



**9º Encontro Internacional de Política Social**  
**16º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises  
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

---

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas.

**Pobre merecedor: quem deve ser beneficiário do Programa Bolsa Família**

**Diana Delgado<sup>1</sup>**  
**Gleice Erbas<sup>2</sup>**

**Resumo:** O trabalho busca fazer uma análise sobre o desenvolvimento da política de Assistência Social e Programas de transferência de renda no Brasil, utilizando como referência teórica a Análise Crítica do Discurso. O trabalho problematiza as regras do Programa de Transferência de Renda por reforçar as concepções conservadoras sobre família e conseqüentemente fortalece as estratégias do capitalismo para responsabilização das famílias pobres por sua manutenção em um contexto de desemprego e insuficiência das ações de proteção estatal.

**Palavras-chave:** Análise do Discurso; Assistência Social, Trabalho Social com Famílias. Transferência de Renda.

**The worthy poor – who should be a beneficiary of the Bolsa Família Programme**

**Abstract:** The work seeks to analyze the development of the Social Assistance policy and income transfer programs in Brazil, using Critical Discourse Analysis as a theoretical reference. The work problematizes the rules of the Income Transfer Program by reinforcing conservative conceptions about family and consequently strengthens capitalism's strategies to hold poor families accountable for their maintenance in a context of unemployment and insufficient state protection actions.

**Keywords:** Discourse Analysis. Social Assistance. Social Work with Families. Income Transfer.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo buscar a compreensão do momento de mudança de gestão no governo federal a partir de janeiro de 2023, tendo como objeto de análise a política de Assistência Social e as disputas por definição do público elegível para o Programa de Transferência de Renda, especificamente o Programa Bolsa Família.

Os programas de transferência de renda são criados como forma de garantia de renda para a população que acessa a política de Assistência Social e o primeiro passo para a inclusão em tais benefícios é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Serviços Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RIO.  
E-mail: dianadelgado30@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Serviços Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RIO.  
E-mail: gleice\_er@yahoo.com.br

Federal (CadÚnico) que é uma ferramenta instituída pelo governo federal em 2007 (Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, alterado pelo Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022), operacionalizado por estados e municípios. Mais que um conjunto de informações importantes para a organização dos serviços e benefícios socioassistenciais é um símbolo do pacto federativo dos três entes federativos, uma vez que é gerido por estados e municípios sob as diretrizes da União.

O CadÚnico também fornece pistas importantes sobre as condições de vida da população vulnerabilizada de todo país e, com uma leitura mais atenta, pode indicar também as lacunas de outras políticas setoriais como a saúde e a educação. O CadÚnico foi instituído e aprimorado durante governo do Partido dos Trabalhadores (PT), mantido no período do governo Temer, porém no período do governo Bolsonaro (2019-2022) várias alterações de regras de acesso e permanência foram feitas para que a população mais vulnerável tivesse acesso a renda, especialmente com a substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021).

Uma das principais diferenças entre o Programa Bolsa Família e o Programa Auxílio Brasil foi a instituição de uma regra que permitia o acesso a renda sem a vinculação direta da família. Assim a principal característica do Programa anterior que era a Renda como medida de proteção do grupo familiar foi se alterando para renda por pessoa. Esta possibilidade ocasionou uma busca da população aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) para alterações de cadastros desmembrando famílias que antes declaravam residir no mesmo imóvel. Os denominados cadastros Unipessoais, de acordo com o levantamento do governo federal após novembro/2021, passou de 8.929.623 milhões para 13.912.102 milhões em out/22, estima-se, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que 1,7 milhões estão recebendo o benefício irregularmente de acordo com as regras do programa.

No dia 10 de fevereiro foi publicado no Diário Oficial da União a Resolução CIT Nº 01/2023 que institui o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD). Entre as ações de objetivos do Programa consta “estimular a atualização e regularização dos registros com inconsistências, para que os programas sociais que utilizam o Cadastro Único possam atender a quem mais precisa” (Art. 1º) e como público prioritário para esta

regularização estão os (Art.3º) “cadastros unipessoais, que são público de processos de qualificação do Cadastro Único.”

