sociedade.

A partir da publicação das legislações citadas, dá-se um novo sentido às ações no campo da assistência social que passa de uma noção de caridade ou benesse para tornar-se um direito social com o reconhecimento dos efeitos históricos da desigualdade social. O público-alvo desta política refere-se aos cidadãos ou grupos que se encontram em risco e/ou vulnerabilidade social, definidos como:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; (...) identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 33).

Esta descrição aporta elementos para refletir sobre o que se considera como vulnerabilidade e/ou risco social, como a questão de fragilidade de vínculos, socialização, inserção educacional ou laboral. Keli Lopes Santos & Ana Lucia Coelho Heckert (2017) discutem como as noções de vulnerabilidade e risco social são instrumentalizadas para o controle da população nas práticas de um Centro de Referência da Assistência Social, apontando que estas denominações contribuem para estigmatizar e justificar uma série de intervenções por vezes higienistas. Destacam a necessidade de “criar ações que escapem às produções regulamentadoras e fiscalizadoras” (Santos & Heckert, 2017, p. 742). Roberta Carvalho Romagnoli (2015) também problematiza as concepções de vulnerabilidade e risco social uti-

lizadas no cotidiano do SUAS que podem diminuir tanto a capacidade das equipes, como o protagonismo e a autonomia das famílias. A autora atenta aos riscos da desqualificação, da sobrecarga e da ressonância da vulnerabilidade ao sustentar “atuções que podem encobrir práticas morais e resultar em relações de tutela e de assujeitamentos, impedindo relações de cuidado que se efetuam na intercessão, no encontro entre modelos e forças, permitindo a consolidação do SUAS de forma potente” (Carvalho Romagnoli, 2015, p. 449). Neste sentido, Silvio José Benelli (2016) elucida o desafio de construir práticas no cotidiano do SUAS que superem a cultura promotora de proteção repressiva, subalterna e de controle, por uma ética da cidadania integral que vise ao efetivo equacionamento do problema social.

O SUAS visa à universalização dos direitos sociais através da rede de serviços socioassistenciais organizada por dois níveis de complexidade: proteção social básica – PSB – e proteção social especial – PSE (Brasil, 2004). A política direciona-se a quem dela necessitar para garantir atendimento às necessidades básicas através de um conjunto de ações integradas (Lei Nº 8742, de 1993). A PSB destina-se à população vulnerável e objetiva desenvolver ações para prevenir situações de risco e de violação de direitos, sendo avaliadas em função da pobreza e dificuldade de acesso aos serviços públicos ou as famílias cujos vínculos estejam fragilizados. As ações da PSB são desenvolvidas através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) pelas equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e ProJovem – estes ocorrem no turno inverso à escola. Este nível de atenção objetiva o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições no contexto familiar, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como a integração ao mercado de trabalho” (Brasil, 2004, p. 27).

As ações no âmbito da PSE são destinadas a famílias que se encontram em situação de risco e violação de direitos por ocorrência de maus-tratos, trabalho infantil, violência e/ou abuso, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, entre outras condições (Brasil, 2004). A PSE organiza-se através da média complexidade pelos Serviços de Prote-

ção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) realizados por equipes do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e Centro Pop – voltados para população em situação de rua; e alta complexidade, cujas intervenções são desenvolvidas por equipes em unidades de acolhimento – abrigos/albergues – espaços destinados à população que vivenciou situação de violação de direitos que requer o afastamento familiar. A PSE atuará para desenvolver “estratégias de atenção sociofamiliar que visem à reestruturação do grupo familiar e elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia” (Brasil, 2004, p. 37).

