UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ADILSON AQUINO SILVEIRA JÚNIOR

A Assistência Social e as Ideologias do Social-liberalismo – Tendências Político-pedagógicas para a formação dos Trabalhadores do SUAS

RECIFE – PE
2016

ADILSON AQUINO SILVEIRA JÚNIOR

A Assistência Social e as Ideologias do Social-liberalismo –
Tendências Político-pedagógicas para a formação dos Trabalhadores do SUAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutorado em Serviço Social.

Orientadora: Profª. Drª Angela Santana do Amaral

RECIFE – PE
2016

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S587a Silveira júnior, Adilson Aquino
A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS / Adilson Aquino Silveira Júnior, 2016.
358 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Profª. Dra. Ângela Santana do Amaral.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.
Inclui referências.

1. Assistência social. 2. Ideologia. 3. Hegemonia. I. Amaral, Ângela Santana do (Orientadora). II. Título

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2016 – 095)

PROPESQ
PRO-REITORIA PARA ASSUNTOS DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

ATA DA DÉCIMA SEGUNDA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO NO DIA 29 DE AGOSTO 2016.

Aos vinte e nove dias do mês de agosto de dois mil e dezesseis, às 14h00min horas, na sala C-12, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese intitulada **"A Assistência Social e as Ideologias do Social-liberalismo – Tendências Político-pedagógicas para a formação dos Trabalhadores do SUAS",** do aluno **Adilson Aquino Silveira Júnior,** na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, sob a orientação da **Prof.ª Ângela Santana do Amaral**. O doutorando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Doutor em Serviço Social. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de Pós-Graduação em Serviço Social e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.033345/2016-37 em 29/07/2016 composta pelos Professores: **Drª. Ângela Santana do Amaral**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Orientadora e Examinadora Interna**; **Drª. Ana Elizabete Fiuza Simões da Mota,** do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Interna**; **Drª. Juliane Feix Peruzzo,** do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Interna**; **Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira,** do Departamento de Serviço Social da UFPB, **Examinador Externo; Drª. Claudia Maria Costa Gomes,** do Departamento de Serviço Social da UFPB, **Examinadora Externa**; **Drª. Ana Cristina de Souza Vieira**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Interna**; **Dr. Cézar Henrique Miranda Coelho Maranhão**, do Departamento de Serviço Social da UFRJ, **Suplente Interno**. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, o candidato foi argüido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção APROVADO da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 29 de agosto de 2016

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Angela Santana do Amaral (orientadora)

Profa. Dra. Ana Elizabete Fiuza Sim»es da Mota

Profa. Dra. Juliane Feix Peruzzo

Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

Profa. Dra. Claudia Maria Costa Gomes

AGRADECIMENTOS

À toda minha família, pelo apoio incondicional, pelo carinhoso acolhimento às minhas espaçadas visitas, pela generosa compreensão e o respeito às minhas escolhas. Em espacial à minha mãe, Aureci.

À Clara, pelo amor, pela força, pelo amadurecimento. Companheira de cada passo desses últimos cinco anos. Por vivenciar ao meu lado as agruras, as conquistas, os percalços, as descobertas e os recuos. Por compartilhar o amor à arte e à festa, que garantiram o equilíbrio para sair dessa saga são. Agradecimento estendido à toda sua família, em especial Patrícia e Nara.

À todas(os) as(os) amigas(os) com que Recife tem me presenteado desde o Mestrado. Sintam-se abraçadas(os). Ao pessoal do Ceará que por aqui passou e/ou permanece, em especial Heloisa, Robertinha, Inaê, Carol, Raniere e Israel. Todos da turma do Mestrado e aos interlocutores do Doutorado. Aos amigos e às amigas da Bahia, Rio Grande do Norte e da Paraíba, em especial Ademir, Suamy e Raissa. Muito carinho e admiração por todas(os).

À todas professoras do Doutorado. Àquelas que mais de perto me acompanharam. À Mônica pelo incentivo a amizade. À Juliane pelo afetuoso apoio e interlocução acadêmica, pela qualificação do projeto de tese. À Ana Elizabete, cuja interlocução marcou fortemente meu amadurecimento intelectual.

À Angela, pela orientação, pela amizade e disponibilidade. Pelo acolhimento sempre carinhoso, a compreensão e os ensinamentos.

À minha banca, por aceitar essa empreitada. Ana Elizabete, Juliane, Marcelo e Claudia. Com os quais compartilho os méritos que esse trabalho possa ter. Todas(os) têm meu respeito e admiração intelectual e política.

RESUMO

O objetivo desta tese é apreender as ideologias difundidas nos processos de formação-capacitação dos(as) trabalhadores(as) da assistência social desenvolvidos através do governo federal brasileiro nos anos 2000, destacando suas implicações para o (re)direcionamento político-pedagógico da intervenção profissional. O foco da pesquisa centra-se no conjunto das atividades empreendidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na área da qualificação profissional, abrangendo os programas nacionais de capacitação e o leque de iniciativas de fomento à cursos de pós-graduação, pesquisas de avaliação e extensão universitária. Esse objetivo é buscado através de uma pesquisa com fontes documentais e bibliográficas, fundada na perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética. É analisado o livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, organizado para subsidiar o primeiro programa nacional de capacitação. Dentre os documentos examinados, se destacam as apostilas dos cursos, os sumários executivos das pesquisas de avaliação, os editais, chamadas e resultados da pós-graduação e da extensão universitária. Parte-se da hipótese de que as ideologias e prescrições pedagógicas das iniciativas de formação-capacitação inscrevem-se no campo ideológico do social-liberalismo. A análise das fontes documentais e bibliográficas busca determinar as ideologias e tendências político-pedagógicas estudando: (1) as racionalizações que forneciam inteligibilidade para a política social, (2) as teorizações que visavam explicar a assistência social e (3) as implicações da adoção dos conceitos de risco e vulnerabilidade social para a recondução das metodologias de trabalho socioassistencial. A pesquisa identifica que as ideias do social-liberalismo na assistência social levam à uma metamorfose das concepções acerca dos seus objetivos. Nos materiais estudados, tais objetivos tendem a ser deslocados do atendimento às necessidades sociais (ou alcance de mínimos sociais) para o "desenvolvimento de capacidades" dos indivíduos e famílias, cuja condição é então entendida como "situação de vulnerabilidade e risco". Isso ocorre porque a influência do social-liberalismo opera uma mudança na leitura sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento. A partir dessa visão social-liberal, a assistência social comporia a "estrutura de oportunidades" fornecida para suplantar a "vulnerabilidade e o risco social", através do "desenvolvimento de capacidades" das famílias e indivíduos atendidos. Esse deslocamento induz a construção de metodologias de trabalho socioassistencial com forte apelo individualizador e psicologizante, onde a superação da "vulnerabilidade social" encontra-se hipotecada à mudanças pessoais em termos de fatores educacionais, aptidões profissionais, atitudes e habilidades empreendedoras. Aos quais se imbricam as racionalizações de cunho formal-abstrato, a deseconomização e a despolitização da leitura histórica.

Palavras-chave: Assistência social. Ideologia. Hegemonia. Social-liberalismo.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to apprehend the ideologies diffused in the process of formation-capacitating of workers of the social assistance developed by the Brazilian federal government in 2000, emphasizing its implications for the political-pedagogical direction of professional intervention. The focus of the research concentrates on activities undertaken by the Ministry of Social Development and Combating Hunger (MDS) in the area of professional qualifications, including the national training programs and in the range of development initiatives to postgraduate courses, evaluation research and university extension. This objective was pursued through a search with documentary and bibliographic sources, based on the critical-dialectical perspective. Analyzed the book *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, organized to support the first national training program. Among the documents examined, stand out the handouts of the courses, the executive summaries of the evaluation research, public notices, calls and results of post-graduate and university extension. It started from the hypothesis that the ideologies and educational requirements for formation-capacitation initiatives are part of the ideological field of social-liberalism. Analysis of documentary and bibliographic sources aimed to determine the ideologies and political-pedagogical trends studying: (1) the rationalizations that provided intelligibility for social policy, (2) theories aimed at explaining social assistance and (3) the implications of adoption of concepts of risk and social vulnerability to the reappointment of the methodologies of social assistance work. The research identified that the social-liberal ideas on social assistance lead to a metamorphosis of ideas about their goals. These tend to be displaced from treatment of the social necessities (or range of social minimum) for "capacity development" of individuals and families, whose condition is then understood as situation of "vulnerability and risk". This is because the social-liberalism operates a change in reading on poverty and ways of her confronting. From this social-liberal view, social assistance compose the "opportunity structure" provided to supplant the "vulnerability and social risk" through "capacity development" of assisted families and individuals. This dislocation induces the construction of social-assistance methods with strong appeal for individualizing and psychologizing, where the overcoming of "social vulnerability" was mortgaged to personal changes in terms of educational factors, professional ability, entrepreneurial attitudes and skills. To which are imbricated the formal-abstract rationalizations, the deseconomização and the depoliticization of historical interpretation.

Keywords: Social assistance. Ideology. Hegemony. Social liberalism.

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es conocer las ideologías propagadas en los procesos de formación de los trabajadores de la asistencia social desarrollados por el gobierno federal de Brasil en 2000, destacando sus implicaciones para la dirección político-pedagógica de la intervención profesional. El foco de la investigación se centra en todas las actividades llevadas a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en el área de las cualificaciones profesionales, incluidos los programas nacionales de formación y la gama de iniciativas de promoción de cursos de posgrado, investigación de la evaluación y la extensión universitaria. Este objetivo se persigue a través de un estudio de fuentes documentales y bibliográficas, basado en la perspectiva teórico-metodológica crítico-dialéctica. Se analizó el libro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, organizado para apoyar el primer programa nacional de capacitación. Entre los documentos examinados, se destacaron los folletos de los cursos, los resúmenes de las encuestas de evaluación, los avisos, las llamadas y los resultados de postgrado y extensión universitaria. Se partió de la hipótesis de que las ideologías y los requisitos educativos para las iniciativas de formación-capacitación son parte del campo ideológico del social-liberalismo. El análisis de fuentes documentales y bibliográficas trató de determinar las ideologías y tendencias político-pedagógicas que estudiaron: (1) las racionalizaciones que proporcionaron la inteligibilidad de las políticas sociales, (2) las teorías destinadas a explicar la asistencia social y (3) las implicaciones de la adopción conceptos de riesgo y vulnerabilidad social a la reconfiguración de los métodos de trabajo social. La investigación identificó que las ideas sociales-liberales en la asistencia social resultan en una metamorfosis de las ideas acerca de sus objetivos. Estos tienden a ser desplazados de la satisfacción de las necesidades sociales (o rango de mínimo social) para el "desarrollo de capacidades" de los individuos y familias, cuya condición se entiende entonces como "la vulnerabilidad y el riesgo." Esto se debe porque lo social-liberalismo opera un cambio en la lectura de la pobreza y maneras de hacer frente. Desde este punto de vista social-liberal, el asistencia social compone la "estructura de oportunidad" proporcionada para superar la "vulnerabilidad y riesgo social" a través de "desarrollo de capacidades" de las familias y las personas. Este cambio induce la construcción de métodos de asistencia social con fuerte apelación para individualización y psicologización, donde la superación de "vulnerabilidad social" permanece hipotecada a los cambios personales en términos de factores educativos, habilidades profesionales, actitudes y capacidades. A las cuales están asociadas las racionalizaciones formales-abstractos, el deseconomización y la despolitización de la lectura histórica.

Palabras-clave: Asistencia Social. Ideología. Hegemonía. Social-liberalismo.