Como proposta neste trabalho, o debate sobre o direito à renda como responsabilidade inerente ao SUAS, será analisado “a partir do lugar de teorização no sentido de refletir sobre a presença do ideológico” (Rocha & Deusdará, 2016, p.45). Ideologia esta que auxilia na manutenção da Assistência Social como ação de cuidado e apoio aos menos afortunados, porém, merecedores de atenção e proteção por parte do poder Estatal. Para realização das análises foi feita a revisão da trajetória da Assistência Social como direito no Brasil, busca documental para descrição da atual organização e diretrizes e revisão das falas sobre Direito à renda na última reunião Comissão Intergestores Tripartite (CIT) realizada em 07 de fevereiro de 2023 e da reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) realizada em 09 de fevereiro de 2023.

A perspectiva metodológica parte da Análise do Discurso Crítica, usada como ferramenta explorando a visão de mundo de três atores envolvidos na Política de Assistência Social no que diz respeito ao direito à Programa de Transferência de Renda, sendo eles, representantes dos gestores desta política pública, legisladores que defendem a renda básica cidadã e os operadores que atendem a população nas unidades socioassistenciais. Para tal acessamos os textos orais e escritos deste debate.

## **2 Desenvolvimento**

Segundo Fairclough (2001:19) a análise do Discurso é um campo em construção e em disputa teóricas por diferentes áreas como linguística e teorias da mudança social, Fairclough cita os principais pensadores como Antonio Gramsci, Louis Althusser, Michel Foucault, Jurgen Habermas e Antony Giddesns.

“Os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles a constroem ou a ‘constituem’; diferentes discursos constituem entidades-chave (sejam elas a doença mental, a cidadania ou o letramento) de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais (por exemplo como médicos ou pacientes), e são esses efeitos sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso. (FAIRCLOUGH, 2001, p.22)

Importante ressaltar o método crítico citado pela autora, o que diferencia de métodos anteriores não críticos representados principalmente por Sinclair e Coulthard, 1975; Labov e Fanshel, 1977; e, Potter e Wetherell da psicologia social, 1987.

“Tipicamente, as relações entre mudança discursiva, social e cultural não são transparentes para as pessoas envolvidas. Nem tampouco o é a tecnologização do discurso. ‘Crítico’ implica mostrar conexões e causas que são ocultas; implica também intervenção – por exemplo, fornecendo recursos por meio da mudança para aqueles que possam encontrar-se em desvantagem. Nesse sentido, é importante evitar uma imagem da mudança discursiva como um processo unilinear, de cima para baixo: há luta na estruturação de textos e ordens de discurso, e as pessoas podem resistir às mudanças que vêm de cima ou delas se apropriar, como também simplesmente as seguir.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 28)

Ainda seguindo as pistas da reflexão apresentada pela autora, compreendemos que “a linguagem como prática social” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 90), apreende o discurso como um modo de agir diretamente vinculado como causa e efeito da estrutura social (é dialético!). “O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91). A autora destaca três efeitos do discurso, sendo esses fundamentais para compreensão da amplitude de análises possíveis, são esses: construção de identidades sociais (eu), construção das relações sociais e construção de conhecimento e crenças.

De uma forma bastante didática RAMALHO & RESENDE (2011) com base nos trabalhos de Fairclough (1989, 1995, 2001, 2003a) e Chouliaraki e Fairclough (1999) nos apresenta as definições objetivas de Análise do Discurso e Análise do Discurso Crítica.

A Análise de Discurso Crítica, em um sentido amplo, refere-se a um conjunto de abordagens científicas interdisciplinares para estudos críticos da linguagem como prática social. O “C” de ADC justifica-se por seu engajamento com a tradição da “ciência social crítica”, que visa oferecer suporte científico para a crítica situada de problemas sociais relacionados ao poder como controle. (RAMALHO & RESENDE, 2011, p. 12).