A assistência enquanto política pública de proteção social objetiva garantir algumas seguranças: de sobrevivência (garantia de um mínimo de renda); de acolhida (provisão de necessidades básicas); e de convívio ou vivência familiar (fortalecimento da família como grupo cidadão) (Brasil, 2004). Cabe problematizar a forma como são definidas as condições consideradas como vulneráveis e/ou de risco social para questionar quais são as lentes utilizadas para olhar e intervir. Como uma situação é considerada como frágil em termos de vínculos e quais são os mecanismos que se operam para fortalecê-los? Embora as questões dos diferentes níveis de atenção socioassistencial sejam atravessadas pela desigualdade social, prevalece a simplificação das intervenções, pois tendem a adotar medidas individualizantes – com foco na família – e de responsabilização dos sujeitos ao invés de focar na complexidade que é social e coletiva. Neste sentido, Alessandra Xavier Miron & Neuza Maria de Fátima Guareschi (2017) destacam a complexidade que atravessa as práticas no campo das políticas públicas da assistência social na medida em que a institucionalização do discurso do compromisso social e da garantia de direitos legitima processos de controle e de judicialização das vidas. Estas questões convergem com a análise crítica de Lucas Teixeira Costa (2016) ao problematizar os discursos que produzem uma série de saberes-poderes pautados no controle das populações e prevenção de riscos sociais.

### Sistema de Proteção Social: dispositivos de segurança e a prevenção de riscos

O sistema de proteção social pode ser entendido como efeito da sociedade regida pelos dispositivos de segurança que visam a eliminar o que se avalia como perigo. O público-alvo da política é considerado, então, como grupo de risco com virtualidades que precisam ser controladas e evitadas ou comportamentos a serem corrigidos e/ou normalizados em nome da garantia destas supostas seguranças. Para Foucault (1979/2008), a sociedade organizada por dispositivos de segurança busca criar um ambiente em função de acontecimentos e séries que precisam ser regularizadas. É a possibilidade do risco que inscreve a necessidade de uma série de técnicas de vigilância dos indivíduos para elaborar diagnósticos que classifiquem suas irregularidades. Os mecanismos são construídos, então, para garantir esse espaço de segurança que permite conhecer e balizar o risco. Neste sentido, a PNAS coloca como referência as práticas de vigilância socioassistencial que se referem à “produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” (Brasil, 2004, p. 39).

Quando se trata de indivíduos/populações considerados em risco, as práticas são geralmente pautadas por antecipar e impedir um acontecimento indesejável, conhecido a partir dos dados gerados por sistemas de informação. Myriam Mitjavila (2006) destaca que o advento das tecnologias possibilitou a gestão tecnoburocrática do social ao produzir uma reorganização das bases de detecção dos problemas sociais – a nível individual e populacional, nas quais o risco opera como dispositivo capaz de criar um novo tipo de campo documental sobre a vida social. A autora salienta que o risco como dispositivo pode atuar como instrumento de poder e de produção de conhecimento sobre o indivíduo e a população, sendo dependente do saber especializado que determina o que é considerado como fator de risco – seus indicadores, formas de medi-lo e obter informação. Criam-se, assim, procedimentos de categorização social de indivíduos e grupos. Foucault (1978/2008) destaca que o surgimento da estatística possibilitou identificar que o risco não se distribui igualmente pa-

ra todos os indivíduos, pois há zonas de maior ou menor exposição. É neste contexto que se preconiza a territorialização dos serviços e das práticas das políticas públicas, denotando como efeito dessa racionalidade a aproximação das comunidades consideradas de maior vulnerabilidade ou risco social para desenvolver intervenções mais contextualizadas e vigilantes.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), por exemplo, surge como tecnologia para delimitar uma população em situação de vulnerabilidade ou risco social ao registrar suas características e compor, a partir destas, a seleção dos perfis que serão incluídos nos programas sociais do governo federal. Estes são acessados somente pelos indivíduos que estiverem com cadastro atualizado nesta base de dados, a partir da qual é possível identificar necessidades e encaminhar os beneficiários por uma rede de programas. Pauta-se pelo mecanismo de conhecer para incluir, sendo tomado como fonte de informações para a atualização de programas sociais ou implementação dos já existentes, dando conta de uma realidade processual que deve estar sempre incluída nos cálculos da racionalidade econômica. Desta forma, o CadÚnico se constitui como uma tecnologia para o conhecimento da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social quanto aos seus modos de vida, obtendo informações a respeito do domicílio, família e seus componentes no que se refere à documentação, escolaridade, trabalho e renda, entre outros dados.

