

## proteção social, *vulnerabilidade* e família

*márcia cristina lazzari*

*Enquanto os fundos públicos se esgotam em festas de fraternidade,  
um sino de fogo soa róseo entre as nuvens.*

*Rimbaud*

### **assistência enquanto direito**

As políticas sociais, mais especificamente aquelas implementadas pela assistência social nos últimos anos, remete à cobertura do que se denomina como um *conjunto de vulnerabilidades* vivenciado pelas pessoas e famílias de baixa renda.

Uma observação mais atenta ao papel jurídico institucional da assistência social no Brasil aponta que ela está permeada por práticas baseadas no fortalecimento do poder local (municipalização e descentralização dos

*Márcia Cristina Lazzari é pesquisadora assistente no Projeto Temático FAPESP Ecopolítica na PUC-SP, coordenadora do NEPPS na Universidade do Estado do Amazonas e do Projeto DCR-FAPEAM/CNPq: Políticas socioambientais. Contato: mcris@lazzari.arq.br.*

serviços socioassistenciais), ao mesmo tempo em que vêm reforçando e renovando o papel do Estado enquanto gestor das desigualdades, por meio dos chamados serviços socioassistenciais<sup>1</sup> voltados para famílias e indivíduos pobres – *vulneráveis*<sup>2</sup>.

O Estado define estrategicamente práticas de atendimento descentralizado, tendo como base os Planos Nacionais que servem como fonte para a criação de Planos Estaduais e Municipais<sup>3</sup>, investindo nos pactos entre estados e governo federal, que priorizam metas, prazos de implementação e implantação de programas e projetos sociais mediados por acordos e tratados internacionais como as Metas do Milênio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Carta da Terra, e outros<sup>4</sup>.

Desse modo, o Estado, como gestor, oferece um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, concebidas como *Seguridade Social*.

A assistência social apresenta-se como um direito social, não contributivo, que objetiva oferecer projetos, serviços, benefícios e programas, por meio do atendimento *em rede*, patrocinando o reordenamento institucional (controle social e vigilância social) e a tipificação dos serviços socioassistenciais<sup>5</sup>. Por ser destinada a indivíduos *pobres* e *vulneráveis* que cumprem as condicionalidades especificadas pela política, ela distribui garantias e respostas padronizadas a um contingente populacional significativo, buscando *universalizar* a proteção social, ao mesmo tempo em que indica um *assujeitamento* aos padrões estabelecidos pelas condicionalidades.<sup>6</sup>

A fim de minimizar os efeitos da situação tida como *vulnerável* de um número razoável de pessoas, a proteção social passou a ser referência para a política de assistência social, oferecida por meio de dois tipos de serviços: um voltado para a Proteção Social Básica<sup>7</sup> (PSB), ligado à prevenção de riscos sociais e pessoais, e o outro voltado para a Proteção Social Especial<sup>8</sup> (PSE), voltado para famílias e indivíduos que se encontram em risco e para a violação de direitos – ambos oferecidos e executados pelos municípios.

Território, população, famílias e indivíduos, no que se entende como *situação vulnerável*, constituem-se como focos da política de assistência social a serem evidenciados, objetivando discutir como o Estado vem produzindo e praticando uma política de proteção social que tem funcionado como dispositivo para governar e caracterizar as denominadas *vulnerabilidades*.

O que está em jogo não é simplesmente uma política de combate à pobreza e à violação de direitos, mas a possibilidade de padronizar comportamentos (condutas esperadas pelos indivíduos e suas famílias), a territorialização dessa população e a contenção de excessos (a condição de *vulnerabilidade* está associada à pobreza, drogas, periferia, ausência de saneamento básico, áreas de riscos naturais, violação de direitos e falta de segurança). Nesse sentido, proteger quem quer que seja do que se chama *situação vulnerável* implica desenvolver alguns mecanismos de intervenção específicos que atualmente justificam a defesa da família e a prática de proteção por parte do Estado.

## **pensando a proteção**

Em primeiro lugar é preciso problematizar o conceito de proteção como dispositivo de disciplinarização e controle<sup>9</sup>, na medida em que as instituições (incluindo o Estado) adotam diversas ações de controle que vão desde o cadastramento de famílias e indivíduos tidos como *vulneráveis* até a organização da polícia pacificadora, que servem para integrar os considerados *cidadãos vulneráveis* na família, no mercado de trabalho, na escola, no meio geográfico e assim por diante.