Quanto ao conceito de práticas sociais:

Práticas sociais são “maneiras recorrentes, situadas temporal e espacialmente, pelas quais agimos e interagimos no mundo” (Chouliaraki & Fairclough, 1999, p. 21). São entidades intermediadoras entre o potencial abstrato presente nas estruturas e a realização desse potencial em eventos concretos (RAMALHO & RESENDE, 2011, p. 15).

Sendo o discurso nesta perspectiva apresentada pelas autoras o “momento integrante e irreduzível das práticas sociais que envolve a semiose/linguagem em articulação com os demais momentos das práticas: fenômeno mental, relações sociais e mundo material.” (RAMALHO; RESENDE, 2011, p. 15).

Ao repensar a Assistência Social e a transferência de renda como parte do que a constitui, acreditamos que é possível via Análise do Discurso Crítica ter outras perspectivas sobre seu surgimento e manutenção nas estruturas do poder de dominação sobre a população mais pobre.

Em relação a política social no Brasil, só é possível compreender sua organização atual com o conhecimento analítico de nossa formação histórica, incluindo todas as peculiaridades de um país colonizado, com as características particulares dos processos que aqui se sucederam. Do Brasil colônia ao século XXI as consequências de um Estado forte e tomado por interesses privados trazem consequências graves para a correlação de forças entre Estado, burguesia e classe trabalhadora. Apesar de serem inúmeras as consequências desta herança histórica, resultando em suas especificidades para as políticas sociais e em particular, para a assistência social. Em uma linha do tempo, que lista as principais intervenções do Estado na área, podemos ter uma ideia da construção dos Direitos Sociais no Brasil.

Quadro 1: Direitos Sociais no Brasil

<b>CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL</b>	
1888	Caixa socorro para funcionários públicos.
1889	Caixa socorro para funcionários públicos; 1889 – Direito à pensão, férias de 15 dias (Funcionários da imprensa nacional e ferroviários, estendido aos funcionários do Ministério da Fazenda em 1890).
1891	Primeira regulamentação sobre o trabalho infantil.
1892	Direito à pensão (Funcionários da Marinha).
1907	Direito à organização sindical.
1911	Redução da jornada de trabalho para 12h diária.
1919	Regulamenta acidente de trabalho.
1923	Lei Eloy Chaves – Obrigatoriedade da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAPS) para ferroviários e marítimos.
1926	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP's).
1927	Aprovação do Código de Menores.
1930	Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da saúde Pública, Conselho Nacional de Educação, Conselho Consultivo do Ensino comercial.
1932	Instituição da Carteira de trabalho.
1937	Departamento Nacional de Saúde.

1941	Serviço de Assistência ao Menor (SAM).
1943	Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).
1942	Legião Brasileira de Assistência (LBA).
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).
1963	Incorporação da Previdência Rural a LOPS.
1965	Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM).
1966	Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).
1967	Acidente de trabalho sob a gestão do INPS e criação do FUNRURAL.
1974	Ministério da Previdência e Assistência Social (incorporou a LBA, FUNABEM, Central de Medicamentos (CEME) e Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (Dataprev); Renda Mensal Vitalícia para idosos.
1977	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS).
1988	Constituição Federal Brasileira (CF/88).
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); 2004 – Sistema Único de assistência Social (SUAS).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Esta lista de ações e criações institucionais e legislativas não pode ser lida fora de uma contextualização da história das relações entre Estado e sociedade no Brasil, mediada pelas políticas públicas de cunho econômico e social. Como pode se observar, as primeiras intervenções estão relacionadas a proteção dos trabalhadores de áreas fundamentais para a produção, especialmente nos primeiros períodos da industrialização totalmente voltada para o mercado externo.

Dentre esses ganhos via políticas públicas no Brasil, a instituição dos direitos trabalhistas saiu na frente. A cultura do trabalho como honra e dignidade foi sendo constituída em nossa história, especialmente a partir da década de 30 do século passado, com símbolos muito fortes, como a carteira de trabalho, por exemplo. Prova deste peso simbólico atualmente é a atribuição de merecimento de vida ou morte em áreas periféricas, presente no discurso “ser ou não trabalhador”.