QUADROS/GRÁFICOS/TABELAS

Quadro n° 1	Ações intelectual-pedagógicas promovidas ou apoiadas pelo MDS	21
Gráfico n° 1	Evolução, total e por vínculo empregatício, do pessoal ocupado na assistência social, nas administrações municipais (2005-2013).	35
Quadro n° 2	Atividades de formação-capacitação selecionadas e documentos consultados para análise	61
Quadro n° 3	Projetos de apoio técnico e empréstimos de organismos multilaterais ao governo brasileiro para as ações do MDS	233
Tabela n° 1 – Gráfico n° 2	Tipos de capacitação na assistência social, e temas abrangidos, nos municípios brasileiros em 2012	241
Quadro n° 4	Relação das pesquisas de avaliação analisadas, cujo financiamento foi provido através Edital MTC/MDS-SAGI/CNPq n° 36/2010	349
Quadro n° 5	Espaços de intercâmbio internacional com participação do MDS	353
Quadro n° 6	Pautas dos espaços de participação na assistência social sobre a questão dos trabalhadores e da educação permanente (1995-2011)	354

LISTA DE SIGLAS

ACEs	—	Agencias Capacitadoras Estaduais
ALCA	—	Área de Livre Comércio das Américas
AMI	—	Acordo Multilateral sobre o Investimento
BID	—	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	—	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	—	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	—	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	—	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BSM	—	Brasil sem Miséria
CadÚnico	—	Cadastro Único dos Programas Sociais
CAPES	—	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCQs	—	Círculos de Controle de Qualidade
CEE	—	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	—	Comissão Econômica para A América Latina e o Caribe
CFESS	—	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	—	Conselho Federal de Psicologia
CGRH	—	Coordenação Geral de Recursos Humanos
CIT	—	Comissão Intergestora Tripartite
CNA	—	Congresso Nacional Africano
CNAS	—	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPq	—	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	—	Conselho Nacional de Serviço Social
COFINS	—	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONGEMAS	—	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	—	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	—	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	—	Conselho Regional de Serviço Social
CRP-MG	—	Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais
CUT	—	Central Única dos Trabalhadores
DAS-SER V	—	Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional V
DFAPS	—	Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais
DFD/SAGI	—	Departamento de Formação e Disseminação da SAGI
DFID	—	Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional
DIEESE	—	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DJIA	—	Índice *Dow Jones*
DRU	—	Desvinculação das Receitas da União
DTI	—	Desenvolvimento Tecnológico e Industrial
EaD	—	Educação à Distância
ENAP	—	Escola Nacional de Administração Pública
ENPESS	—	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
EUA	—	Estados Unidos da América
FAO	—	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FGTS	—	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	—	Fernando Henrique Cardoso
FIFA	—	Federação Internacional de Futebol
FIES	—	Fundo de Financiamento Estudantil
FIESP	—	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIOCRUZ	—	Fundação Oswaldo Cruz
FJP	—	Fundação João Pinheiro
FMI	—	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	—	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBAM	—	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAS	—	Fórum Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	—	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	—	Índice de Desenvolvimento Familiar
IDH	—	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	—	Investimento Externo Direto
IES	—	Instituições de Ensino Superior
IETS	—	Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade
IGD	—	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
INAMPS	—	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INEP	—	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	—	Instituto Nacional do Seguro Social
IOC	—	Instituto Oswaldo Cruz
IOF	—	Imposto sobre operações financeiras
IPC-PNUD	—	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do PNUD
IPEA	—	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	—	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	—	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IIRSA	—	Integração de Infraestrutura para a América do Sul
ITI-A	—	Iniciação Tecnológica e Industrial - ITI (modalidade A)
KNL	—	Knowledge and Learning
LASSOSS	—	Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social
LBA	—	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	—	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	—	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	—	Ministério da Educação
MERCOSUL	—	Mercado Comum do Sul
MPAS	—	Ministério da Previdência e Assistência Social
MRE	—	Ministério de Relações Exteriores
MST	—	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTC	—	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MUNIC – Assistência Social	—	Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Suplemento Assistência Social
NAFTA	—	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NOB-RH/SUAS	—	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB-SUAS	—	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	—	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA — Organização dos Estados Americanos
OIT — Organização Internacional do Trabalho
OMC — Organização Mundial do Comércio
ONU — Organização das Nações Unidas
OPEP — Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC — Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF — Serviço Nacional de Atenção Integral à Família
PBF — Programa Bolsa Família
PCS — Programa Comunidade Solidária
PEA — População Economicamente Ativa
PETI — Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB — Produto Interno Bruto
PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS — Política Nacional de Assistência Social
PNB — Produto Nacional
PNBE — Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNBEM — Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNEP/SUAS — Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEXT — Programa de Extensão Universitária
PROUNI — Programa Universidade Para Todos
PT — Partido dos Trabalhadores
PUC-MG — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PUC-SP — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RenepSUAS — Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS
REUNI — Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAGI — Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV — Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC — Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESC — Serviço Social do Comércio
SESI — Serviço Social da Indústria
SM — Salário Mínimo
SMN — Salário Mínimo Necessário
SNAS — Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS — Sistema Único de Assistência Social
SUS — Sistema Único de Saúde
UECE — Universidade Estadual do Ceará
UFPE — Universidade Federal de Pernambuco
UNASUL — União das Nações Sul-Americanas
UNESCO — Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. Introdução 14

2. A restauração do capital e o advento do social-liberalismo 67

2.1. Crise orgânica e reação burguesa 69

2.2. A emergência da tendência social-liberal 89

2.3. A ofensiva restauracionista no Brasil 104

2.3.1. O reformismo-restaurador tupiniquim 112

2.3.2 O "novo desenvolvimentismo" e a "hegemonia lulista" 124

3. As concepções fundantes e a nova pedagogia para o campo socioassistencial 138

3.1 Prolegômenos para uma análise do livro Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil 140

3.1.1 O prefácio do Ministro: um esboço geral das principais ideias 140

3.1.2 Sobre os intelectuais formuladores dos artigos 144

3.2 A "proteção social" para o "desenvolvimento de capacidades" 152

3.2.1 O novo significado da política social 152

3.2.2 O resgate problemático de algumas teses da socialdemocracia 157

3.2.3 O "enfoque multidimensional" da pobreza visando o "novo desenvolvimento" ... 164

3.2.4 Os limites da abordagem da particularidade brasileira 170

3.2.5 A função ideológica da "tendência geral ao formalismo" 176

3.3 Uma nova racionalidade para a assistência social 180

3.3.1 A perspectiva da cidadania abstrata 180

3.3.2 Um choque de gerencalismo para o SUAS 187

3.4 A pedagogia do risco e da vulnerabilidade social 196

3.4.1 A administração dos "riscos sociais" e o "enfoque da vulnerabilidade" 196

3.4.2 O beco sem saída da "estrutura de oportunidades" 202

3.4.3 A nova pedagogia nas metodologias de trabalho social 205

4. As mediações pedagógicas do social-liberalismo na assistência social 216

4.1 Organizações e instrumentos para a difusão do "novo paradigma" na assistência social 218

4.1.1 A crítica recente às ideologias presentes no SUAS 218

4.1.2 Ações intelectual-pedagógicas a serviço da investida ideológica 227

4.1.3 A especificidade e as contradições das ações de formação-capacitação 234

4.2 A função dos intelectuais e o trabalho de educar os educadores **242**

4.3 Os programas nacionais de capacitação **253**

4.3.1 Gestão Social com Qualidade 253

4.3.2 CapacitaSUAS 266

4.3.3 Vieses teórico-metodológicos e ideológicos das capacitações 270

4.3.3.1 Outras nuances da perspectiva formal-abstrata 270

4.3.3.2 A visão distributiva 272

4.3.3.3 Política social, risco e vulnerabilidade social 279

4.3.3.4 O percurso pseudo-histórico da assistência social 283

4.3.3.5 A idealização do Estado e da sociedade civil 288

4.3.3.6 A ação socioassistencial com o "enfoque multidimensional" da pobreza 292

4. 4. Pós-graduação, pesquisa e extensão universitária para o "desenvolvimento social" **296**

5. Considerações finais **307**

REFERÊNCIAS **322**

APÊNCICE A – Quadro n° 4 – Relação das pesquisas de avaliação analisadas, cujo financiamento foi provido através Edital MTC/MDS-SAGI/CNPq n° 36/2010 349

APÊNCICE B – Quadro n° 5 – Espaços de intercâmbio internacional com participação do MDS 353

APÊNDICE C – Quadro n° 6 – Pautas dos espaços de participação na assistência social sobre a questão dos trabalhadores e da educação permanente (1995-2011) 354

ANEXO A – Sumário do livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* 357

1. Introdução

Passa uma borboleta por diante de mim
E pela primeira vez no Universo eu reparo
Que as borboletas não têm cor nem movimento,
Assim como as flores não têm perfume nem cor.
A cor é que tem cor nas asas da borboleta,
No movimento da borboleta o movimento é que se move,
O perfume é que tem perfume no perfume da flor.
A borboleta é apenas borboleta
E a flor é apenas flor.

Fernando Pessoa, *O guardador de rebanhos*[1]

O momento filosófico não é a lógica da coisa, mas a coisa da lógica.

Karl Marx, *Crítica da filosofia do direito de Hegel*[2]

A pesquisa objetiva apreender as ideologias difundidas nos processos de formação-capacitação dos(as) trabalhadores(as) da assistência social que o governo federal brasileiro desenvolveu nos anos 2000, destacando suas implicações para o (re)direcionamento político-pedagógico da intervenção profissional. Tais ideologias, suas mediações pedagógicas correspondentes e a aparelhagem dirigente mobilizada para cooperar na formação de "gestores e técnicos" em consonância com o recente SUAS inscrevem-se subsidiariamente no

[1] Pessoa (1988, p. 115).
[2] Marx (2010c, p. 39).

bojo dos *processos hegemônicos* deslanchados como reação às fissuras abertas no neoliberalismo.

A construção da hegemonia expressa uma dimensão incontornável das lutas de classe, na qual as forças em disputa buscam desenvolver e universalizar as concepções de mundo correspondentes aos seus projetos políticos particulares na práxis social das demais classes e frações, a adequado às necessidades reprodutivas postas para o alcance (ou conservação) de sua supremacia no conjunto da sociedade. Trata-se de um "momento cultural" da conquista e do exercício do poder político, que demanda amplas e múltiplas mediações ideais e educativas, operadas, mormente, pelos representantes (ou funcionários) políticos e ideológicos das classes: os "intelectuais orgânicos" (GRAMSCI, 2011a).

As inovações ideológicas ocorrentes no terreno gerencial e interventivo da assistência social constituem parte (simultaneamente determinada e determinante) do enfrentamento mais amplo entre forças hegemônicas no quadro nacional e internacional do capitalismo contemporâneo. O MDS é o ponto da institucionalidade governamental onde se aglutinam as iniciativas educativas enfocadas na pesquisa. O estudo procura analisar tanto as atividades intelectuais e pedagógicas executadas pelo Ministério, quanto identificar as "organizações de cultura" envolvidas na formação de consenso. Ao mesmo tempo, pretende evidenciar os nexos sociais que os conteúdos ideológicos difundidos assumem com os atuais fundamentos econômicos e enfrentamentos políticos.

O problema colocado pela investigação parte de experiências crescentemente enraizadas no cotidiano de pesquisadores e profissionais da assistência social, assim como dos segmentos das classes subalternas alvos da mesma. Como se sabe, a cotidianidade burguesa é o terreno onde a essência de dramas sociais vitais enfrenta-nos frequentemente mutilada em fenômenos isolados, coagulada numa aparência a-histórica e ininteligível, na aleatória, e caótica, imediaticidade. A esfera da "pseudoconcreticidade" (KOSIK, 1976) encontra no movimento do conhecimento uma via para sua superação, porquanto a atividade científica ilumina as determinações imanentes que a constitui como *aparência necessária* de uma totalidade dinâmica[3], uma "unidade da diversidade" (MARX, 2011, p. 54). O pressuposto desse movimento recebeu uma sucinta formulação na ficção de José Saramago: "O caos é uma ordem por decifrar".[4] Para Marx (2011, p. 54), a "representação caótica do todo" é o ato

[3] Importantes análises sobre o cotidiano (e sua relação com a cientificidade) foram desenvolvidas em Heller (1977), Lefebvre (1991), Lukács (2013, 2012, 1970), Netto e Carvalho (2010).
[4] Ver, *O homem duplicado*, Saramago (2008).

cognitivo primeiro, ingênuo, cheio de sentido, mas confuso (um momento do conhecimento cotidiano, pré-científico, pré-dialético)[5]: dela se desencadeia a produção teórica no sentido da "totalidade concreta". Um caminho fecundo para a clarificação da construção da pesquisa consiste, assim, na exposição da *problemática real*, extraída dessa inicial "representação caótica do todo". Uma primeira aproximação à questão que move a investigação, *ainda em estado prático embrionário*, a partir da qual avançamos para encontrar o *problema de pesquisa.*

O *primeiro confronto* com as inovações conceituais da assistência social foi estabelecido em nossos campos de formação e intervenção profissional em Serviço Social na cidade de Fortaleza, entre os anos de 2006 e início de 2011, e posteriormente nos estudos e pesquisas da pós-graduação em Serviço Social do Recife, entre 2011 e 2014. A partir de 2006, adentramos no LASSOSS da UECE, assumindo atividade de iniciação científica no tema da assistência social. O estudo nos proporcionou o acesso inicial à produção teórica na área, com o projeto *Assistência Social no Brasil - O Estado da Arte*, visando fornecer um panorama analítico das mais substantivas produções acadêmicas surgidas nas últimas três décadas. Os resultados derivados dessa fase do estudo sinalizavam para uma significativa ampliação do debate sobre a assistência social nos artigos da revista *Serviço Social & Sociedade* a partir de 1990, incorporando, em meados dos anos 2000, um crescente quadro de publicações[6] identificando, difundindo e criticando as concepções postas pelo emergente SUAS.[7] Em alguns desses materiais, ouvíamos ressoar o coro governamental requisitando a difusão e incorporação da "nova cultura institucional" requisitada: o número 87, da revista de 2006, especialmente dedicado ao SUAS e ao SUS, registrava um texto da então Secretária Nacional de Assistência Social do MDS, Márcia Lopes, e outro da Assessora da mesma Secretaria, Luziele Tapajós, deslindando o "novo modelo de gestão" da Política, inscrito no "projeto de

[5] Nos baseamoss aqui na interpretação de Dussel (2012, p. 49-65) da conhecida seção "O método da economia política", redigida na introdução dos *Grundrisse* (MARX, 2011b).