Contudo, um aspecto relevante que permeia a proteção social é o fato de privilegiar o enfoque na preservação do núcleo familiar. Ao tomar como exemplo a violação de direitos de crianças e adolescentes, vê-se que a proteção social deve se estender sobre a família, pois considera-se que a criança e/ou adolescente vivem sob a proteção desta última.

No Artigo 226 da Constituição Brasileira de 1988<sup>10</sup> e no Artigo 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>11</sup>, a família é definida como a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)<sup>12</sup> orienta as ações voltadas para crianças e jovens e defende que é necessário distanciar-se da visão de família ideal e perceber a diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural. Acrescenta ainda que “estas definições colocam a ênfase na existência de vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida”<sup>13</sup>.

Ao privilegiar o núcleo familiar (em consonância com a própria Constituição Federal) como lugar ideal para a socialização de crianças e jovens e considerar que qualquer modelo de família pode ser adequado para criar a prole, não se fala mais em família desestruturada ou estruturada, mas na sua *capacidade de proteção*, e é isto que vai determinar a intervenção ou não do Estado. Mais especificamente, será a *situação de vulnerabilidade* que a determinará. Portanto, a violação de direitos dentro da família passou a refletir o que se entende como uma situação de *vulnerabilidade* da família ao se concluir que esta necessita de apoio sociofamiliar para suprir esta condição.

Assim, pode-se afirmar que o Estado, ao privilegiar a proteção social da família, opera por meio da preservação e fortalecimento de um modelo que seja capaz de abarcar as transformações socioculturais que congregam com a universalização dos direitos – a garantia da igualdade na diversidade. Afinal, a criança e o *adolescente* são indissociáveis do seu contexto sócio-familiar e comunitário e caberá ao Estado proteger estes vínculos.

A família deixou de ser considerada *desestruturada*, como nomeava o assistencialismo, e passou a denominar-se *desassistida*, o que indica uma terminologia que se pretende adequada à nova abordagem da doutrina de proteção social dos direitos e da própria definição de família.

Do ponto de vista do direito e da política de assistência, à família desestruturada destinaram-se as instituições para os filhos violentos, para as mães espancadas e para pais embriagados. À família desassistida destina-se a proteção social, que pressupõe o atendimento em *rede* reafirmando

a proteção integral – programas de renda, segurança alimentar, segurança na escola, proteção dos direitos da criança e do *adolescente* e muitos outros – voltados para manter as famílias em seus ambientes, protegidas e seguras.

### **família desassistida**

Num primeiro momento pode parecer que a preservação da família e, conseqüentemente, a busca pela permanência de crianças e adolescentes em situação de violação de direito no núcleo familiar mostram-se como medidas ideais, principalmente quando comparadas à prática de internação.

Como o fortalecimento e acompanhamento familiar ocorrem por meio de políticas de apoio sociofamiliar que visam a reorganização do sistema de relações familiares, pressupõe-se que a família é potencialmente capaz de se reorganizar quando vivencia uma situação de *vulnerabilidade* social.

Aproxima-se esta propensão de reorganização com a capacidade de *resiliência*<sup>14</sup>, sendo esta associada a histórias de adaptações exitosas de indivíduos que foram expostos a fatores biológicos de risco ou eventos considerados estressantes. Esta reorganização familiar engloba a tendência de se desenvolver com saúde e êxito apesar de nascer e viver em situações de risco, bem como a capacidade para enfrentar, recuperar-se e sair fortalecido ou transformado pelas experiências de adversidade.

Ao revermos as questões levantadas por Michel Foucault<sup>15</sup> em relação ao incesto, é possível pensar outro viés que esta reorganização familiar envolve e no papel da

proteção social. Segundo o autor, desde o século XVIII desenvolveu-se uma série de medidas disciplinares para os pais e familiares em relação ao controle dos corpos das crianças e jovens, definindo o que deveria ser proibido, inspecionado e controlado. Houve, desta forma, uma aproximação consentida e justificada da família em relação aos corpos e, no limite, em relação ao desejo das crianças e jovens. Foucault afirmou que “o incesto não vai de vocês a eles, da indiscrição de vocês, da curiosidade de vocês pelo corpo deles que vocês desnudaram, é o contrário: é deles a vocês que vai o incesto, pois são eles que começam, desde a origem, a desejar vocês”<sup>16</sup>.

Desse modo, considera-se que os pais não só têm o direito de vigilância e controle sobre as crianças e jovens, como também a posse sobre seus desejos, uma vez que os “filhos desejavam seus pais”<sup>17</sup>. Porém, esta questão é apresentada de forma diferente em relação às famílias não burguesas, as quais Foucault denomina “famílias do proletariado”. Enquanto nas famílias burguesas se investia na concepção de que o perigo do incesto viria dos filhos, nas famílias operárias, cujo mote foi reforçar a ideia de casamento e, portanto, de união estável, o perigo do incesto viria da relação irmã-irmão e pai-filha, devendo-se então evitar a promiscuidade dos mais velhos em relação aos mais moços.