O país faz parte de um sistema - ainda que sua inserção tenha sido periférica - de produção e reprodução do capital, onde o acesso a bens e serviços está vinculado a renda. Para a maior parte da população, esta renda é originada exclusivamente do trabalho assalariado. Não ter uma atividade remunerada na cultura neoliberal é interpretado como fracasso social e os que estão nesta situação são denominados pelos formuladores de políticas públicas como vulneráveis.

Apesar da busca por trabalho assalariado na concretude da vida material, não existe emprego para todos como nos lembra Boschetti (2016). Segundo dados do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>3</sup> (IBGE) no 3º trimestre de 2022 a taxa de desemprego no Brasil era de 8,7% que corresponde à 9,5 milhões de pessoas. O país já vivenciou períodos de melhor absorção no mercado de trabalho, mas não chegou a experimentar o pleno emprego, sendo assim as ações de resposta governamentais além da repressão é a assistência, por meio de sistemas de proteção social. A seguridade social surge através das lutas e organizações sociais, mas também se estabelece como uma forma de organização e manutenção da ordem, como parte integrante desta seguridade está localizada a assistência social como política pública.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho para todos (o que é impossível nos marcos do capitalismo), a sociabilidade capitalista encontrou uma fórmula bem adequada e compatível ao ‘equilíbrio’ entre reprodução da superpopulação relativa e acumulação: garantia de direitos condicionados ao trabalho para os trabalhadores capazes, necessários à sua reprodução em momentos de incapacidade para o trabalho. Esse princípio orientou a construção do Estado social em praticamente todos os países capitalistas centrais e periféricos, ainda que suas particularidades histórico-sociais materializem experiências concretas diferenciadas. A capacidade/incapacidade ao trabalho continuou determinando a conformação do núcleo estruturante do Estado social – a seguridade social – e instituiu uma nova forma de relação entre trabalho, assistência social e seguros (BOSCHETTI, 2016, p. 97)

O trabalho protegido, a assistência social como política pública no Brasil também é resultado de um longo caminho de disputas por justiça social, resultado de diversos movimentos sociais. Em nossa história a assistência aos pobres era uma missão das religiões, especialmente as de ramificações do cristianismo europeu que contribuíram para a colonização e escravidão. Sendo assim, as mesmas religiões que justificaram durante séculos a escravização de negros e índios como vontade divina, são as que no decorrer da história atribuem à salvação da alma às boas obras, o que inclui a assistência aos pobres.

De acordo com as legislações e normativas vigentes a assistência social é política pública, responsabilidade do Estado que atende a quem dela necessitar, considerando as seguranças afiançadas a ela dentro de um sistema maior de seguridade social, formado pelo conjunto das políticas públicas. À assistência social entrega como proteção a acolhida, convívio ou vivência familiar, renda, autonomia, apoio e auxílio.

---

<sup>3</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>

Para garantir tais seguranças, foi sendo construído uma grande arquitetura institucional que é formada pela gestão cooperativa dos três entes federados, composta por secretarias de assistência social, conselhos deliberativos com representação paritária entre governo e sociedade civil, fundos públicos com unidades orçamentárias submetidos aos princípios da administração pública. Gestores, trabalhadores e, em raros casos, usuários elaboram planos com periodicidade de quatro anos com metas e estratégias para aprimoramento da assistência social em seus respectivos territórios.

São três as diretrizes do SUAS, estabelecidas no artigo 5º da LOAS

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (LOAS, 1993, Art.5º)

O texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) acrescenta um 4º ponto nas diretrizes do SUAS. “Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.”

Quando a LOAS se referiu a serviços como atividades continuadas em 1993, ainda estávamos distantes de uma unidade de ações realizadas em diferentes instituições por todo Brasil. Somente em 2009 foi aprovada uma padronização, denominada Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, deliberado por meio da Resolução CNAS nº 109<sup>4</sup>.