[6] A mencionada revista constituiu um importante, mesmo obrigatório, *lócus* inicial de pesquisa, posto que os principais analistas e militantes (em alguns casos, inclusive gestores) da assistência social, majoritariamente assistentes sociais, figuravam com frequência em suas publicações trimestrais, editadas, sem interrupção, desde 1979. Dos 152 artigos encontrados que tratavam da assistência social e temas relacionados, entre 1979 e outubro de 2008, apenas 26 foram elaborados na década de 1980, enquanto 53 artigos situavam-se nos anos 1990 e 73 artigos foram publicados entre os oito anos da década seguinte – ver Silveira Jr. (2008, 2010).

[7] A presidência de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, fornece um impulso à regulamentação e gestão da assistência social, através da aprovação, em 2004, da nova PNAS e, em 2005, da NOB-SUAS, cujo texto passa por reformulação em 2012. Também em maio de 2004 é criado o MDS, a partir da fusão do Ministério da Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Bolsa Família (vinculada, em sua origem, à Presidência da República). Em 2006 é aprovada uma NOB-RH/SUAS e os preceitos assumidos com a PNAS incluídos na redação da então LOAS, existente desde 1993 (Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993), através da alteração colocada pela lei 12.435, de 6 de julho de 2011.

desenvolvimento social em curso", cuja consolidação exigia uma reviravolta nos "paradigmas" tradicionalmente predominantes nas ações socioassistenciais.[8]

Ainda no LASSOSS, um contato com as equipes de alguns CRAS da Região Metropolitana de Fortaleza, possibilitado pelas visitas de campo da pesquisa *Um dia no CRAS*[9], em finais de 2006, evidenciou as experiências e dilemas profissionais naquelas unidades sociais recentemente instaladas, em face das demandas do novo Sistema. Um ponto de preocupação recorrente consistia na dupla tarefa enfrentada, de apropriação das reconfigurações de gestão e operacionalização – o que exigia tempo e subsídio institucional para formação e capacitação – e a concomitante necessidade de leitura crítica e autonomia profissional, em relação às exigências político-pedagógicas estabelecidas pelas políticas governamentais. A esta aproximação acrescentou-se a atuação, durante o estágio supervisionado em Serviço Social, no DAS da SER V, durante os anos de 2008 e 2009: nesse caso, o uso da linguagem e o domínio das conceituações subjacentes ao SUAS estavam continuamente colocados como requisito profissional no cotidiano dos espaços de gestão, coordenação e intervenção direta. Finalmente, a atuação como assistente social num CRAS de Fortaleza, entre o final de 2009 e início de 2011, informava que a penetração das premissas técnico-operativas e conceituais do SUAS nos espaços socioassistenciais operava, de modo significativo, através das formações e capacitações ofertadas pelos órgãos de coordenação da Política nas diferentes esferas de governo.

Embora se voltando especificamente para uma *crítica das ideologias*[10] governamentais da participação popular na assistência social em Fortaleza, a pesquisa de mestrado levou-nos a uma apreensão teórica e histórica de certas concepções e valores incrustados nos documentos da Política e nas publicações do MDS. Foram identificadas formulações diversas de cunho reformista moderado que não colidiam com as proposições neoliberais, jogando mesmo água no moinho de uma variante dessa forma de dominação burguesa, o chamado "social-

[8] Ver Lopes (2006) e Tapajós (2006).

[9] Tal pesquisa subsidiou a elaboração da tese de doutorado em Serviço Social pela UFPE, *A descentralização da política de Assistência Social no Ceará: caminhos e descaminhos*, defendida pela professora Irma Martins Moroni da Silveira, em 2007.

[10] A perspectiva de "crítica" que assumimos possui uma evidente inspiração marxiana. Consiste em trazer as ideologias governamentais (impregnadas na linguagem social) ao exame racional, tornando conscientes: os seus fundamentos, os seus condicionamentos sócio-históricos e suas implicações em termos das disputas pela hegemonia entre as classes sociais. A perspectiva que nos orienta referencia-se na concepção de "crítica ontológica", identificada por Lukács (2012) como o procedimento fundamental desenvolvido por Marx. O que significa tratar as ideologias não apenas na sua historicidade, mas buscar suas vinculações orgânicas e nexos constitutivos com a totalidade social.

liberalismo" ou o "neoliberalismo da Terceira Via"[11]: seja defendendo a laudatória simbiose entre crescimento econômico e desenvolvimento social, ou reproduzindo a acepção pasteurizada e transclassista da sociedade civil como espaço de colaboração e participação solidária, pretensamente democratizante; seja assumindo o mistificador binômio "exclusão/inclusão social", associado às noções de "vulnerabilidade e risco social", ou ainda reproduzindo uma visão abstrata de cidadania e uma ideia genérica de proteção social.

Tais experiências de formação e intervenção profissional nuançavam um movimento de disseminação de novos e renovados conceitos, valores e formas de racionalidade, colocados sob um manto democrático-progressista. Em sua imediatez, eles pretensamente refletiriam um processo de afirmação dos interesses históricos dos subalternos capitaneado pelos mandatos petistas no Executivo Federal após 2002. Daí esboçava-se um problema: tal mudança nos autoproclamados "paradigmas" da política social corresponderia a um deslocamento efetivo das *relações de força* em favor das classes exploradas e dominadas? Ou tratar-se-ia de uma epiderme tenra e rósea por trás da qual espreitavam circunstâncias mais ásperas e absorventes de subordinação política e econômica dos "de baixo"? Sobre isso, se faz necessário algumas ponderações.

Dificilmente nos estudos históricos o pesquisador pode detectar uma fronteira cronológica precisa que demarca o limite entre o fim de um período e o início de uma nova quadra sociopolítica. As transições se caracterizam por sua dinâmica processual, na qual o novo nasce nos interstícios do velho em crise. Entretanto, frequentemente é possível sinalizar alguns eventos e fenômenos que expõem vetores de mudanças qualitativas para determinados complexos das relações sociais, cujos elementos em maturação são portadores de promessas de mudanças consistentes para o futuro. Somente *post festum* as tendências históricas se tornam inteligíveis na sua particularidade, articulada numa totalidade em devir. Nesse caso também serve, *cum grano salis*, a lição das ciências naturais: "a anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco" (MARX, 2011b, p. 58).

No Brasil, os primeiros anos do século XXI são portadores de potenciais alterações, mais ou menos profundas, na dinâmica do desenvolvimento capitalista, de inflexão das lutas de classes, de uma recomposição das estratégias de construção de hegemonia, enfim, de

[11] As premissas dessas vertentes ideológicas são apresentadas em Castelo (2013a, 2012a), Martins (2009) e Neves (2010, 2005).

transformações importantes no metabolismo das *relações de forças*[12] dominantes na década de 1990. Nesse caso, dentre os eventos ou fenômenos denunciadores de deslocamentos, o mais significativo foi a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o Executivo Federal, mobilizando um arco amplo e heterogêneo de alianças em torno do PT, num contexto de descontentamento acentuado das deletérias resultantes socioeconômicas do neoliberalismo. Se no plano dos projetos e da dinâmica das lutas de classes, algumas tendências poderiam ser objeto de especulação ou dúvida, conotando que a quadra histórica subsequente não estaria fadada a ser uma exclusiva reiteração das linhas anteriores, no âmbito da assistência social parecia mais seguro que mutações e avanços de peso estavam para ser estabelecidos – seja pelas experiências positivas nas administrações municiais petistas até então conseguidas, seja pela forte defesa dessa política social por tendências do partido e setores aliados.

Passada uma década, não é descabido afirmar que novas particularidades conformaram as perspectivas de desenvolvimento econômico e social, os padrões de acumulação de capital e as formas de inserção desigual e combinada do país no mundo capitalista. Além das reconfigurações nas modalidades de intervenção estatal sobre as refrações da "questão social", nas estratégias de hegemonia e na atuação dos movimentos sociais e operários. Do mesmo modo, não parece objeto de grande polêmica a assertiva de que a assistência social registrou significativas mudanças legais, de gestão, de operacionalização, com expansão de equipamentos públicos, dos benefícios de transferência de renda, de novas concepções acerca da ação socioassistencial. O problema colocado para a pesquisa concerne à *qualidade* das

[12] Coloquemos, desde já, o que queremos dizer quando falamos nas "relações de força". Elas são constituídas por uma totalidade dinâmica na qual se distinguem, fundamentalmente, quatro momentos, todos atravessados pelas lutas de classe: 1) a "relação das forças sociais" ligadas à estrutura econômica, fundadas no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção; 2) a "relação das forças políticas", que se refere ao grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançados pelas classes e grupos sociais (dentro desta se distinguem três graus da formação política das classes: o momento econômico-corporativo, caracterizado pelo "primitivismo"; o da consciência de solidariedade de interesses dos membros da classe; e o momento de hegemonia ético-política); 3) a "relação das forças militares", ligadas aos aparatos técnicos e políticos coercitivos de dominação; e 4) a "relação das forças internacionais", imposta na interação entre as nações capitalistas – ver Gramsci (2007, p. 19-21, p. 36-38, p. 40-55). Interessante notar que essa noção complexa das relações de forças já se esboçava nos escritos pré-carcerários de Gramsci. Num impresso divulgado em abr.-mai. de 1925, anota Gramsci (2005, p. 292-293): "Sabemos que a luta do proletariado contra o capitalismo se desenvolve em três frentes: a econômica, a política e a ideológica. A luta econômica tem três fases: de resistência contra o capitalismo, ou seja, a fase sindical elementar; de ofensiva contra o capitalismo pelo controle operário da produção; de luta pela eliminação do capitalismo através da socialização. Também a luta política tem três fases principais: luta para limitar o poder da burguesia no Estado parlamentar, ou seja, para manter ou criar uma situação democrática de equilíbrio entra as classes, que permita ao proletariado organizar-se e desenvolver-se; a luta pela conquista do poder e pela criação do Estado operário, ou seja, uma ação política complexa através da qual o proletariado mobiliza em torno de si todas as forças sociais anticapitalistas (em primeiro lugar, a classe camponesa) e as conduz à vitória; a fase da ditadura do proletariado organizado em classe dominante a fim de eliminar todos os obstáculos técnicos e sociais que se opõem à realização do comunismo. A luta econômica não pode ser desligada da luta política e nenhuma das duas pode ser desligada da luta ideológica".

mudanças em curso, à direção *social concretamente assumida*, seu caráter mais ou menos destoante em relação ao passado, à *determinação específica de classe* dessas novas particularidades no interior de uma totalidade dinâmica. Ou seja, como as mudanças identificadas se articulam enquanto resultado de metamorfoses dos projetos de dominação e restauração de classe do capital, subsidiando a recomposição do bloco histórico na especificidade brasileira, inaugurando, não somente modalidades renovadas de acumulação capitalista periférica e dependente, mas colocando e reunindo contradições sociais e políticas que se expressam nas lutas, sujeitos coletivos e formas de contra-hegemonia gestadas ou retomadas.

E tais problemas se apresentam para a pesquisa, sobretudo pelo fato de que, na imediaticidade, essa quadra histórica se mostra profundamente mistificada. Sua *aparência necessária* oculta os próprios nexos com o conteúdo essencial que comporta – seja através das formulações sobre a expansão de uma propalada "nova classe média", seja pela via das constatações de uma conjuntura inédita, supostamente marcada pela combinação harmônica entre desenvolvimento econômico e inclusão social, benéfica para todas as classes. Aparência e essência, além de não guardarem coincidência evidente, se determinam e sustentam reciprocamente.

Com tudo isso, aqueles novos e renovados conceitos, valores e racionalizações com os quais nos deparamos na política de assistência social requisitavam: de uma parte, a apreensão de suas filiações teórico-filosóficas precisas, assim como da sua *determinação social* em ternos dos condicionantes socioreprodutivos do capitalismo contemporâneo e da particularidade brasileira; e, de outra parte, a identificação da rede de organizações cultural-pedagógicas e de agentes intelectuais que estavam tornando viável o impacto abrangente das ideologias em presença. Pare além das inéditas normatizações e regulações do SUAS, onde se encontravam incrustadas as recentes ideias e formas de racionalidade, um inicial estudo exploratório[13] da atuação do MDS no âmbito da capacitação e educação permanente das equipes técnicas, atores governamentais e gestores anunciou-nos um conjunto robusto de iniciativas e instrumentos pedagógicos envolvidos naquelas tarefas de divulgação e preparação dos referidos quadros para a intervenção profissional na assistência social. O principal dessas iniciativas e instrumentos foi reunido no quadro que segue.

[13] Realizado majoritariamente através de consulta ao site do MDS e à sua biblioteca virtual.