Foucault distingue o processo de aproximação-coagulação no caso das famílias burguesas, cujo investimento se deu em torno do estímulo à aproximação do corpo da criança, daquele de estabilização-repartição, no caso das famílias operárias, que pretende instaurar o distanciamento entre os corpos dos mais velhos e mais jovens. No primeiro caso é a sexualidade da criança que oferece riscos e, no segundo, é a sexualidade do adulto que passa a ser considerada perigosa.

Contudo, em ambos se trata de organizar a família no que tange ao perigo da sexualidade, focada na proibição do incesto.

Foucault afirma ainda que existem “dois processos de formação, duas maneiras de organizar a família celular em torno do perigo da sexualidade, duas maneiras de se obter a sexualização ao mesmo tempo temível e indispensável do espaço familiar”<sup>18</sup>. Refere-se a duas intervenções externas autoritárias: no caso das famílias burguesas, a medicina; e, no caso das famílias operárias, o poder judiciário. Assim, o controle social se daria por meio de instâncias, incluindo a assistência social, que precisam intervir nas famílias que vivenciam os “perigos” advindos da sexualidade.

Para Foucault, tanto no caso das famílias proletárias como no das burguesas, a prática da proteção social impunha a gestão médica ou policial, e, em nome desta proteção, crianças e jovens podiam ser retirados do ambiente familiar (intervenção da justiça/polícia).

Se fizermos um paralelo entre as intervenções externas e a questão do incesto que o autor analisa, podemos afirmar que atualmente existem pelo menos duas continuidades na relação entre família e Estado: uma delas é o papel da medicina e da polícia/justiça, e a outra se dá em relação à distinção entre famílias tidas como *vulneráveis* (pobres) e *não vulneráveis*. Como visto anteriormente, a proteção social pressupõe o atendimento sociofamiliar, o afastamento temporário dos possíveis violentados e, no limite, implica em processo legal. Porém, estas medidas são direcionadas às famílias tidas como *vulneráveis* e, embora a assistência social busque a universalidade, seu público alvo é composto por seletividades de carências.



## **considerações finais**

Em meio ao grande contingente de famílias em situações precárias, as políticas sociais passaram a tratar a questão da *vulnerabilidade* aliada aos dispositivos e mecanismos de segurança<sup>19</sup>, a serem implantados nas áreas consideradas carentes (sujeitas a riscos social e ambiental), objetivando a adequação das pessoas ao seu local de moradia.

Esta acomodação, por sua vez, sugere pelo menos dois desdobramentos importantes: de um lado, a *identificação* com sua comunidade, e de outro, a *adaptação* ao meio ambiente, fenômenos identificados pelos estudos sobre *resiliência*<sup>20</sup>, sobretudo no que diz respeito àquelas pessoas que de algum modo contam com um suporte social. Nessa perspectiva da *resiliência*, este processo de adaptação é visto como positivo, pois traz o fortalecimento social do grupo.

Diante da exaltação que presenciamos nos últimos anos, sobretudo nas grandes capitais brasileiras, pode-se afirmar que de certo modo as comunidades tornaram-se efeitos do consenso e passaram a ser entendidas enquanto grupos organizados em torno de suas demandas; um agrupamento de pessoas com aspirações semelhantes, vivendo certa homogeneidade, ligadas pela situação de *vulnerabilidade* e pela suposta capacidade *resiliente*. Não raro, escuta-se moradores declararem seu amor e dependência em relação à comunidade que habitam, contrastando com o espaço destituído de condições mínimas de higiene e habitação, dentre outros.

Podemos afirmar que as *comunidades* vêm se transformando em autoridades locais, legitimadas pela par-

ticipação e por uma identidade superficial. Esta é uma característica do Estado atual, que extrai a confiança do cidadão, devolve-lhe a segurança social e mantém as relações de poder e controle sobre ele, uma vez que a participação tornou-se um direito assegurado, não implicando, contudo, o rompimento das correlações de poder mas, ao contrário, a reafirmá-las e reproduzi-las<sup>21</sup>.

Aquilo que poderia ser o reduto de resistência social contra a autoridade do Estado passou a funcionar como polícia de si mesmo, revigorando os processos descendentes e ascendentes de poder que Foucault<sup>22</sup> nomeou de governamentalidade – tecnologias de poder e tecnologias de si voltadas ao aprimoramento institucional, direitos, *assujeitamentos* e construções das punições.