Os serviços são executados em unidades públicas municipais, também conhecidos como equipamentos, sendo eles: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTROPOP). Para a execução dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade foi instituído: abrigo institucional; casalar; casa de passagem; residência inclusiva; e, república.

Quando falamos de benefícios na assistência social, estamos falando de duas modalidades previstas na LOAS, um com a perspectiva permanente para pessoas idosas

---

<sup>4</sup> Diário Oficial da União – DOU de 25 de novembro de 2009 (pág.82)



e pessoas com deficiência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outro para cobrir situações pontuais de perdas repentinas, tidas como vulnerabilidades temporárias, denominado Benefícios Eventuais (BE). Atualmente o BPC atende 4.744.516 pessoas com o valor de um salário-mínimo, desses beneficiários 2.581.905 são Pessoas com Deficiência (PCD) e 2.162.611 são pessoas idosas<sup>5</sup>.

Os Benefícios Eventuais previstos na LOAS se caracterizam como uma ação de responsabilidade eminentemente municipal e geralmente são concedidos na rede da Proteção Social Básica. Em 2006 a Resolução CNAS n° 212, de 19 de outubro<sup>6</sup> propôs critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no SUAS.

Pela definição da LOAS entendemos que os programas na assistência social, devem ter o caráter de complementaridade em relação a serviços e benefícios. Todavia, esses tem tido um lugar de destaque, ou até mesmo central, na assistência social brasileira nos últimos anos.

O mais relevante e duradouro desses programas foi criado exatamente em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) que unificou outros programas de transferência de renda de políticas setoriais diversas como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, (lei n° 10.219, de 11 de abril de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), (lei n° 10.689, de 13 de junho de 2003), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde denominado Bolsa Alimentação, (Medida Provisória n° 2.206, de 6 de setembro de 2001), o Programa Auxílio-Gás, (Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002). Em 2004 ainda permaneceu o Programa Bolsa Escola<sup>7</sup> por um período, considerando de transição<sup>8</sup> para o Programa Bolsa Família.

---

<sup>5</sup> Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania – base de dados julho/2022

<sup>6</sup> Diário Oficial da União – DOU de 27 de outubro de 2006 (pág.111)

<sup>7</sup> Diário Oficial da União – DOU de 1 de junho de 2004 (pág.46)

<sup>8</sup> Portaria Interministerial n° 1, de 28 de maio de 2004

### 3 Considerações finais

Como evento discursivo ligado a práticas sociais, o texto traz em si traços da ação individual e social que lhe deu origem e de que fez parte; da interação possibilitada também por ele; das relações sociais, mais ou menos assimétricas, entre as pessoas envolvidas na interação; de suas crenças, valores, histórias; do contexto sócio histórico específico num mundo material particular, com mais ou menos recursos. (RAMALHO & RESENDE, 2011, p. 21)

De acordo com esta afirmação antes de citar os textos sobre quem é digno de receber a transferência de renda no Brasil, é necessário contextualizar o lugar que a família ocupa na organização da proteção social no Brasil e especificamente na política de Assistência Social antes de ressaltar os textos em disputas do público merecedor da transferência de renda.

A centralidade da família nas ações interventivas do Estado não é uma exclusividade da política de assistência social, assim como também não é uma lógica exclusiva de países de capitalismo periférico. Campos (2016) analisa o fenômeno da retomada da função protetora da família em países onde se implementou o Estado de bem-estar social e também em países da América Latina. A autora atribui à priorização do debate do combate à pobreza como um dificultador do desenvolvimento de políticas sociais universalistas. Aponta diferenças do papel familiar dependendo da forma como o Estado provê serviços e benefícios.