O CadÚnico coloca alguns pontos como centrais sobre as famílias para que elas possam acessar o sistema de proteção, como estar em situação de pobreza ou pobreza extrema, principalmente quando existe a presença de crianças, idosos e pessoas com deficiência dependentes financeiramente dos adultos. Outras questões destacadas como vulneráveis são: condições precárias de habitação; pessoas sem qualificação profissional e com dificuldades de integração na lógica produtiva do mercado de trabalho e, portanto, do consumo; crianças e jovens que se encontram fora da escola; a ausência de documentação – que impede os acessos à educação e ao mercado de trabalho. Estas são algumas das condições sobre as quais as intervenções socioassistenciais são mobilizadas e desenvolvidas. Após o cadastro das características individu-

ais/familiares são avaliadas se a situação deve ser integrada ou não ao sistema de proteção social, conforme os requisitos necessários e programas disponíveis. A atualização bianual obrigatória no CadÚnico permite acompanhar e vigiar as situações de vida.

Ao considerar os aspectos destacados, pode-se visibilizar que o CadÚnico não se constitui somente como um instrumento de conhecimento da realidade das famílias, mas também produz a realidade na qual o sistema de proteção deve intervir, pois eleger critérios de entrada na rede de assistência social. As necessidades das famílias-usuárias são produzidas pela prática do cadastramento e visitas, configurando os problemas sobre os quais se deve intervir. Outra tecnologia que integra os aparatos socioassistenciais é a Busca Ativa, criada junto com o Plano Brasil sem Miséria com o intuito de ampliar e qualificar a cobertura dos programas sociais (Decreto Nº 7.492, de 02/06/2011). Esta estratégia pressupõe que o Estado vá até as famílias pobres de difícil acesso que ainda não se cadastraram ou que desconhecem os serviços com o objetivo de cadastrá-las e incluí-las. Tal prática complementa a gestão territorial ao notificar as condições de vulnerabilidade/risco e identificar as potencialidades, possibilitando a racionalização do planejamento local e das ações preventivas sobre a população, conforme nos apontam Betina Hillesheim e Lilian Cruz (2012).

Desta forma, a vigilância socioassistencial através do cadastramento (CadÚnico) e da busca ativa se constituem como tecnologias de governo que identificam a população que deve ser acompanhada pelo sistema de proteção. Estas estratégias fazem operar alguns movimentos: delimitam o que se considera como riscos da população (renda, escolaridade, trabalho, relações familiares, etc.) e estratificam os riscos a partir do conhecimento dos diferentes perfis e supostas necessidades. Os aparatos produzem conhecimento das formas de vida consideradas inadequadas para inseri-las em programas. A identificação do risco opera como uma produção de risco, mecanismo que orienta as/os técnicas/os da rede assistencial a construir o diagnóstico social que embasará as intervenções para/sobre as famílias.

A delimitação do grupo de risco pelo cadastro engendra a tendência a particularizar e indi-

vidualizar as questões que são sociais e coletivas. Embora o campo da assistência seja atravessado por desigualdades sociais, suas respostas costumam ser pautadas pela via da reparação individual das condições de vida. Assim, o cadastro possibilita conhecer uma determinada realidade que comporta a virtualidade do perigo. Para Foucault (1978/2008), o perigo é o aleatório e não pode, portanto, ser previsto. Tornar conhecíveis os fenômenos é uma forma de converter o perigo em risco e isso é possível por meio das técnicas estatísticas que permitem apreender os fenômenos em termos de cálculos de probabilidade. O CadÚnico fomenta, portanto, a organização de um modo de ingressar no sistema de proteção que possibilita catalogar condutas consideradas irregulares, desviantes e potencialmente “perigosas”, comportamentos que se referem a determinados modos de viver a partir da construção de perfis de necessidades. O diagnóstico construído sobre as necessidades sociais produzem sentidos sobre a pobreza na medida em que os vincula a indicadores configurados como principais pontos sobre os quais se definem políticas sociais e suas intervenções, tais como renda, emprego e situação familiar. Pode-se considerar como suficiente compreender as consequências sociais da pobreza a partir destes indicadores?