O papel do cidadão encontra-se redimensionado por meio das parcerias polícia-cidadão e Estado-cidadão, constituindo outra relação do cidadão com as instituições, prevalecendo, neste caso, a manutenção de uma periferia *vulnerável*, mas participativa. Revendo a relação que Foucault<sup>23</sup> estabeleceu entre as famílias proletárias e justiça/polícia, podemos depreender que esta periferia participativa é uma resposta democratizada ao controle da polícia sobre os pobres.

Nesse sentido, a *adaptação* ao meio ambiente está diretamente relacionada ao apego que as pessoas desenvolvem em relação ao local de moradia ao almejam reformas, programas sociais, projetos culturais, esportivos, desde que estes não os retirem de lá. Submetem-se aos acordos internos de convivência comunitária (aparecimento de líderes comunitários), ao controle policial, à proteção social, e desenvolvem a capacidade de *resiliência*.

A substituição da noção de família desestruturada por família assistida, adotada pela política de assistência social frente à administração da pobreza e da diversidade, sugere um estudo mais cuidadoso. Porém, pode-se afirmar que o ato de *assistir* envolve a proliferação dos trabalhadores sociais, compostos inclusive por policiais e pelas *elites secundárias*<sup>24</sup>, pressupondo a família como lugar ideal para resolver problemas relativos aos variados tipos de “desvios”.

Os programas e projetos sociais buscam as exclusões e exceções visando capturar os excluídos momentâneos, tanto pela via da assistência como da segurança, atraindo as famílias carentes para os serviços públicos, ainda precários, porém em fase de crescimento.

Nos últimos anos presencia-se uma série de iniciativas governamentais voltadas para atender os interesses de diferentes grupos sociais, tais como LGBT, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, crianças, adolescentes, afrodescendentes, etc. Desta forma, a tutela estatal deslocou o foco do auxílio material, instaurando uma nova dinâmica que, por um lado, cobra as condicionalidades estabelecidas pelos programas sociais, reforçando a prática do *direito regulado* (“se cumprir, ganha”) e, por outro, enquadra o núcleo familiar como resposta e não mais como causa das violações e das denominadas *vulnerabilidades*, como se supunha no momento das institucionalizações em relação à família considerada desestruturada.

Agora é a família desassistida que deve ser tratada e é para ela que devem retornar as crianças e jovens envolvidos em infrações e violações de direito.

Nesta perspectiva, é possível assegurar que a política de assistência social passou a ser uma estratégia biopolítica de

governamentalidade, pois administra os riscos e perigos<sup>25</sup> sociais daqueles que, segundo suas avaliações técnicas, não possuem autonomia, almejando garantir a *seguridade*, ou tornar seus beneficiários o alvo de uma tecnologia de controle e de governo – nesse caso, metamorfoseada em direitos para contemplar a ideia de cidadania plena, ainda que se trate de *direitos regulados*.

É a proliferação dos direitos que garante a rubrica da inclusão, afinal, *todos* devem estar incluídos, protegidos e seguros.

## Notas

<sup>1</sup> Brasil. *Caderno de Orientações Técnicas sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2011.

<sup>2</sup> No âmbito da assistência social, a vulnerabilidade está diretamente ligada à pobreza e às dificuldades de acesso aos serviços, direitos, autonomia familiar e individual.

<sup>3</sup> Os serviços socioassistenciais foram tipificados e ordenados de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

<sup>4</sup> PNUD Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br> (acesso em: 05/04/2014).

<sup>5</sup> No dia 08 de junho de 2011, o senado aprovou, em votação simbólica, o Projeto de Lei do SUAS, que instituiu o Sistema Único de Assistência Social, legitimando os programas sociais. Ver: Brasil. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Comissão Intergestores Tripartite, 2009.

<sup>6</sup> Guilherme Castelo Branco. “A seguridade social em Michel Foucault” in *Revista Ecopolítica*. São Paulo, Nu-Sol, n. 5, 2013, pp. 45-46. Disponível em:

## Proteção social, vulnerabilidade e família

<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/14985> (acesso em: 06/04/2014).

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica> (acesso em: 06/04/2014).

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial> (acesso em: 06/04/2014).

<sup>9</sup> Gilles Deleuze. *Conversações*. Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro, Editora 34, 1992, p. 215.

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em: 05/04/2014).

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) (acesso em: 05/04/2014).