Do ponto de vista da articulação dos sistemas de proteção social mediante a presença do Estado, do mercado, da sociedade civil (e nessa, particularmente, a família), configurou-se o que se convencionou chamar “*familismo*”, ou seja, a exigência de um esforço intenso da parte dos familiares adultos - em especial da mulher - mãe -, desproporcional, em face a suas possibilidades - na prestação de “cuidados” até então incluídos nos sistemas de proteção social pública, e decidida como obrigatória no âmbito das definições desses mesmos sistemas. (CAMPOS, 2016, p. 202)

No caso do Brasil, além do *familismo* existem outros desafios apontados pela autora, para o trabalho com as famílias. O primeiro deles é que apesar de estar sempre presente a intervenção nas famílias via políticas setoriais, não se desenvolveu “elementos conceituais próprios e suficientes para a compreensão cabal de nossos objetivos relacionados a seu cuidado” (CAMPOS, 2016, p. 202); o segundo é a diversidade de abordagens específicas sobre famílias em diferentes áreas com pouca interdisciplinaridade; o terceiro é a chamada herança histórica denominada pela autora

como “prática profissional repetitiva”. Postos os desafios, existe a organização dos mesmos em duas categorias como obstáculos para o trabalho com famílias, sendo eles teóricos e políticos.

Aos obstáculos teóricos encontra-se a produção sobre o tema da família, exemplificado com a funcionalidade econômica na abordagem de Parsons (1980), com a defesa da monogamia e da propriedade privada confirmando a família como unidade econômica expressa por Engels (1884), os estudos da antropologia, da psicanálise como exemplo de áreas que aprofundam o conhecimento sobre famílias. Para a autora, existe uma dificuldade da apropriação do conhecimento de diversas áreas, como mencionadas, tem sido feita “de maneira a supervalorizar as relações subjetivas, vistas como se fechadas à realidade do grupo familiar”, o que pode acarretar uma “aplicação tecnocrática da teoria”.

Aos obstáculos políticos está em primeiro lugar a necessidade de superar as intervenções autoritárias expressos no caso brasileiro pelo “Estatuto da Família de 1941, com destaques para regras higienistas, morais e econômicas. Ainda como desafios políticos encontra-se a perspectiva da família como responsável direta pela proteção social, que deveria ser providenciada pelo Estado às famílias, via políticas públicas.

As análises sobre familismo apresentados pelas autoras apontam exemplos de insuficiências das políticas estatais na França, Alemanha e Itália o que acarreta uma responsabilização das famílias com sua própria proteção. Sobre a social democracia promotora do Estado de Bem-Estar Social, as famílias são contempladas com ações diversas por indivíduos, em ações antecipadas às suas necessidades, exemplificando políticas de proteção familiar da Noruega, Dinamarca, Finlândia e Suécia.

Exige uma abordagem muito pragmática por parte da sociedade, que se traduz no respeito aos modelos de convivência e à paridade de direitos e de oportunidades no âmbito da relação de casal. Isso exige o provimento de medidas de sustentação da estrutura familiar, que são contempladas principalmente através de um sistema público de escolas para crianças pequenas e da assistência pública para os idosos e portadores de deficiências, tornando possível a inserção estável das mulheres no mercado de trabalho...as políticas familiares são entendidas como políticas (serviços e assistência) para virem atender às necessidades da família moderna, porém são direcionadas aos indivíduos. (CAMPOS & MIOTO, 2009, p. 175)

A assistência social no Brasil, tem sua centralidade de atuação com famílias. Esta centralidade é apresentada como trabalho social com famílias. O trabalho social de

uma forma geral é reconhecido como mutável em constante transformação por ser parte integrante da sociedade. De acordo com o caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, o trabalho social com famílias é um conjunto de procedimentos aplicados para que as famílias possam cumprir a sua função protetiva.

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência. (Caderno de Orientações do PAIF, Volume 2, 2012, p. 12)

Diante desta breve exposição da importância da família como espaço de produção da proteção social, o que se avalia no momento de adequação do Cadastro Único é a disputa de permanência deste lugar, sendo assim, manter a família como núcleo de proteção é uma forma de manutenção da ordem vigente do familismo.