O Programa Bolsa Família (PBF) é um dos principais programas no campo da assistência destinado a famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos com baixa renda per capita. O programa insere os sujeitos em uma rede de vigilância com condicionalidades atreladas à frequência escolar mínima de 85% para crianças e de 75% para jovens, além do acompanhamento de saúde (vacinar, pesar, medir, realizar pré-natal, puericultura, exames, etc.), frequência no SCFV de 85% para crianças/adolescentes em que for identificado risco de trabalho infantil. Outra condicionalidade é a adesão ao acompanhamento social ofertado pelos CRAS ou CREAS para as famílias beneficiárias do PBF com o propósito de fortalecer os vínculos familiares, comunitários e a função protetiva, além de ações que objetivem o desenvolvimento de suas potencialidades.

Lilian Cruz e Betina Hillesheim (2013) destacam que trabalhar na perspectiva do fortalecimento de vínculos pressupõe considerá-los fragilizados ou inadequados, como se existis-

sem formas de convívio melhores ou mais adequadas que outras, aspectos que vão demandar intervenções que os ajustem. Esta rede que se amplia para acompanhar as famílias pode ser vista tanto como forma de apoio e garantia de direitos, mas também como um emaranhado atravessado por mecanismos de controle justificados pela virtualidade do perigo que supostamente advém de suas condições de existência. Assim, operar na lógica do risco e de sua prevenção supõe considerar que as famílias carregam a virtualidade da errância em relação à norma, de modo que o risco converge para formas de vida consideradas inadequadas e que demandam monitoramento constante para a sua correção. Neste ponto, surge a concepção de trabalho continuado no acompanhamento das famílias, estimulando-as a utilizar os recursos disponíveis para mudar hábitos. Os aparatos socioassistenciais articulam suas ações com outros serviços, o que permite a circulação das pessoas por diversos pontos da rede intersetorial da saúde, educação, habitação, etc. Assim, as famílias enredadas na teia das políticas públicas são convidadas a percorrer um caminho que garanta direitos, ao mesmo tempo em que são convocadas a se adaptar a certo ordenamento proposto pelos espaços institucionais de acompanhamento contínuo e proximal.

### **Matricialidade Sociofamiliar: instrumento de governo e de individualização**

O SUAS define a Matricialidade Sociofamiliar como eixo estruturante para organizar a execução das ações da política de assistência. Essa noção posiciona a família na função de “prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais, de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (Brasil, 2004, p 35). Para que a família se constitua neste lugar, a assistência social visa a promover as condições necessárias para tal, aspecto que justifica o direito da família de ser protegida e situada como unidade de referência e de proteção pelo Estado. A função protetiva que se espera da família é um dos aspectos construídos e naturalizados por diversas políticas públicas. A PNAS orienta que as equipes dos serviços de proteção social devem fomentar o

fortalecimento dos vínculos e estimular o protagonismo de seus membros através da convivência, socialização e acolhimento. A integração ao mercado de trabalho também compõe o conjunto de intervenções propostas pela PNAS. Neste sentido, a família tem se constituído como importante elemento no interior da população e instrumento de governo a partir do século XIX (Foucault, 1979/2009).

As intervenções sobre o risco são organizadas a partir da centralidade da família proposta na PNAS e baseada na concepção de que determinados arranjos familiares podem engendrar processos de vulnerabilidade/risco sobre os quais se torna necessário intervir. As desigualdades características da estrutura social aumentam as pressões sobre as famílias de forma dissociada à conjuntura social. A interferência do Estado sobre as famílias remonta ao período da industrialização com a necessidade de reconfiguração das formas de relação e convívio entre as pessoas através de medidas higienistas e moralizantes para garantir determinada ordem fundada pelo imperativo da produção capitalista. O higienismo fundamentado no saber médico constrói um perfil sanitário para as famílias ao impor formas de se relacionar, nas quais a matricialidade familiar impera como elemento nuclear para assegurar uma determinada ordem pública na organização das aglomerações urbanas, conforme destaca Jurandir Costa (1989). Ao apresentar uma análise genealógica da Política de Assistência Social, Wenderson Rufino dos Santos (2017) discute a complexa estruturação de um circuito familista, cujas responsabilidades de combater as vulnerabilidades e riscos sociais da população são compartilhadas entre Estado e famílias, sendo transferidas ou assumidas de modo integral por estas quando há omissão do Estado. No contexto brasileiro, a racionalidade neoliberal opera de modo a colocar o Estado presente na regulação das vidas consideradas de risco, na qual a assistência social passa a ser um direito conquistado e não mais questão de filantropia.