Quadro n° 1 – Ações intelectual-pedagógicas promovidas ou apoiadas pelo MDS[14]

1) Capacitação, formação profissional e disseminação

AÇÃO	PRODUTOS
Programa Gestão Social com Qualidade (2008-2012)	– Capacitação descentralizada para gerentes sociais (mar.-jul. 2008). – Capacitação para a implementação de SUAS e do Programa Bolsa Família (jul.2007-jan. 2009). – Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal (out.-nov. 2009). – Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (2010-2012). – Capacitação de gestores e técnicos da Assistência Social para o Projovem Adolescente (13-15 fev.- 2009).
Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS (1ª Etapa, 2012-2014)	– Curso de Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefício Socioassistenciais do SUAS e Implementação de Ações do BSM (2012...). – Curso de Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (2012...). – Curso de Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM (2012...).
Pesquisas de Avaliação (2004-2015)	– 146 pesquisas de avaliação (2004-jun. 2015, base do *Portal SAGI*), das quais 39 projetos foram apoiados pelo Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq Nº 36/2010.
Extensão universitária (2010-2015)	– Lançamento de Editais ProExt na linha temática do MDS: 16 propostas aprovadas com financiamento em 2010 e uma média anual de 35 propostas com financiamento em 2011, 2013, 2014, 2015.
Pós-graduação latu sensu (2010-2014)	– Duas edições da Especialização *Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social:* 2010-2011 e 2012-2014 (cada qual com turmas de 35 alunos, sendo 25 servidores do MDS e 10 de outros órgãos do Executivo Federal).
Doutorado e Pós-doutorado (2011...)	– Disponibilizadas 100 bolsas de doutorado e 25 de pós-doutorado, entre 2011-2015, através do convênio Fiocruz/Capes-Brasil sem Miséria.
Produção editorial (2004...)	– Publicação de 316 textos (número aproximado, com base no *Acervo Digital SAGI*, jul. 2015), entre livros, periódicos, sumários executivos, boletins, cadernos de estudos, documentos de estudos técnicos, relatórios, folders e cartilhas.

[14] Destacamos no quadro síntese abaixo apenas aquelas atividades que consideremos mais significativas e expressivas, cujas ações foram desenvolvidas, subsidiadas, apoiadas e/ou organizadas através do MDS. Não temos pretensão de fornecer um panorama exaustivo do rol de atividades implantadas, cuja catalogação ultrapassaria os limites desse estudo.

2) Articulação e divulgação internacional

AÇÃO	PRODUTOS
Seminários Internacionais (2009...)	– *Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social – Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão* (parceria com a UNESCO, 7-9 ago. 2009, com 600 participantes, de 36 países e 4 continentes; 14 organismos internacionais, 16 embaixadores e 13 palestrantes estrangeiros). – Seminário *Sistemas de Proteção Social – Desafios no Contexto Latino-Americano* (parceria com o BID e PNUD, 8-11 dez. 2009, com 300 participantes, dos 24 Estados e de mais 18 países). – *Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento* (Dez edições, entre 2012-2015, ao todo, com participação de 66 delegações de 47 países até a penúltima edição).
Propaganda internacional	– Documentário *Uma Jornada pela Proteção Social no Brasil* (produzido, em 2010, através do Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social). – *Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza* (Memorando de Entendimento, firmado em 2013, entre MDS, IPEA, IPC-PNUD e Banco Mundial, para disseminar a experiência brasileira, através de um banco virtual de informações). Dessa ação derivou a *Iniciativa WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty*, lançada em 2014, para divulgação da experiência brasileira através de site e promoção de eventos.
Relações bilaterais e multilaterais	– Entre 2004-2014, o governo brasileiro através do MDS assumiu relações com mais de 60 nações de vários continentes – África, Ásia, América Latina, América do Norte, Europa e Oriente Médio – e 12 organizações multilaterais, tratando temas relativos ao "desenvolvimento social", combate à pobreza, etc.

Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta ao site do MDS.

O impacto quantitativo dessas ações tem sido considerável (o detalhamento a respeito encontra-se no Capítulo 4). Numa contagem aproximativa, estimamos que apenas os dois programas nacionais de capacitação ocorridos a partir de 2008 tenham alcançado juntos, através de algum dos cursos por eles promovidos, 50 mil profissionais, entre gestores, técnicos ou agentes do controle social. Através dessas mediações intelectuais-pedagógicas, o que busca adquirir concreticidade e capilaridade é um rol de *novas e renovadas ideologias*, corporificadas nos conceitos, valores e racionalizações expressos nos conteúdos dos processos educativos desenvolvidos (cursos, capacitações, seminários, palestras, etc.) e cristalizados nos

instrumentos pedagógicos utilizados (cartilhas, apostilas, livros, etc.). Isso significa que uma crítica das ideologias difundidas através da assistência social não pode limitar-se a uma análise de suas principais normatizações. Precisa incorporar a série de *mediações pedagógicas* imbuídas na universalização das concepções de mundo, através das quais, não apenas as ideias em jogo se *particularizam*, mas se *adaptam* à realidade das *relações de forças* específicas da assistência social na realidade brasileira. Antes de justificar como foram selecionados e priorizados determinados materiais e ações no universo das fontes disponíveis, se faz oportuno algumas ponderações de natureza mais explicitamente teórico-metodológica, relativas às categorias que conformam o objeto de pesquisa. Aqui, o *problema da ideologia* colocou-se como questão central e estratégica para o desenvolvimento do estudo.

Em seu cerne – diz Lukács (2013, p. 465) – a ideologia é "[...] a forma de *elaboração ideal* da realidade que serve para tornar a práxis social humana consciente e capaz de agir".[15] Mas uma *elaboração ideal* fornecida como resposta à necessidades sociais bem definidas: ela assume a *função* de ideologia quando se converte em "[...] veículo teórico ou prático para *enfrentar e resolver conflitos sociais*, sejam estes de maior ou menor amplitude, determinantes dos destinos do mundo ou episódicos" (p. 467). Por meio delas, os homens "tornam-se conscientes" para travarem seus conflitos sociais, cujos *fundamentos últimos* devem ser procurados no desenvolvimento econômico, ao qual aqueles conflitos se vinculam por um campo amplo de mediações histórico-concretas (p. 471).

Com efeito, esse campo de mediações diz respeito ao relacionamento orgânico, altamente dinâmico e inerentemente recíproco, entre estrutura, superestrutura e consciência social (ideologia).[16] Não sem razão Mészáros (2011) insiste em nuançar que a crítica das ideologias apenas se torna viável se debruçarmo-nos, até as últimas consequências, sobre esse *quadro triplo de intercâmbios dialéticos*. Como óbvia decorrência, os *discursos práticos vitais* (políticos, morais, científicos, religiosos, estéticos, etc.), através dos quais se

[15] Assim como Gramsci (2007, 2011a, 2011b), Lukács (1978, 2010a, 2012, 2013) e Mészáros (2004, 2008, 2011) extraem o núcleo da interpretação da categoria da ideologia em Marx do "Prefácio" de *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 2008a). Além dessas fontes, as diferentes abordagens sobre o problema da ideologia na tradição marxista podem ser localizadas em: Bottomore (2012), Chauí (1980), Eagleton (1997), Iasi (2011), Konder (2002), Löwy (1991, 2009), Vaisman (2010), Williams (2003), Zizek (1996). Remetemos a alguns de nossos textos onde tratamos o tema da ideologia: Silveira Jr. (2014a, 2014b, 2014c, 2015).

[16] Isso é explicitado, sobretudo, em *A ideologia alemã* (MARX e ENGELS, 2007) e em *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 2008a). Além das seminais pistas deixadas nos *Cadernos do Cárcere* de Gramsci, na atualidade, o mérito de insistir sobre esse intercâmbio dialético tem sido de Mészáros (2008, 2011).

corporificam as "formas ideológicas"[17], são ininteligíveis por si mesmos. Permanecem inexplicáveis, em sua essência, sem que explicitemos suas ligações íntimas, não apenas com a estrutura social estabelecida. Mas, de modo concomitante, com o terreno institucional dado da superestrutura jurídica e política historicamente dominante.

O significado dessas inter-relações para nosso problema de pesquisa mostra-se saliente. Uma das instâncias articuladoras das atividades e instrumentos pedagógicos – aqui analisados – que irradiam as novas concepções, parâmetros técnicos, valores, formas de racionalidade, etc., com o intuito de influenciar na *formação* dos quadros profissionais da assistência social, diz respeito a um órgão ministerial, integrante da aparelhagem governamental do Estado brasileiro. Com efeito, ele atua mobilizando (através de editais, licitações, parcerias institucionais, etc.), uma miríade de organizações culturais (públicas e privadas), intelectuais, outras instâncias de governo, para encaminhar as ações diretivas previstas (capacitações, seminários, especializações, etc.). Uma fração reduzida de tais ações é operacionalizada diretamente pelas próprias equipes de governo. Ademais, parte importante dessas iniciativas educativas encontra-se apoiada, e mesmo financiada, por poderosos e influentes organismos multilaterais (Quadro n° 3). Mesmo assim, as ideologias transmitidas encontram, no referido âmbito da *superestrutura jurídica e política*, uma *instância intermediária socializadora* (embora não a única) entre elas e a estrutura econômica da qual se originam. Como veremos adiante, a *autonomia relativa* das ideologias vis-à-vis a *superestrutura jurídica e política* em parte se expressa, no caso das mediações pedagógicas em tela, pela manifestação de referenciais críticos (embora com caráter *inorgânico* e *secundário*) nos materiais de formação utilizados e nas pesquisas de avaliação fomentadas.

Essas atividades, organizações e instrumentos intelectuais-pedagógicos são "meios de produção *espiritual"*, tal como denominado por Marx e Engels n'*A Ideologia Alemã.* Os mesmo constituem, nos termos de Gramsci dos *Cadernos do Cárcere*, os *aparelhos de hegemonia*, inscritos naquele plano superestrutural correspondente à "sociedade civil". Sem considerar seu papel na socialização das ideologias em conflito, a análise histórica dos processos hegemônicos torna-se bastante limitada. Tal aparelhagem, além de cooperar, de modo decisivo, para a produção, distribuição e propagação das *formas de consciência* necessárias à supremacia de classe, atua sistematicamente na *criação* e *formação* dos

[17] A linguagem constitui a mediação social concreta mais elementar, através da qual se expressam e difundem os complexos ideológicos variados. Não por acaso, n'*A ideologia alemã*, ela comparece intrinsecamente articulada ao problema da consciência (conf. MARX e ENGELS, 2007, p. 35). Em Lukács (2010a, p. 86), a consciência mediadora que vincula generidade e indivíduo assume sua objetividade prática na linguagem social existente.

"produtores de ideias" (MARX e ENGELS, 2007) e dos "vulgarizadores" (GRAMSCI, 2011a) das concepções de mundo, os intelectuais.

Os processos de capacitação e formação desenvolvidos através MDS revelam essa interação complexa, não apenas entre os aparelhos de hegemonia envolvidos, mas entre os agentes intelectuais-pedagógicos que neles exercem suas ações. Nesse caso, as fontes teóricas originárias, de onde partem as vertentes ideológicas predominantes nos conteúdos dos processos pedagógicos, encontram-se nos organismos multilaterais ou financeiros historicamente atrelados às estratégias de restauração do capital. Com seu desmedido poder político e financeiro, exercem uma influência decisiva sobre as *tendências ideológicas* incorporadas pelas equipes de governo para a condução das políticas econômicas e sociais, cujos preceitos refletem-se nas ações de capacitação e formação encaminhadas: diga-se, o pensamento social-liberal. As ideologias aí subjacentes remetem-nos às contradições postas pelo desenvolvimento socioeconômico deslanchadas no curso da restauração do capital. As quais, embora se apresentem em nível global da reprodução capitalista, manifestam-se com suas *particularidades* nas formações sociais que empreenderam a *ofensiva neoliberal* nos seus correspondentes espaços nacionais.

Portanto, os processos de hegemonia em curso não se deslocam apenas na forma de *pressões externas* das agências do grande capital, dos seus "meios de produção espiritual", dos governos imperialistas, etc. As *contradições capitalistas acumuladas internamente* (as quais detalharemos no Capítulo 1) impelem, em igual medida, nossas classes dominantes, e os setores dirigentes que a elas se vinculam, para a busca de soluções restauradoras e passivizadoras. Por isso, presenciamos uma via de mão dupla. Nela, forças políticas *forâneas* influem diretamente para a introdução das novas ideologias da ordem capitalista internacionalizada, cujos cânones os setores dirigentes nativos esforçam-se para incorporar e adequar às exigências de manutenção da supremacia de classe que lhes são específicas. Por hora, cabe enfatizar que essa troca não opera no vazio. Ela é conduzida pelo intercâmbio e a associação entre os *aparelhos de hegemonia* disponíveis para levar a cabo a luta ideológica no plano nacional e internacional. Ademais de ocorrer sempre enredada no confronto com as forças políticas das classes subalternas, seus "meios de produção *espiritual"* e seus "porta-vozes" teóricos e políticos.