Coletamos as falas de alguns atores em textos orais e escritos quando era apresentado a proposta de adequação no cadastro, que de forma objetiva significa a exclusão de todos os beneficiários cadastrados como família unipessoal que não conseguir comprovar que realmente não está vinculado a um núcleo familiar.

a) Texto dos participantes do chat durante a reunião da CIT

“O problema do cadastro unipessoal se deu muito pelo cadastramento no aplicativo. *Muitos fazem assim para obter benefícios.*”

“Que maravilha podermos nacionalmente direcionar o nosso esforço em prol da qualificação do *CadÚnico*, que foi *distorcido/ desfocado* na última gestão.”

“Os que estão recebendo o PAB não aceitam perder o benefício, e acabam por *omitir as informações*. As divulgações por parte do governo deveriam se intensificar mais p/ famílias ave/uni.”

“O valor mínimo de 600, em que famílias com pessoas recebem o mesmo valor de famílias com até 6 pessoas contribui para *as fraudes e cadastro unipessoal*. Precisamos fortalecer o princípio da equidade.”

## b) Texto da Gestão Municipal

“É preciso deixar registrado aqui nesta primeira CIB. Não há espaço para ingenuidade aqui, nós sabemos como esta *população foi induzida* a se cadastrar. Dissemos isso aqui várias vezes a cada portaria publicada. Vários *alertas foram feitos acerca dos riscos.*” (Elias de Souza – Presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social)

## c) Texto do Governo Federal

Em entrevista ao Estadão<sup>9</sup>, Leticia Bartholo informou que “*Vai sair quem tiver que sair e entrar quem precisa entrar*”

No informe disponibilizado pelo governo federal<sup>10</sup>:

“Os gestores e entrevistadores *devem apurar*, seja por meio de visita domiciliar ou abordagem qualificada junto à família, *para identificar se a família é realmente unipessoal ou não*. Após o processo de apuração, a gestão municipal deverá responder ao **questionário eletrônico**, Averiguação Cadastral Unipessoal, disponível no Anexo II desta Instrução Normativa, específico sobre essa ação, e que está disponibilizado no Portal Cadastro Único, a ser acessado conforme orientações contidas no Anexo III dessa Instrução Normativa. O questionário é conclusivo e *atesta a convicção do servidor municipal quanto à família ser realmente unipessoal ou não.*”

Em comum nas falas de gestores e trabalhadores no chat tem a indignação e a defesa de que a correção no cadastro deve ser realizada para que somente as famílias tenham o direito à transferência de renda. Podemos observar duas estratégias que Ramalho & Resende (2011, p. 27) baseado em Thompson (2002) denominou de operação ideológica. A primeira delas é a narrativação (exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente). Durante a reunião do CNAS e da CIT foi costurado o argumento de que durante a gestão anterior foi feito o mau uso da ferramenta CadÚnico, o que aliado a um período de pandemia em que a vulnerabilidade socioeconômica foi crescente ocasionou uma postura não ética da população demandante que mentiu durante o cadastro para assim ser beneficiada com os recursos à época do Programa Auxílio Brasil.

Tal argumento legitima a necessidade de revisão cadastral em todo país, aliada a estratégia de universalização, ou seja, o interesse do Ministério é apresentado

<sup>9</sup> <https://www.estadao.com.br/economia/leticia-bartholo-revisao-cadastro-unico-bolsa-familia/>

<sup>10</sup> [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_auxilio\\_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim\\_PAB\\_Informa\\_874.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_auxilio_brasil/2022/11%20-%20Novembro/Boletim_PAB_Informa_874.html)

como interesse de todos, incluindo os operadores do Cadastro nos municípios e a própria população beneficiária. Quando a Secretária Nacional condiciona a entrada de quem mais precisa a condicionalidade dos que precisam sair do sistema, também é uma forma de racionalizar e ganhar o apoio dos que estão de fora do benefício. Oculta assim a possibilidade de debater mais recursos para atender a todos de forma imediata, considerando os dados de miserabilidade da população.

No entanto, apesar do primeiro passo para que esta o Programa se mantenha cada vez mais focalizado e a população cada vez mais responsabilizada via manutenção do familismo, existe uma luz que não permite o pessimismo generalizado. Na reunião do CNAS em 09.02.2023 em que a Resolução do PROCAD foi levada a plenária para aprovação, o senador Eduardo Suplicy, histórico defensor da renda cidadã, tece o seguinte texto oral.