As ações no âmbito dos direitos humanos e sociais tornam-se potentes na medida em que o Estado oferece condições para determinados acessos de renda (PBF) e de inclusão produtiva no mercado de trabalho (cursos profissionalizantes), estimulando que os indivíduos busquem soluções para os seus problemas. Este aspecto pode ser visto como forma de indi-

vidualização ao fomentar que os indivíduos assumam a responsabilidade por sua biografia. As condicionalidades expressam a tendência das políticas sociais em produzir um controle sobre a população e, ao mesmo tempo, fomenta que assumam as responsabilidades na gestão dos seus riscos. Myriam Mitjavila (2006) destaca que a individualização se refere aos mecanismos e processos que tornam a percepção dos problemas sociais como problemas individuais em função das disposições psicológicas e familiares.

As políticas públicas tendem a operar no sentido de construir uma função protetiva na família e estimular a gestão de seus riscos a partir dos serviços ofertados através dos programas sociais que, ao passar por um ideal de autonomia, a família se torna um lugar de sustentação e garantia diante de situações que apresentam ameaças/perigos. Mitjavila (2006) apresenta uma análise sobre o papel desempenhado pelo risco como elemento-chave no processo de individualização social no que se refere à “progressiva responsabilização dos indivíduos na construção de suas trajetórias sociais no contexto de reestruturação, enfraquecimento e desintegração dos suportes coletivos da vida social” (p. 92). Neste sentido, a autora mostra que o risco é transformado em instrumento versátil para a gestão social, pois diante da incerteza e insegurança produzida pelo risco e em nome deste, legitima-se uma série de intervenções políticas sobre a vida humana. As ações para prevenir riscos são apoiadas na probabilidade da ocorrência de determinados eventos, perspectiva que adquire forma tecnicizada sobre a ideia de risco “atribuível aos grupos populacionais em função da exposição a determinados agentes” (Mitjavila, 2006, p. 94).

Robert Castel (1991) destaca que os novos mecanismos de controle não operam nem por repressões, nem pelo intervencionismo, pois objetivam maximizar o retorno lucrativo e marginalizar o não lucrativo. Assim, ao invés de segregar e eliminar o indesejável, este é reintegrado através de intervenções corretivas. É possível observar uma biografização dos problemas sociais, que são assumidos a nível individual nas exigências que derivam da competitividade e rentabilidade (Mitjavila, 2006). Assim, a família é colocada em uma centralidade matricial, através da qual as intervenções socioassistenciais objetivam torná-

la um núcleo estável que promova a proteção dos indivíduos e a reprodução de valores, aspectos que a mantém como instrumento da governamentalidade. Estes investimentos das políticas públicas podem ser entendidos pelo que Foucault (1978/2008) aborda como investimento no capital humano – o *homo oeconomicus* – capaz de se colocar na competição do mercado, aparecendo uma espécie de *empresário de si* responsável pela sua renda, pelo seu sucesso ou insucesso e pela gestão dos seus riscos – dissociado das questões sociais. Neste ponto, denoto a concepção de família-empresendedora como forma de subjetivação pelas vias da participação no mercado e do engajamento em um projeto de vida que atenda às demandas da racionalidade neoliberal de competitividade e de uma suposta meritocracia. Pierre Dardot e Christian Laval (2016) destacam que a racionalidade neoliberal opera através do “discurso da busca incessante da realização de si, situando o sucesso como algo que depende do sujeito” (p. 367). Para os autores, a empresa se torna uma forma de vida, fomentando a busca por capacitação permanente neste processo de ser empresário-de-si, movimento que pode gerar um cansaço de si mesmo levando ao que denominam como patologia da insuficiência.