Essas definições colocam a exigência de remissão à obra de Gramsci e aos fecundos elementos teórico-metodológicos que fornece para a análise das lutas ideológicas. De início, cabe delimitar: nosso problema de pesquisa volta-se para processos e relações (com claros

limites, em temos de abrangência social e temporalidade histórica) constitutivos do atual "mundo da cultura". O qual circunscreve – mostra Netto (2004, p. 44) – "[...] o contraditório, rico e diversificado complexo de manifestações e criações ideais que se constitui nas sociedades capitalistas contemporâneas". Esse "mundo da cultura" remete igualmente – seguindo os escritos de Gramsci[18] – à toda a "maneira de pensar" ou ao "pensamento concreto existente" que se ergue da (e retroage mediatamente sobre a) estrutura social de uma formação social dada. Embora circunscreva – como elucida Netto (2004, p. 44) – um rol de produções relativas à "elaboração estética, a pesquisa científica, a reflexão sobre o ser social e construção de concepções de mundo", supõe, na mesma medida, aqueles complexos da práxis social, condutos e agentes humanos envolvidos na apropriação e difusão dos conteúdos culturais, vale dizer: as atividades intelectuais-pedagógicas, os aparelhos de hegemonia e os intelectuais.

Forçoso acrescentar: o tratamento privilegiado sobre a cultura não justifica, todavia, sua abordagem hipostasiada ou encerrada num "necrotério cultural ou superestrutural" (JAMESON, 1996b, p. 280). Sua inteligibilidade apenas é possível se apreendida como parte integrante de um conjunto de relações sociais, sempre historicamente determinado. Daí a necessidade de inseri-la no interior de um "bloco histórico", unidade inextrincável entre estrutura e superestrutura.[19] Não apenas considerando os condicionamentos essenciais da vida socioeconômica para apreender o "mundo da cultura", mas igualmente buscando desvendar seu *processo de construção,* através das organizações materiais e agentes sociais concretos que o mediatiza. O "bloco histórico" é sempre forjado enquanto unidade dialética: o nascimento das ideias e valores ocorre no terreno predominante do desenvolvimento socioeconômico, mas pode resultar em "retroações qualitativamente modificadoras" (LUKÁCS, 2013, p. 211) se assumem a direção da práxis social, operando como, parafraseando Mészáros (2008), "determinado determinante".

Sem relegar as substanciais formulações marxianas que (direta ou indiretamente) iluminam os problemas relativos à produção das ideias, à formação da consciência social ou

[18] A expressão "mundo da cultura", ou mais correntemente "mundo cultural", aparece diversas vezes nos *Cadernos do Cárcere* – ver Gramsci (2011a, p. 101, 191, 293, 339, 397; 2011b, p. 103, 166, 240; 2001, p. 67, 83, 130; 2002, p. 261; 2011c, p. 29, 70, 192, 213, 260, 379).

[19] A concepção de "bloco histórico" nos *Cadernos do Cárcere* é apresentada, sobretudo, em Gramsci (2011a, p. 238, 306, 309, 370, 389, 406). Para uma conhecida análise das diversas acepções do conceito na obra carcerária, ver Portelli (1977).

às objetivações ideoculturais[20] (ao contrário, apoiando-se mesmo naquelas formulações), recorremos mais diretamente aos subsídios teórico-metodológicos fornecidos nos *Cadernos do Cárcere* para ancorarmos a análise dos processos de hegemonia. Nossa problemática envolve o conteúdo ideoteórico das *atividades e instrumentos desenvolvidos e/ou mobilizados pelo próprio governo político* para disputar a direção das práticas pedagógicas (e das ações técnico-burocráticas associadas) de determinados prepostos da política de assistência social. Estas, por seu turno, podem impactar sobre a organização e a formação da consciência dos segmentos das classes subalternas alvos das ações, mormente aquelas de maior relevo político-pedagógico. Na pesquisa, assumem primeiro plano, portanto, as atividades e instrumentos intelectuais (diretivos, organizativos e educativos) que são mobilizados, articulados e disseminados com participação do próprio governo político (em especial, o MDS), quase sempre sustentado por aparelhos de hegemonia nacionais e internacionais.

Já aludimos à ideia de "bloco-histórico". Através dela, as relações sociais, historicamente determinadas, são apreendidas enquanto unidade dialética entre estrutura e superestrutura. O "nexo necessário e vital", prevalecente entre os dois complexos da totalidade sócio-histórica, além de colocar em evidência o seu inarredável *caráter de unidade,* remete aos seus múltiplos e multiformes processos de *determinação recíproca*. Esse entrelaçamento orgânico entre base socioeconômica e superestrutura aparece igualmente nos *Cadernos do Cárcere,* utilizando-se como termos de referência os conceitos de estrutura social e "Estado integral". O "mundo da cultura", expresso na "sociedade civil" gramsciana, ganha relevo na arquitetura categorial do autor como *um plano da superestrutura incorporado no Estado integral (ou orgânico).*

Apoiando-se nas contribuições mais fecundas da "*filosofia da práxis"* (de Marx e Engels, até Lênin), Gramsci busca apreender o Estado, numa acepção "integral" ou

[20] É difícil excluir da literatura marxiana algum título do qual não podemos extrair elementos para análise da cultura e das formas de consciência. Desde as produções iniciais essa preocupação é recorrente: basta mencionarmos – dentre os principais textos – as críticas à Hegel (MARX, 2010c) ou à Feuerbach (MARX e ENGELS, 2007), aos irmãos Bauer (MARX e ENGELS, 2003; MARX, 2010a) ou à Proudhon (MARX, 1985), as análises políticas e históricas (MARX e ENGELS, 2010; MARX, 2008b, 2010d, 2012) ou mesmo os escritos e publicações voltados à crítica da economia política (MARX, 2008c, 2008d, 2008e 2011b, 2013) – além das menos conhecidas apreciações sobre arte e literatura, reunidas em Marx e Engels (1974). Sistematizamos parte de nossos estudos sobre o tema em Silveira Jr. (2014a), assim como na própria dissertação de mestrado (SILVEIRA Jr., 2013). Sobre a concepção marxiana e os desenvolvimentos de Gramsci, ver Silveira Jr (2014b).

"orgânica", como – numa formulação sintética expressa no § 10 do *C 15*[21] – "[...] todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados" (2007, p. 331). Enquanto volta sua análise às peculiaridades (e debilidades) da consolidação da sociedade burguesa na Itália, à reiteração da "revolução passiva" expressa na ascensão do fascismo, à forma como o período dos monopólios emerge através do americanismo e fordismo, ele amadurece uma concepção estatal mais *inclusiva*.

Quando destrinchados os diversos momentos (ou graus) da "relação de forças", no § 17 do *C 13*, o Estado é determinado como um "[...] organismo próprio de um grupo, destinado a *criar as condições favoráveis à expansão máxima* desse grupo" (2007, p. 41). Dessas "condições favoráveis"[22] não se poderia destacar, nem a força coercitiva que garante a reprodução das estruturas sociais, ou a regulação jurídica das relações econômicas estabelecidas, nem os requisitos ideoculturais que nutrem a *direção* da classe sobre o conjunto do corpo social, o seu poder hegemônico. O Estado *integra*, portanto, dois planos "planos" superestruturais, conforme o § 1 do *C 12*. Aquele que acolhe o conjunto dos organismos designados *vulgarmente* como "privados", que *pode* ser chamado de "sociedade civil"; e o outro da "sociedade política ou Estado". Ambos "[...] correspondem, respectivamente, à *função* de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de 'domínio direto' ou de comando, que se expressa no Estado ou no governo 'jurídico'" (2011b, p. 21).[23]

[21] Primamos por um estudo de Gramsci que assume o caráter inacabado e provisório de suas formulações, cujo conteúdo, no interior dos *Cadernos do Cárcere*, mostra-se, ademais, *em desenvolvimento*. Como nesse momento mergulhamos mais fundo nos escritos carcerários, colocamos também as referências utilizadas pela edição crítica de Valentino Gerratana, mais completa que a brasileira. O símbolo "§" sinaliza o número de parágrafo e o "C" o número do caderno onde aquele está contido. Na sequência, indicamos uma fonte na bibliografia brasileira onde o trecho pode ser encontrado; faltando esta, recorremos à versão mexicana da edição crítica.

[22] Ou, como noutra nota (§ 10 do *C 6*) aparece, aludindo ao "Prefácio" de 1859: "condições necessárias e suficientes" (GRAMSCI, 2011a, p. 436).

[23] Duas observações são oportunas. *Primeiro*, nos parece que Gramsci chegava a essa visão "integral" do Estado através do estudo sobre os intelectuais. A passagem antes citada, por exemplo, foi produzida no curso de uma reflexão sobre o "conceito de intelectual", o caráter mediado da relação entre os intelectuais e o mundo da produção, etc. Numa carta à Tatiana Schucht (7 de setembro, 1931), ele reconhecia que ampliava muito a noção de intelectual: "Este estudo também me leva a certas determinações do conceito de Estado [...]" – na sequência desdobra novamente aqueles dois "planos" superestruturais, ver Gramsci (2005, p. 84). Isso apenas reforça a indissociabilidade da atividade dos intelectuais em relação à questão do "Estado integral". *Segundo*, Gramsci admitia a *provisoriedade* da quantidade de "'planos' superestruturais" até então definidos, demonstrando estar aberto a uma revisão futura desse esquema (seja ampliando a quantidade de "planos", seja explicitando subdivisões). Não casualmente, ao reformular o texto acima citado – do § 49 do *C 4* para o § 1 *C 12* –, inicia a passagem de um modo não presente na nota originária: "*Por enquanto*, podem-se fixar *dois grandes* 'planos' superestruturais..." (2011b, p. 20).

Essa noção "orgânica" ou "integral" adquire consistência assumindo a "dialética de unidade-distinção" entre "sociedade política" e "sociedade civil", entre coerção e hegemonia, enquanto complexos *necessários* à supremacia de classe. O "Estado integral" comporta a mesma "natureza dúplice do Centauro maquiavélico": a criatura com cabeça, braços e dorso de homem, com corpo e pernas de cavalo, combina organicamente a condição "[...] ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade, do momento individual e daquele universal (da 'Igreja' e do 'Estado'), da agitação e da propaganda, da tática e da estratégia, etc." (GRAMSCI, 2007, p. 33).

Maquiavel não é lembrado por Gramsci casualmente nesse § 14 do *C 13*. A antiguíssima "metáfora" do Centauro é de extremo poder heurístico. N'*O príncipe*, o florentino situava a existência de "dois modos de combater": "Um com as leis e outro com a força. O primeiro é próprio do homem, o segundo dos animais. Como muitas vezes, o primeiro não basta, convém recorrer ao segundo" (MAQUIAVEL, 1996, p. 87-88). Destarte, consiste numa questão fundamental que "o príncipe saiba usar bem o animal e o homem". Maquiavel (1996) lembra que tal preceito foi ensinado aos príncipes pelos antigos escritores, como alegorias. Eles narravam como Aquiles e diversos outros príncipes antigos foram entregues ao Centauro de Quíron, para que os educasse sob sua disciplina. Arremata o autor: "Ter um preceptor metade animal, metade homem, significa simplesmente que um príncipe deve saber utilizar seja uma como outra natureza, pois uma sem a outra não dura muito tempo" (MAQUIAVEL, 1996, p. 87-88).

No § 87 do *C 6*, cuja redação antecede aquela relativa ao "Centauro maquiavélico", antes citada (§ 14 do *C 13*), Gramsci recorre aos mesmos binômios para expressar os complexos necessários à "vida de um Estado". Ele lembra a afirmação de Guicciardini acerca das duas coisas que o historiador da Itália renascentista acreditava absolutamente necessárias para a vida de um Estado, qual seja: "armas e religião". E advoga que tal fórmula poderia ser traduzida em várias outras menos drásticas: "[...] força e consenso, coerção e persuasão, Estado e Igreja, sociedade política e sociedade civil, política e moral (história ético-política de Croce), direito e liberdade, ordem e disciplina, ou, com um juízo implícito de sabor literário, violência e fraude" (GRAMSCI, 2007, p. 243).

Assim, o "Estado integral", através do qual uma classe exerce seu poder, carrega como parte de si *domínio* e *direção;* não se limita a um canal institucional ou uma rede de aparelhos burocrático-militares, mas envolve o conjunto dos mecanismos superestruturais destinados à instauração e reprodução da *supremacia de classe:* "[...] a supremacia de um grupo social se

manifesta de dois modos, como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'" (§ 24 do *C 19)* (GRAMSCI, 2002, p. 62).[24] Como consequência, a definição de "Estado integral" (e de seus momentos constitutivos) não visa estabelecer *a priori* uma relação ou organização (por excelência) do domínio ou da direção. Objetiva indicar determinadas *funções de direção política e moral* que relações, iniciativas e organizações específicas ocupam historicamente para manutenção do poder de classe.[25]

Os escritos carcerários nos chamam atenção para o peso crescente das iniciativas e organizações hegemônicas (e pedagógicas)[26] enquanto mediação das lutas de classe no evolver da época burguesa, mormente no estágio imperialista, localizadas no terreno da "sociedade civil". Esta, incorporada ao "Estado integral", para além das tradicionais ações e aparelhos coercitivos abrigados na "sociedade política". Mais ainda, Gramsci (2007, p. 282) sinaliza também as *funções educativas e ideológicas contempladas na própria esfera da institucionalidade governamental.* Isso porque o relacionamento entre as esferas da "sociedade política" e da "sociedade civil" encontra-se regido por um nexo de "identidade-distinção", enquanto complexos diversos de uma unidade irrescindível. Tal *organicidade* foi pedagogicamente expressa na metáfora de Maquiavel: impossível cindir, na sua inteireza, os planos da coerção e do consenso, do animal e do homem, sem liquidar o Centauro. Ademais, foi nuançada cristalinamente através da noção de *supremacia de classe*, formulada, de modo explícito, apenas na fase final de redação dos *Cadernos do Cárcere*, no § 24 do *C 19.*[27]

---

[24] A noção de supremacia é repetida, ainda, em Gramsci (2011b, p. 28, 149; 2001, p. 265). Uma boa síntese sobre a abordagem do termo nos *Cadernos do Cárcere* é fornecida por Castelo (2013a, p. 43-57).