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd/convivencia\\_familiar](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd/convivencia_familiar) (acesso em: 06/04/2014).

<sup>13</sup> Brasil. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 26. Disponível em: [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd/convivencia\\_familiar](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd/convivencia_familiar) (acesso em: 06/04/2014).

<sup>14</sup> O conceito de resiliência foi examinado a partir de estudos realizados por Emmy Werner, Michel Rutter e Edith Grothberg entre os anos 1955 e 1995 com crianças desde seus nascimentos até a vida adulta, no Hawaí, a fim de observar os efeitos cumulativos da pobreza, do estresse perinatal e dos “cuidados familiares deficientes” no desenvolvimento físico, social e emocional, em que apresentaram o seguinte resultado: entre 72 crianças, em 33% foram identificados riscos devido à exposição a quatro ou mais fatores, incluindo pobreza, estresse pré-natal, discórdias familiares e baixa escolaridade dos pais; 10% foram identificados como resilientes, pois não desenvolveram problemas de aprendizagem ou de comportamento, o que foi considerado “sinal de adaptação ou ajustamento”. Cf. Maria Angela Mattar Yunes e Heloísa Szymans. *Resiliência: Noção, conceitos afins e considerações críticas*. Disponível em: [http://www.psiquiatriageral.com.br/psicossomatica/resiliencia\\_nocoas\\_conceitos.htm](http://www.psiquiatriageral.com.br/psicossomatica/resiliencia_nocoas_conceitos.htm) (acesso em: 06/04/2014).

<sup>15</sup> Michel Foucault. *Os Anormais*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

<sup>16</sup> Idem, p. 339.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 339.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 345.

<sup>19</sup> Michel Foucault. *Segurança, Território, População*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2008, p. 15.

<sup>20</sup> Salete Oliveira. “Política e resiliência – apaziguamentos distendidos” in *Revista Ecopolítica*. São Paulo, Nu-Sol, n. 4, 2012. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13067/9568> (acesso em 05/02/2014).

<sup>21</sup> Edson Passetti. *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo, Cortez, 2003.

<sup>22</sup> Michel Foucault, 2008, op. cit.

<sup>23</sup> Michel Foucault, 2002, op. cit.

<sup>24</sup> De acordo com Passetti, as elites secundárias são formadas por uma população organizada em elites minoritárias dirigidas por comandos minoritários. Edson Passetti. “Governamentalidade e violências” in *Revista Currículo Sem Frotieras*, v. 11, n.1, jan/jun de 2011, pp. 42-53.

<sup>25</sup> Cf. Michel Foucault, 2008, op. cit. Tanto a noção de risco como a de perigo, presentes no curso *Segurança, Território e População*, serviram como ferramentas de análise, considerando que o risco está relacionado ao processo de identificação e classificação de uma determinada situação que possibilita ver quem está em risco e quais são os riscos (incluindo zonas de maior ou menor risco); e que a noção de perigo pressupõe que os indivíduos não estão expostos aos riscos da mesma maneira em todos os lugares e nem na mesma intensidade. Compreende-se que é fundamental recorrer a estas noções tendo como preocupação avaliar o que significa uma política social dirigida a uma população considerada *vulnerável* envolvida em riscos e perigos.

*Resumo*

*Este artigo objetiva apresentar algumas considerações a respeito das relações entre a proteção social, oferecida pela política de assistência social por meio dos serviços socioassistenciais, e as famílias ditas desassistidas, focando em como as populações consideradas vulneráveis pelo Estado vêm tornando-se instrumento de controle e dispositivo de governo. Em meio aos esforços de combate à pobreza, percebe-se a tendência do Estado em padronizar comportamentos, patrocinar a territorialização da população pobre enquanto estratégia para conter os “excessos”, principalmente no que diz respeito às violências contra crianças e jovens, e em adequar o papel da família às novas prerrogativas da política social.*

*Palavras-chave: família, proteção social, política social.*

*Abstract*

*This article presents some considerations about the relationship between the protection offered by social welfare policy by means of social assistance services, and underserved families in order to focus on how populations considered vulnerable by the state have become a government instrument of control. Amid efforts to fight poverty, one perceives the tendency of the State to standardize behaviors, sponsor the territorialization of the poor as a strategy to contain the “excesses”, particularly with regard to violence against children and young people and tailor role of the family’s new prerogatives of social policy.*

*Keywords: family, social protection, social policy.*

**Social protection, vulnerability and family, Márcia Cristina Lazzari.**

*Recebido em 12 de junho de 2014. Confirmado para publicação em 20 de setembro de 2014.*