Dardot e Laval (2016) entendem o neoliberalismo como uma racionalidade, pois se constitui como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que se baseiam na ideia principal de livre mercado, incidindo de forma transversal em todas as esferas da vida e não apenas na econômica. Para os autores, esta racionalidade se exerce através de um modo de governar que apresenta como princípios a competição generalizada (concorrência) e o modelo de empresa que justifica as desigualdades através da meritocracia, como se todos partissem da mesma condição. Assim, a racionalidade neoliberal opera promovendo relações sociais baseadas na lógica da competição e do desempenho máximo, na qual há uma naturalização deste modelo e quem não atinge um bom rendimento é visto como responsável pelo seu fracasso, independente das condições sociais. Estas concepções são necessárias e inerentes à economia baseada no livre mercado levando à pauperização e/ou expropriação sistemáticas. Ao contrário do que se postula, o Estado não desaparece na racionalidade neoliberal ou apresenta uma ação mínima, mas é coprodutor da concorrên-

cia ao intervir criando possibilidades que potencializam a competição e a responsabilização na esfera individual pela gestão dos riscos. Governar sob a lógica do neoliberalismo implica em conduzir os comportamentos de homens e mulheres na relação consigo mesmo/a e com o mundo.

### Algumas Considerações

As políticas públicas investem nas famílias como unidade para solucionar problemas que surgem por atravessamentos sócio-histórico-político-econômicos, fornecendo um mínimo de condições para que cada pessoa busque a sua proteção e gestão de seus riscos para evitar a perpetuação do que é considerado risco. Esta lógica opera como se a superação das supostas vulnerabilidades sociais dependesse do esforço individual-familiar e do cultivo de vínculos protetivos, retirando a dimensão social destes mecanismos. O cotidiano passa a ser foco da ação política e o modo como se trabalha com as famílias pode reverberar na responsabilização pelos seus sucessos ou fracassos e pela sua possível exposição aos perigos. A partir daí é possível estabelecer a relação entre neoliberalismo e políticas públicas pautadas pela individualização e inclusão produtiva ao direcionar as intervenções aos sujeitos como possibilidade de investir no capital humano na lógica biopolítica de capitalização da vida através do poder positivo, conforme apontado em recente estudo desenvolvido por Serpa Virginia, Clara Virgínia e Sylvia Cavalcante (2015).

A reflexão crítica realizada sobre alguns pontos da PNAS buscou colocar em análise as linhas e forças que operam no governo das condutas para dar visibilidade aos efeitos produzidos no nosso tempo, segundo a forma como se olha e se aborda determinadas situações de vida vistas como desviantes da norma. Não se trata, portanto, de apontar o Estado como um ente que fabrica uma teia para capturar, tampouco se pretende condenar as ações propostas pelas políticas públicas, mas discuto no intuito de problematizar e entender os atravessamentos para provocar uma análise reflexiva que possibilite repensar as práticas.

### Referências

- Benelli, Silvio José (2016). Risco e vulnerabilidade como analisadores nas políticas públicas sociais: uma análise crítica. *Estudos de Psicologia*, 33(4), 735-745. <https://doi.org/10.1590/1982-02752016000400016>
- Brasil - Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (2004). *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*. Brasília: Autor.
- Carvalho Romagnoli, Roberta (2015). Problematizando as noções de vulnerabilidade e risco social no cotidiano do SUAS. *Psicologia em Estudo*, 20(3), 449-459. <https://doi.org/10.4025/psicoestud.v20i3.28707>
- Castel, Robert (1991). From dangerousness to risk. In: Graham Burchell, Collin Gordon & Peter Miller, (Orgs.), *The Foucault effect: studies in governmentality* (pp. 281-298). Chicago: University of Chicago Press.
- Costa, Jurandir Freire (1989). *História da psiquiatria no Brasil: um corte ideológico*. Rio de Janeiro: Xeno.
- Costa, Lucas Teixeira (2016). Biopolítica e Políticas Públicas de Assistência Social: problematizando o exercício do operador institucional. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal de Sergipe. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social. São Cristóvão. <https://ri.ufs.br/handle/riufs/5919>
- Cruz, Lilian & Hillesheim, Betina (2013). Por uma crítica das práticas psicológicas na assistência social: tantas coisas podem ser mudadas. In: Ana Lídia Brizola & Andréa Zanella (Orgs.), *Práticas sociais, Políticas Públicas e Direitos Humanos* (pp. 181-193). Florianópolis: Abrapso.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian (2016). *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Decreto Nº 7.492, de 02/06/2011. *Institui o Plano Brasil sem Miséria* (DOU de 3.6.2011). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)
- Foucault, Michel (1975/1987). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.
- Foucault, Michel (1977/2001). Poder e Saber. *Ditos & escritos*. (vol. 4, pp. 223-240). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Foucault, Michel. (1976/1984). *História da sexualidade I: a vontade de saber* (5ª. ed.). Rio de Janeiro, Edições Graal.
- Foucault, Michel. (1976/2005). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