[25] Uma nota para repensar a aproximação entre Marx e Gramsci, quanto à noção de Estado: para este último, o Estado é encarado – já no § 150 do *C 1* (GRAMSCI, 2000, p. 349-350) – como o órgão de unidade política e intelectual da classe economicamente dominante – ver também § 20 do *C 10* II, (GRAMSCI, 2011a, p. 327-328). Uma classe fundada no mundo produtivo *se torna Estado* (integralmente), nesse sentido, quando alcança o poder de *domínio político* e *direção intelectual e moral* sobre o conjunto da sociedade. Trata-se sempre e essencialmente do conceito de "Estado-classe" (GRAMSCI, 2007, p. 223), órgão de *consolidação, preservação e reprodução poder de classe*. Mas se essa é a essência do Estado em Gramsci, a diferença de sua teorização em relação à Marx (e Engels) é mesmo de *conteúdo* (formulação nova que supera uma visão restrita, expressão de uma situação histórica ultrapassada), ou seria muito mais *formal* (conceitos caracterizadores diferentes, reorganizados, melhor definidos, etc., mas cujo cerne já comparecia nos "fundadores da filosofia da práxis")? Afinal, Marx (e Engels) nunca definiu as *formas do poder de classe* limitadas aos planos econômico e coercitivo (político, de "domínio"); nele, as mesmas aparecem igualmente como "poder *espiritual*", uma determinada classe possui necessariamente aquela "força *espiritual* dominante" (o que não significa *exclusiva*), através dos seus "meios de produção espiritual" (MARX e ENGELS, 2007, p. 47).

[26] O próprio Gramsci acenava para a organicidade entre a construção de hegemonia e os processos educativos quando asseverava: "Toda relação de 'hegemonia' é necessariamente uma relação pedagógica [...]" (2011a, p. 299).

[27] Na primeira redação dessa nota, no § 44 do *C 1*, Gramsci (1981, p. 107) já considerava que "uma classe é dominante de duas maneiras, isto é, é dirigente e dominante". No entanto, não recorre ainda à noção de "supremacia", que irá aparecer, nesse caso, apenas na reformulação do texto para o *Caderno 19*.

No seu trabalho de "reconstrução do laboratório de Gramsci", Bianchi (2008, p. 197) encontra na elaboração madura da obra carcerária (após finais de 1932) maior enriquecimento dos conceitos de "sociedade civil" e "Estado", cuja resultante é "[...] a presença da coerção na sociedade civil e do consentimento na sociedade política". Deparando-se com um desenvolvimento teórico mais sutil e sofisticado em relação àquelas problemáticas, Bianchi (2008, p. 197-198) arrisca dizer: "Fazendo um uso mais literário do que literal dos conceitos é possível afirmar que na sociedade civil o consenso é 'hegemônico', enquanto na sociedade política, é a coerção". E conclui, seguindo os indícios dos *Cadernos do Cárcere*: "[...] os espaços institucionais de exercício das funções de direção e dominação não são exclusivos".

Pensamos que o comunista sardo busca capturar essencialmente a *função sócio-histórica* que determinadas organizações, iniciativas e relações sociais assumem enquanto "momento predominante", em situações concretas, na reprodução das classes. E como adverte Lukács (2013, p. 466), o "momento predominante" de um complexo dinâmico é, ainda assim, apenas um dos seus momentos, e "[...] este só pode ser compreendido dentro do seu funcionamento na própria totalidade do complexo". Por isso Acanda (2006, p. 181) sinaliza a impossibilidade de fixarmos uma diferenciação rígida e abstrata dos elementos configuradores de cada um daqueles momentos a partir de Gramsci: "Uma instituição pode, ao mesmo tempo, pertencer à sociedade política e à sociedade civil, ou estar num momento em uma e, noutro momento, em outra".[28] Nessa interpretação, o conceito de sociedade civil é utilizado para designar, além das relações associativas, contratuais, voluntárias, entre pessoas, *o conjunto de todas as relações sociais produtoras de sentido* (ACANDA, 2006).

Em suma, as reflexões desenvolvidas (e em desenvolvimento) nas notas carcerárias acerca do "Estado integral", seus complexos constitutivos, a imbricação e interação existentes entre eles, estavam longe de reger-se por qualquer *apriorismo formal* ou, menos ainda, encerrar-se nas antinomias das concepções jurídico-burguesas. Conforme Dias (1996, p. 113): "[...] sociedade civil e sociedade política são distinções analíticas do conceito de Estado. Do

[28] Em seu esquemático texto, Portelli (1977, p. 41) já sinalizava para a natureza não-orgânica da distinção traçada por Gramsci, ressaltando, "[...] inclusive, que numerosas organizações pertencem, ao mesmo tempo à sociedade civil e à política (partidos, parlamento), ou que outras podem vincular-se à sociedade política em certo período e à sociedade civil em outro (Igreja)".

conceito de Estado integral. Estado que organiza, representa, vigia e pune. A sociedade civil não é, portanto, uma instância social. *Ela é uma das formas da natureza estatal*".[29]

As iniciativas pedagógicas encaminhadas através do MDS para influenciar na *formação dos quadros profissionais* da política de assistência social demonstram o *caráter concreto* e a *atualidade histórica* das referidas *organicidade* e *interação dialética* entre *domínio* e *direção* que impregnam a própria "sociedade política" *como um todo*. Aquelas iniciativas acabam por cooperar para garantir, a partir da intervenção de um segmento da institucionalidade público-estatal, determinadas condições culturais (e não apenas jurídico-políticas) favoráveis à "expansão máxima" das classes aglutinadas e representadas pelo "Estado integral" existente. Assim, através do MDS, se efetiva uma pequena fração do "aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população" no bojo do Executivo Federal; um fragmento da "sociedade civil" no seio governo político mesmo. Em Gramsci (2011a, p. 230), "[...] a realização de um aparelho hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento [...]".

Articulando e mobilizando um conjunto de "organizações culturais", voltadas para a difusão das novas ideias e valores necessários ao redirecionamento do trabalho socioassistencial, tal organismo governamental tenta colaborar, em certa medida e sempre em associação com outros aparelhos, justamente para "criar um novo terreno ideológico" e promover uma "reforma das consciências e dos métodos de conhecimento" num terreno circunscrito da "vida estatal". Como já referido, essas iniciativas pedagógicas envolvem múltiplas interações com uma miríade de *aparelhos de hegemonia*, tanto de abrangência internacional, quanto de origem interna. Além de contemplar "serviços públicos intelectuais" (GRAMSCI, 2011b, p. 187) prestados a governos de outros espaços nacionais, através da cooperação e intercambio para o "desenvolvimento social".

Essa função estatal parece corresponder àquela que Mandel (1985) qualificou de "integradora". O Estado capitalista, defende o economista belga, além de fornecer as *condições gerais de produção* que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante, e de atuar na *repressão* a qualquer ameaça das classes dominadas (ou frações particulares das classes dominantes) ao modo de produção, também se

[29] Essa perspectiva de unidade parece ter sido captada, em sua complexidade dialética, por Liguori (2003), em seu pequeno artigo *Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade*, para análise concreta de uma situação histórica. Ele chega mesmo a alertar para as ressalvas de Gramsci acerca do qualificativo "privado" para discernir os "aparelhos de hegemonia", localizados na "sociedade civil"; embora não avance muito em fornecer pistas teóricas para esse debate a partir das notas carcerárias.

empenha para "[...] *integrar* as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante, e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas" (MANDEL, 1985, p. 333-334). Ocorre que mesmo esse empreendimento – cujo fim, indica o § 84 do *C 6,* é o de "criar um conformismo social útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente" (2007, p. 240) – corresponde às exigências de reprodução colocadas pelo evolver das forças econômicas. Noutra ocasião (§ 179 do *C 8*), quando o autor dos *Cadernos do Cárcere* remonta à concepção de Hegel a propósito do "Estado ético ou de cultura", esclarece: todo Estado é ético tão-somente na medida em que "[...] uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes" (GRAMSCI, 2007, p. 284).

A mencionada "tarefa educativa e formativa do Estado" – como mais tarde aparece no § 7 do *C 13* – visa "[...] adequar a 'civilização' e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção" (GRAMSCI, 2007, p. 23).[30] Alguns parágrafos à frente, no mesmo *Caderno 13* (§ 11), Gramsci (2007, p. 28) apresenta uma ressalva: mas a circunstância segundo a qual o Estado "[...] opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura", não pode levar-nos a conclusão errônea de que "[...] os fatos da superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual ou esporádica". O próprio Estado "[...] é um instrumento de 'racionalização', de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e 'pune' [...]" (GRAMSCI, 2007, p. 28). Ele opera igualmente como um "determinado *determinante*", *coopera ativamente* para a reprodução socioeconômica.

As premissas em tela sinalizam que as iniciativas formação-capacitação implantadas através do MDS na última década, e os conteúdos ideoculturais nelas incrustados, respondem – nos limites da esfera de atuação que lhe é própria, e sempre de forma mediada – às necessidades postas pela reprodução socioeconômica do momento histórico no qual se situam. Neles rebatem e se expressam o estágio do desenvolvimento capitalista dependente, aqui imperante, e os câmbios operados no "Estado integral" que a ele se conecta. O que se forja e

[30] Para Mészáros (2009a), a imbricação e complentaridade do Estado em relação ao sistema do capital é de tal natureza que sua caracterização adequada seria a de "*estrutura* totalizadora de comando político do capital", não podendo ser simplesmente *reduzido* ao *status* de superestrutura (ver p. 94-132).

manifesta, em termos gerais, é um fragmento da "frente ideológica" encampada pelas classes dominantes para soldar as fissuras abertas no bloco neoliberal. Necessário prevenir: nenhuma investida ideológica é um campo inteiramente impermeável às forças contrastantes, nem opera num movimento hegemônico linear. Trata-se mesmo de um *processo de luta:* necessariamente enfrenta resistências, engendra contradições, comporta ritmos desiguais, recuos, e sofre adaptações.

De todo modo, seus condicionantes significativos encontram-se nas necessidades que irradiam da base social em causa e das fricções sociopolíticas das quais ela constitui, em última instância, o solo histórico incontornável. Na pesquisa, nos dedicaremos também a perscrutar essas determinações estruturais, podendo expor as hipóteses mais concretas a respeito dos condicionantes econômico-políticos daquela investida ideológica na assistência social, e dos seus vínculos com os projetos das "forças políticas" em presença. Assim teremos condições de determinar concretamente os *nexos estruturais*[31] desse circuito de *difusão da cultura* incrustado no governo.

Sabemos que a incorporação e difusão das ideologias do social-liberalismo na assistência social são condicionadas pelas transformações na magnitude e composição do contingente profissional dessa política social, e nas condições e relações de trabalho por ele experimentadas. *Condições e relações objetivas cujo caráter, ao mesmo tempo pode inibir ou vetar determinadas disposições ideológicas, enquanto conduz à (ou endossa) outras.* Assim Iamamoto (2010a, p. 425) aborda esses condicionamentos recíprocos, examinando especificamente o trabalho do(a) assistente social: "Quando a preocupação é elucidar o significado social desse trabalho no processo de reprodução das relações sociais, é decisivo considerar as particulares condições e relações sociais que emolduram o trabalho profissional para clarificar seus efeitos nos processos sociopolíticos e culturais e no circuito global de (re)produção do capital". Isso justifica a necessidade de abordarmos algumas dessas questões no contexto da política social que analisamos.