“Considero muito importante que no programa do presidente Lula esteja assinalado um programa Bolsa família renovado, ampliado com urgência para garantir renda compatível com as atuais necessidades da população. Que recupere as principais características do projeto que se tornou referência mundial de combate à fome e ao trabalho infantil, renove ainda mais a garantia de ampliação das garantias de cidadania aos mais vulneráveis. E, sobretudo quero dizer que fiquei muito feliz que tivesses sido acrescido um programa que orientado por princípios de *cobertura crescente* baseado em patamares adequados de renda, viabilizará a transição por etapas no rumo de um sistema universal e uma renda básica de cidadania. *Mas como assim? Para todos? Sim!* Obviamente vamos colaborar para que nós e todos os demais venham receber. (Eduardo Suplicy- Em reunião do CNAS 09.02.2023,<sup>11</sup> min.57)

Como pode ser percebido no texto do senador, existe nele uma perspectiva de que a cobertura crescente do programa ganhe força para uma necessária instituição de transferência de renda para todos. O discurso de Suplicy naquele espaço, em que se discutia formas de diminuir o acesso de pessoas ao Programa defendendo a universalidade da renda é emblemático, comovente e expressa as possíveis fissuras de um poder legitimado.

Ao contrário de outras teorias que veem o poder como uma força de coação unilateral da estrutura sobre o indivíduo, que dela não consegue se libertar, para a ADC o poder é temporário, com equilíbrio apenas instável. Por isso, relações assimétricas de poder são passíveis de mudança e superação. No cerne de tal entendimento, está o conceito de poder como hegemonia, de Gramsci (1988; 1995). Essa concepção de poder em termos de hegemonia

---

<sup>11</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=0exfTYfVln0>

implica uma inerente ‘instabilidade’, um ‘equilíbrio instável’. Para Gramsci, no contexto político de democracias ocidentais, o poder de uma classe em aliança com outras forças sociais (a exemplo dos ‘líderes que empobrecem as maiorias’, citados anteriormente em referência a Canclini) sobre a sociedade como um todo (as ‘massas eleitoras’, por exemplo) nunca é atingido senão parcial e temporariamente. A instabilidade da hegemonia é o que caracteriza o conceito de ‘luta hegemônica’ (RAMALHO & RESENDE, 2011, p. 24)

Com todas as limitações de uma primeira aproximação das autoras sobre Análise do Discurso, acreditamos que este pode ser um caminho metodológico possível para aprofundar as questões aqui colocadas. Incluir luz a análise da Assistência Social como um discurso que legitima a desproteção social, colocando a prova a resistência das famílias por sua própria manutenção. São muitas possibilidades e um longo caminho para apreender a área além das leituras iniciais e funcionais à elaboração deste trabalho.

## Referências

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo. Cortez, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH)**. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite (CIT). **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma operacional básica**. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: MDS, 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais**, Brasília: MDS, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Caderno de Orientações do PAIF**. Brasília: MDS, 2012.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. SER Social, [S. l.], n. 12, p. 165–190, 2009.

CAMPOS, M. S. Família: Dificuldades na sua Configuração como Objeto de Estudo Científico e de Prática Profissional. In: **Política de Assistência Social e temas correlatos**. TEIXEIRA, S. M. (org.) Campinas: Papel Social, 2016.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. UNB, Brasília, 2001.

MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas** / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.156p.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 3ª ed. São Paulo:Cortez, 2011.

RAMALHO, V.; RESENDE, V. **Análise de Discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa**. Campinas, São Paulo, 2011.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. **Análise de conteúdo e Análise de Discurso: o linguístico e seu entorno**. In: D.E.L.T.A.22.1., 2006 (29-52).

SPOSATI, A. **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras; uma questão em análise** Outros autores: Dilsea Adeodata Bonetti, Maria Carmelita Yasbek, Maria do Carmo Brant Carvalho. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.