- Foucault, Michel. (1979/2008). *O nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, Michel. (1978/2008). *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, Michel. (1979/2009). *Microfísica do Poder* (Trad. Roberto Machado, 27ª reimpressão). Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Hillesheim, Betina & Cruz, Lilian (2012). Do território às políticas públicas: Governo, práticas psicológicas e busca ativa no CRAS. In: Lilian Cruz & Neuza Guareschi (Orgs.), *O psicólogo e as políticas públicas de assistência social* (pp. 91-105). Petrópolis: Vozes.
- Lei Nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, *Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS* (DOU de 8.12.1993). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)
- Miron, Alessandra Xavier & Guareschi, Neuza Maria de Fátima (2017). Compromisso Social da Psicologia e Sistema Único de Assistência Social: Possíveis Articulações. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 37(2), 349-362. <https://doi.org/10.1590/1982-3703000952014>
- Mitjavila, Myriam (2006). El riesgo como instrumento de individualización social. In: Claudia Krmpotic & Mario Búrkun (Eds.) *El Conflicto Social y Político: grados de libertad y sumisión en el escenario local y global*. (vol.1, pp. 91-108). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rose, Nikolas (1988). Governando a alma: a formação do eu privado. In: Tadeu Silva (Org.), *Liberdades reguladas* (pp. 30-45). Petrópolis: Vozes.
- Santos, Keli Lopes & Heckert, Ana Lucia Coelho (2017). Problematizando a produção da vulnerabilidade e da pobreza higienizada na Assistência Social. *Revista Psicologia: Teoria e Prática*, 19(2), 86-97.
- Santos, Wenderson Rufino dos (2017). O circuito familista na Política de Assistência Social. *Textos & Contextos*, 16(2), 388-402. <https://doi.org/10.5935/1980-6906/psicologia.v19n2p86-97>
- Schutz, Airon Aloisio (2018). *Direito, Biopolítica e Governamentalidade no Brasil*. São Cristóvão: Editora Lumen Juris.
- Serpa, Virginia; Virginia, Clara & Cavalcante, Sylvania (2015). Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia - um dispositivo biopolítico. *Revista Subjetividades*, 15(3), 428-437. <https://doi.org/10.5020/23590777.15.3.428-437>



#### LIANA CRISTINA DALLA VECCHIA PEREIRA

Doutoranda do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPGICH) da Universidade Federal de Santa Catarina, bolsista CAPES. Psicóloga, especialista em saúde da família e comunidade (residência integrada em saúde – Grupo Hospitalar Conceição) e em saúde mental coletiva (Universidade Rovira i Virgili). Mestre em saúde pública pelo programa Erasmus Mundus (Europubhealth) pela Universidade de Copenhagen e Universidade de Granada.

#### DIRECCIÓN DE CONTACTO

[lianadvp@gmail.com](mailto:lianadvp@gmail.com)

#### FORMATO DE CITACIÓN

Dalla Vecchia Pereira, Liana Cristina (2019). Política Nacional de Assistência Social e Governamentalidade: algumas problematizações. *Quaderns de Psicologia*, 21(1), e1482. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1482>

#### HISTORIA EDITORIAL

Recibido: 10/09/2018  
1ª Revisión: 15/11/2018  
Aceptado: 19/12/2018