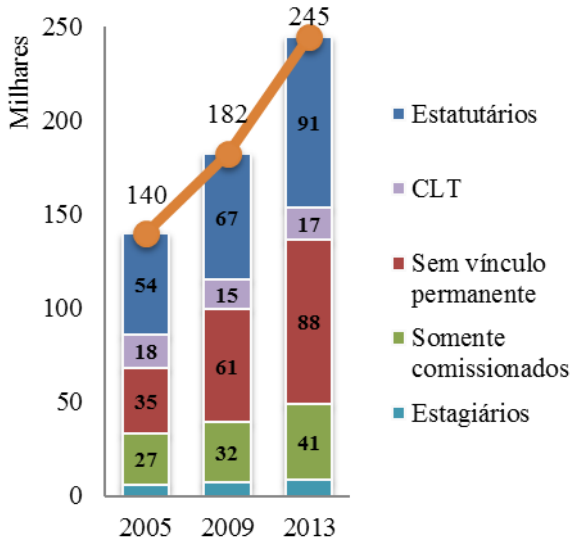
Quando cotejadas as decorrências da ofensiva do capital, no terreno particular das políticas sociais, destacadamente na assistência social, vemos que ela conduz a constrangimentos de ordem material-financeira, expressos no contingenciamento

[31] Recorremos aqui a uma expressão, retomada no trabalho de Castelo (2013a, p. 265), a partir do texto de Limoeiro-Cardoso (1999, p. 121): "Quando tentamos identificar uma ideologia e alcançar seus sentidos, tendemos a concentrar esforços em apreender seus *nexos estruturais*, tomando-a como parte duma dada realidade social. Se bem-sucedidos, conseguimos colocar a ideologia em questão 'nas relações sociais' que a sustentam, estabelecendo assim o modo estrutural de sua constituição".

orçamentário, nos processos de focalização-seletiva, nas ações setorializadas, aos quais se associam outras tendências problemáticas não menos palpáveis: aquelas que cooperam para a precarização das *condições* e das *relações* de trabalho, seja em termos de instalações e equipamentos sociais com dificuldades estruturais impeditivas, seja em termos da fragilidade dos vínculos trabalhistas, da deterioração salarial, seja mesmo com a persistência do primeiro-damismo, do clientelismo e patrimonialismo.

A expansão do pessoal ocupado na assistência social foi rastreada nos levantamentos realizados através do MUNIC – Assistência Social. Quando desdobrados os dados, fica evidente, por exemplo, como esse incremento foi garantido, em larga medida, pela propagação de postos sem vínculo permanente, ou mantidos apenas por cargos comissionados.

Gráfico n° 1 – Evolução, total e por vínculo empregatício, do pessoal ocupado na assistência social, nas administrações municipais (2005-2013).



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos em Brasil (2006a, 2010b, 2014a).

O gráfico evidencia uma expansão significativa do exército de trabalhadores da assistência social. Todavia as circunstâncias empregatícias que partilham desenvolvem-se em prejuízo do segmento respectivo aos postos estáveis, dado o compasso da ampliação daquelas ocupações "sem vínculo permanente". Em 2005, a proporção entre estas e o número absoluto dos estatutários era próximo de 2/3, isso significa que para cada dois profissionais

temporários existiam três estatutários. Já os cálculos oficiais de 2013 anunciam que elas encontram-se praticamente em pé de igualdade. E caso adicionemos àqueles subcontratados os cargos comissionados, o correspondente patenteia uma preocupante prevalência.[32] Problema que se agrava nas pequenas e médias municipalidades, dadas as disparidades regionais sempre presentes (BRASIL, 2006a, 2010b, 2014a). Ademais, as edições do *Censo SUAS* tem detectado que é precisamente nas unidades sociais projetadas como espaços estratégicos para a operacionalização da assistência social – diga-se, nos CRAS e CREAS – onde se mostram mais acentuados (em contraste com os índices gerais) os níveis de precarização nas relações de trabalho, expressos na contratação sem vínculo permanente.[33]

Assomam-se, ainda, as dificuldades em termos do rebaixamento das *condições de trabalho* nesses mesmos equipamentos públicos, demonstrado através dos "indicadores de desenvolvimento" dos CRAS que medem a sua adequação, em termos de "estrutura física", aos parâmetros estabelecidos.[34] Circunstâncias que eventualmente encontram-se associadas à perpetuação do nepotismo e do primeiro-damismo, conforme anunciam as estatísticas nacionais de 2009 e 2013 (BRASIL, 2010b, 2014a). Um fenômeno reiterado na assistência social, agora através do que Couto et. al. (2010) identificaram como "primeiro-damismo reciclado".

A subcontratação e a terceirização, associadas às baixas remunerações, possuem como corolário o acúmulo de vínculos, por parte dos profissionais com escala e salários contraídos. O cenário laboral mostra-se, portanto, limitado pelos altos índices de flexibilidade, dos quais a instabilidade e a rotatividade são consequências conhecidas. E mesmo onde a colocação por

[32] Em palestra proferida no XIV ENPESS, ocorrido em Natal, no dia 2 de dezembro de 2014, José Cruz, coordenador da Gestão do Trabalho no Suas – MDS, esboçou um argumento para justificar esse quadro. Segundo o gestor, a expansão mais significativa dos serviços ocorreu nos últimos anos, sobretudo depois de 2009. E existe uma resolução da CIT concedendo um período (de um ano, prorrogável por mais um ano) para os municípios que aderem ao cofinanciamento federal adequarem-se e estruturarem os serviços (inclusive, montarem seus quadros de trabalhadores concursados). Nesse entendimento, os índices de precarização registrados nos últimos levantamentos seriam transitórios, apenas um aumento aparente, tendo em vista o progressivo ajustamento dos municípios às legislações num futuro próximo. Esse discurso possui, no mínimo, três lacunas: (1°) independentemente de qualquer expectativa futura, a expansão da precarização ao longo dos anos é *real*, e tem consequências perniciosas *concretas* na conjuntura instalada; (2°) existem municipalidades (inclusive, com porte de metrópole) que participam do cofinanciamento à vários anos, e não promoveram concursos para estruturar suas equipes; (3°) o argumento governamental sustenta-se apenas numa promessa de resolução vindoura do problema, cujas garantias estão longe de ser implacáveis (além de estimular uma postura passiva dos trabalhadores e seus movimentos em face da luta por postos estáveis na assistência social, jogando as esperanças de resolução desses problemas numa suposta e futura aplicação das normatizações por parte das prefeituras).

[33] Remetemo-nos às pesquisas registradas em Brasil (2010a, 2011a, 2011b, 2011c, 2013a, 2013b, 2014b, 2015).

[34] Ao lado do indicador "recursos humanos", a "estrutura física" foi o índice que mais registrou um grau de insuficiência entre os "indicadores de desenvolvimento" monitorados nos CRAS pelo MDS entre 2007-2011. Os dados desmembrados encontram-se em Brasil (2010a, 2011a, 2011c, 2013a).

concurso público apresenta-se uma realidade, a falta de perspectiva de ascensão de carreira, os baixos vencimentos, os reveses com as transições de gestão governamental, dentre outros, condicionam o abandono, a permanente busca por inserções mais vantajosas, seguras e promissoras.[35] Por hora, nos importa sinalizar que esse cenário é alimentado pelas estratégias de reação burguesa à crise capitalista, dadas pela *acumulação flexível* e a *ofensiva neoliberal*, as quais possuem impacto objetivo na *contenção de tendências ideológicas e práticas políticas críticas ou antagonistas ao ordenamento burguês*, como veremos na análise da *restauração do capital* no Capítulo 2.

De modo combinado, as circunstâncias acima arroladas conformam a *aridez das condições e relações de trabalho* na esfera socioassistencial, operando como fatores sociodinâmicos que conjuram para interditar uma atuação profissional equalizada com os parâmetros técnico e gerenciais republicanos, forjados nos últimos anos, assim como uma intervenção político-pedagógica crítica, voltada, como diz Florestan Fernandes (1995), para o *despertar do talento inconformista.*

Mas a qualidade no exercício das atribuições postas pelo SUAS, assim como a direção ideopolítica da intervenção, comporta outros condicionamentos inarredáveis. A particularidade dos segmentos profissionais que contribuem para compor suas fileiras, a maior ou menor heterogeneidade desses, o grau de escolarização alcançado pelo seu conjunto, a afinidade que as categorias específicas possuem com a área em atuação ou as congruências de seus parâmetros interventivos com as demandas ocupacionais colocadas, a imantação que os respectivos projetos profissionais comportam em face do horizonte político incrustado no aparato jurídico e normativo, dentre outros. Cabe problematizarmos alguns desses vetores, de acordo com as tendências concretas emergidas nos últimos anos.

Iniciemos pelas distinções e a evolução, em termos dos índices de escolaridade e as áreas de formação em evidencia desde 2005.[36] O pessoal de ensino médio sempre foi o mais significativo, embora acrescendo pouco sua posição em relação ao geral durante os anos (46% em 2005 e 49% em 2013). Aqueles de nível superior assumiram uma média de 25% no

[35] Essas constatações são corroboradas por estudos qualitativos diversos, que enfocam contextos regionais: Beato (2011), Couto et. al. (2010), Fernandes (2008), Nery (2009), Ortolani (2011), Paiva (2014), Santos (2010), Silva, L. (2012), Silveira (2007). O quadro geral de precarização na assistência social foi tema das reflexões realizadas no *Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, organizado pelo CNAS em março de 2011, registradas em: Raichelis (2011), Rizzotti (2011), Silveira J. (2011), Carvalho e Silveira (2011), Teixeira (2011). Algumas pistas sobre a evolução da assistência social (e as relações de trabalho nessa política social) anterior ao anos 1990, são dadas em: Fleury (1991), Sposati et. al. (2014), Aguiar (2007), Sposati e Falcão (1990), Boschetti (2006), Mestriner (2001).

[36] A apreciação que segue baseia-se nos dados extraídos das pesquisas do IBGE (BRASIL, 2006a, 2010a, 2014a).

período 2005-2013, com tímido crescimento da sua proporção no quadro total. Os segmentos com pós-graduação alçaram usualmente uma posição periférica (de 3,1% em 2005, para 6% em 2013), embora tenham experimentado uma elevação absoluta de vulto; estes mais que triplicaram, saindo de aproximadamente 4 mil para 14 mil.[37]

Na integralidade, todos os estratos sofreram alguma ampliação quantitativa absoluta nos oito anos: os trabalhadores com nível fundamental (e/ou sem instrução) expandiram próximo de 1/3; dobraram os de nível médio e superior; e, conforme dito, se multiplicaram por três os pós-graduados. Aqui se afigura uma salutar tendência de alargamento das faixas com maior nível de escolarização, e um desempenho de destaque na dilatação obtida pelas camadas com terceiro grau. Se expressa um movimento de *profissionalização* cuja envergadura, de dimensões razoáveis, não pode ser subestimada. Em especial num terreno no qual o solidarismo e voluntarismo, o arroubo vocacional, o trato *ad hoc* e improvisista, a prática assistemática e emergencial, expressaram distorções gravíssimas, desde o desperdício de recursos financeiros e operacionais, a descontinuidade da intervenção assistencial, até a reconhecida manipulação clientelística e personalista das ações desenvolvidas.

Se tomarmos o inventário oferecido pelo IBGE (BRASIL, 2006a) sobre ao grau de escolaridade dos titulares dos órgãos gestores da assistência social nos municípios em 2005, os padrões encontrados não deixam de causar espanto. Cerca de metade desses cargos não auferia sequer algum grau de qualificação universitária. Correspondia a 48,1% a parcela dos gestores que não haviam ultrapassado o ensino médio.[38] Pense-se nas distorções que brotam quando consideradas particularmente as diferenciações regionais e entre portes populacionais. A Região Norte atingia o mínimo de 35% dos gestores municipais com nível superior; e nas menores municipalidades (até 5.000 habitantes) essa porcentagem desgarrava da média geral, rebaixando-se para 45,7%. O que equivalia a uma concentração maior de gestores com grau universitário no Sudeste (65%), e nos municípios mais populosos (mais de 500.000 habitantes) (88,6%).

Tais níveis de formação institucionalizada nos altos postos da assistência social são ignóbeis, não apenas pela influência ainda desproporcional de quadros administrativos com preparo técnico e científico superior. Seu alcance médio, que não transpassa mais da metade

[37] Os dados do *Censo SUAS 2013* (BRASIL, 2014b) demonstram que tal recrudescimento operou-se, no caso dos CRAS e CREAS, fundamentalmente pela via das especializações. Estas representam o título mais elevado de 93,5% dos profissionais com pós-graduação naqueles dois equipamentos sociais.

[38] Desse total, 37,1% tinham ensino médio concluído, 7,8% encontravam-se no ensino fundamental e 3,2% registravam o fundamental incompleto (BRASL, 2006a).

dos postos, surpreende mesmo no caso dessa política social, cujas distorções desde alhures imperantes são por demais conhecidas. Acrescenta-se, ainda, um agravante. Havia-se passado um decurso temporal de dezessete anos desde a promulgação da Constituição de 1988 e doze anos desde aprovação da LOAS de 1993. No mínimo uma década transcorrida, em que os balizamentos jurídico-institucional e gerencial requisitavam uma subversão no tratamento até então dispensado nesse âmbito. As novas exigências normativas e administrativas impugnavam o improviso técnico, a descoordenação interventiva, a inoperância financeira, a ingerência clientelística, a carência de estatísticas socioeconômicas oficiais, etc. Um cenário de necessidades novas, que naturalmente não podiam ser respondidas se o preparo intelectual dos mais elevados elementos da administração deixasse de contemplar os planos de qualificação técnica e científica que apenas o ensino superior (também pós-graduado) poderia oferecer.[39]

Os investimentos gerencial-normativos e estruturais nos anos subsequentes impuseram um razoável decréscimo às estatísticas negativas assinaladas acima. Contudo, a lacuna que deveria ser suplantada foi apenas amortizada. Em 2013 o IBGE (BRASIL, 2014a) discrimina que 34,7% dos titulares dos órgãos gestores nos municípios raiavam, no limite, o ensino médio (parte desses, 28,8%, estava graduando-se). Dessa vez os gestores com nível superior estendiam-se a 65,3% (38,5% com graduação e 26,8% pós-graduação), o que em 2005 representava 52% (37,8% com graduação e 14,2% pós-graduação). Esse redimensionamento, cuja existência em si tem sua relevância, operou-se proficuamente com maior peso entre os estratos pós-graduados.

Cotejando as categorias específicas que compõe os postos de nível superior, desde 2005 conservam-se majoritários os profissionais formados em Serviço Social, Psicologia e Pedagogia. Uma sondagem aproximativa sinaliza que as mesmas respondem por pouco mais de 80% dos técnicos com terceiro grau.[40] O *Censo SUAS 2013* (BRASIL, 2014b) identificou algo em torno de 56 mil assistentes sociais, 30 mil psicólogos e 17 mil pedagogos, atuando

[39] Por outra via, não cabe superdimensionar ou encarar abstratamente as vantagens que o acesso à um curso universitário pode proporcionar. É igualmente certo que o preparo para a atuação nas políticas públicas em diversas áreas ainda é frágil – sejam as competências para o gerenciamento e administração, seja as capacidades técnico-instrumentais, e mesmo políticas, para a execução terminal. Tal fato tão-somente amplifica as lacunas acima levantadas, pois acentua as requisições de gestores, não apenas com graduação, mas com formação pós-graduada na área. Além de impor exigências imediatas para a construção de políticas de (ou incentivos para a) qualificação continuada (complementar, de atualização e aperfeiçoamento), por parte das agências governamentais, para seus servidores e técnicos.

[40] As estatísticas disponíveis não estabelecem critérios totalmente homogeneizados nesse registro. Das publicações do IBGE, apenas os dados de 2005 e 2009 (BRASIL, 2006a, 2010b) esmiúçam as categorias profissionais específicas, mas com alguma discrepância dos parâmetros de sondagem assumidos. Dos *Censos SUAS*, acessamos os dados desmembrados apenas daqueles referentes aos anos de 2012 e 2013.

nos órgãos da Gestão Municipal e Estadual, nos CRAS, CREAS, centros de acolhimento e de população de rua. Em seguida, sobressaem-se os advogados, administradores, terapeutas organizacionais, fisioterapeutas, contadores, sociólogos, economistas, dentre outros menos significativos. Demais dados sugerem um efetivo ainda predominantemente feminino, com notável estrato jovem (e adultos jovens)[41] e, em consequência, de formação bastante recente.

Sobre isso, cabem algumas ponderações: a confluência dos três aspectos (sexo, idade e período da formação)[42], segundo as particularidades que se insinuam no corpo profissional do SUAS, não opera para torná-lo menos vulnerável ao assédio das vertentes ideopolíticas e das relações de trabalho próprias à ofensiva do capital. Ao contrário, expõe-no enquanto um campo privilegiado ao qual se volta a irradiação daquelas vertentes e relações. A acumulação flexível – na célebre formulação de Harvey (2005) – repercutiu em transformações no papel das mulheres na produção e nos mercados de trabalho.[43] As estruturas do mercado da força de trabalho decorrentes propiciaram a exploração das mulheres em ocupações de tempo parcial, em condições de remuneração extremamente baixa, subcontratação, frágeis de tradição sindical, além do retorno dos sistemas de trabalho doméstico e familiar, etc.

A intrusão de alguns desses fatores detona mediatamente, com ritmos, formas e funções específicas, na realidade dos assalariados empregados nas superestruturas estatais, como é o caso daqueles destinados à oferta da política socioassistencial. Nesta é possível supor um reforço reciprocamente benéfico entre algumas modalidades "ultramodernas" de controle do trabalho e os traços já longínquos (em parte mantidos) da atividade assistencial. Sobre as formas de controle do trabalho, pensamos especialmente naquelas estratégias que se apropriam das (e repõem as) desigualdades de gênero engastadas, capitalizando-as para uma elevação dos índices de exploração. Quanto aos traços tradicionais dessa política setorial, remetemos para a conformação da assistência social enquanto espaço ocupacional tipicamente

[41] As tabelas dos *Censos SUAS* dos anos 2012, 2013 e 2014 (BRASIL, 2013b, 2014b, 2015) informam que, em média, 82% dos quadros dos CRAS e CREAS são do sexo feminino. E o levantamento desse último ano registrou que, nos CRAS, 30% dos trabalhadores alcançava até 29 anos, e 35% encontrava-se na faixa de 30 a 39 anos – ou seja, no geral 74% dos mesmos possuía até 39 anos. A pesquisa de Paiva (2014) corrobora esses dados em nível regional.

[42] A pesquisa de Santos (2010) apontou essa mesma composição no caso dos assistentes sociais dos CRAS do Rio Grande do Norte. Sua grande maioria consistia em mulheres jovens com curto período de titulação.

[43] Os aspectos principais da apropriação das clivagens de gênero na reestruturação produtiva do capital também são levantados por Antunes (1999, 2011) e aprofundados por Hirata (2011, 2002).

feminino, de cariz subalterno e de menor prestígio social, em face da cultura patriarcal imperante.[44]

Outro elemento diz respeito à notável envergadura das faixas jovem (e adultas jovens) dos trabalhadores de nível superior. Como alude Alves (2011, p. 108), uma das formas de quebrar as resistências às mudanças exigidas pela *acumulação flexível* consiste na destruição (e reconstituição) dos coletivos de trabalho, "[...] compostos por operários e empregados de determinada faixa etária com determinado acervo de experiências de vida e de luta de classes portadores de determinados valores morais e sociais de um tempo passado". Esse seria um dos "elementos materiais pressupostos das inovações sociometabólicas", que implica a "renovação geracional do trabalho vivo", através da absorção de contingentes etários surgidos na (e moldados pela) "nova temporalidade do capitalismo flexível".[45] O processo de reestruturação produtiva (e sociorreprodutiva) do capital não deixa de ser, concomitantemente, uma "[...] reestruturação das gerações de trabalhadores que constituem os coletivos de trabalho das empresas" (ALVES, 2011, p. 108).

Inobstante esse seja ou não, no caso da assistência social, um processo conscientemente fundado pelas forças políticas representadas no governo; opere pelos mecanismos espontâneos do mercado de trabalho; ou seja tecido por esquemas racionais de gestão de recursos humanos[46], o mesmo favorece, menos que inibe, a instalação e permanência do ambiente de precarização encontrado.

Da mencionada extração geracional decorre ainda um curto tempo de titulação, ao menos em parte dos segmentos graduados. Isto é, estes são rebentos de uma vaga histórica na qual a investida da contrarreforma universitária frutifica velozmente.[47] No período, as influências sociodinâmicas que conspiram para caucionar a "efetividade da persistência conservadora" (NETTO, 1996) penetram, com poderosa energia, nos campos de formação profissional e de produção de conhecimento. O capitalismo tardio leva às últimas

[44] A escassez de investigações sobre os recursos humanos na assistência social, as estratégias configuradoras de seleção e controle dos profissionais, sua inserção sindical e a gestão do trabalho, etc., nos impede de avançar no desenvolvimento dessa hipótese. Para uma discussão sobre as relações de gênero e patriarcais, e sua expressão nessa política, mormente pela via do primeiro-damismo, consultar Torres (2002).

[45] Aqui é preciso fazer algumas ponderações: nem consiste um destino inescapável das novas gerações sua adaptação total e passiva à lógica da acumulação flexível, nem se pode excluir o movimento de adaptação e acomodação dos trabalhadores de meia idade (ou acima) àquela lógica. Trata-se apenas de destacar um efetivo de assalariados mais emaranhado (em termos psicofísicos, políticos, culturais, valorativos, etc.) nas pressões da época atual de crise generalizada.

[46] Novamente a ausência de pesquisas específicas a esse respeito não permite aprofundarmos tais hipóteses.

[47] Sobre o tema, cabe referir as sínteses contidas em ANDES-SN (2004, 2007), Cislaghi (2010), Lima (2007) e Sguissard (2009).

consequências aquilo que – num ensaio sobre os dramas humanos figurados no Balzac de *Ilusões perdidas* – Lukács (1965) designou de "capitalização do espírito". Em nossa época, as dinâmicas, conteúdos, produtos culturais e, com efeito, aqueles complexos a eles organicamente vinculados, mormente a educação, evoluem para uma indelével *subsunção real* à lógica de valorização do grande capital e da busca dos superlucros (MINTO, 2014).

Pense-se nos impactos deletérios da política nacional de educação no caso da formação dos assistentes sociais, categoria mais representativa entre os trabalhadores do SUAS. No geral, tal corporação profissional sofreu uma indiscutível expansão nos últimos anos: se em 2006 os inscritos nos CRESS de todo o Brasil chegavam a 70 mil, em 2015 os contingentes ativos elevavam-se a 150 mil (BOSCHETTI, 2015). Assim, mais que dobraram num curto intervalo de tempo. Todavia os novos cursos criados, através dos quais irrompeu o alargamento daqueles quadros, se configuraram predominantemente com os traços limitativos e as vicissitudes do assalto contrarreformista ao ensino superior. Da "explosão" dos cursos privados, em instituições não-universitárias[48], derivam: a natureza empresarial e a lógica da rentabilidade, precarização dos professores, o sucateamento, a carência das atividades de pesquisa, iniciação científica ou extensão, a proeminência do ensino a distância.[49] Do acréscimo (menos significativo) dos cursos públicos através dos padrões do REUNI emanam: a intensificação do trabalho docente e sua sobrecarga por demandas de ordem administrativa, o domínio de critérios avaliativos fundados no produtivismo e na competitividade intelectual, o incremento dos mestrados profissionalizantes, o estímulo às parcerias dos programas de pós-graduação com o setor empresarial, a subordinação da pesquisa à "inovação tecnológica" ou sua integração aos processos de "desenvolvimento", etc.[50] É elucidativo o diagnóstico fornecido por Iamamoto (2010a, p. 441), frente às tais definições: "Esse panorama do ensino universitário compromete a direção social do projeto profissional que se propõe hegemônica, estimulando a reação conservadora e regressiva no universo acadêmico e profissional do Serviço Social brasileiro, com repercussões políticas no processo de organização dessa categoria".

Afora o clima intelectual entabulado nos meios acadêmicos com a maré montante da pós-modernidade, manifestamente avessa às correntes teóricas e ideopolíticas amparadas no

[48] Basta cotejar os dados apresentados por Dahmer (2010).
[49] Além de Dahmer (2010), em CFESS, ABEPSS e ENESSO (2011) e CFESS (2014), encontramos as estatísticas e problemáticas acerca dos cursos EaD em Serviço Social.
[50] A análise de como esses condicionamentos rebatem em prejuízos a formação graduada e pós-graduada em Serviço Social encontram-se em Amaral (2012), Braz e Rodrigues (2013), Cislaghi (2011), Dahmer (2010), Dahmer e Almeida (2013), Iamamoto (2010a), Koike (2009), Pinto (2007).

legado marxiano (e engelsiano) ou nutridas pelos representantes mais notáveis da tradição marxista. Esse condicionamento influi para desgastar a hegemonia alcançada pelas tendências profissionais do Serviço Social que se fundaram precisamente nessas posições teórico-políticas. Sobre a intrusão da pós-modernidade no Serviço Social, basta cotejar as suas primeiras manifestações destacadas por Netto (1996) e a análise mais detida, fornecida por Santos (2007).

Outros analistas sustentam que as determinantes iniquas difundidas no âmbito na formação dos assistentes sociais são amplamente compartilhadas pela categoria dos psicólogos, a segunda mais abrangente entre os trabalhadores da assistência social. Também o número de psicólogos no Brasil saltou em poucas décadas: eram 54 mil em 1988, enquanto em 2010 correspondiam a 236 mil. A essa altura a quantidade de agências formadoras havia triplicado, desde as últimas duas décadas. E o índice de privatização dos cursos não logrou qualquer redução, ao contrário: passa de aproximadamente 70% em finais de 1980, para 90% em 2010 (YAMAMOTO, 2012). Isto é, igualmente o ensino de psicologia vê-se escamoteado pela propagação desmesurada da educação mercantilizada, das instituições despojadas do preparo em pesquisa e iniciação científica, com frágil qualificação docente, etc.[51]

Em geral, portanto, é indispensável nuançar a fragilização crescente da formação universitária de distintas levas daqueles profissionais recrutados pelo SUAS. Com repercussões lesivas, quer para o preparo e desempenho estritamente técnico-operativo em cada intervenção especializada, quer para a assimilação e irradiação da direção social estratégica ou do projeto ético-político angariado pelo avanço da organização e mobilização das diversas categorias.[52]

Ademais, quanto à Psicologia, uma síntese de determinantes encadeados desde finais de 1970 tem convergido para germinar e impulsionar produções ideais e direcionamentos políticos afinados com os movimentos das classes trabalhadoras e subalternas nas suas

[51] Sobre isso, ver: Bastos, Gondim, Souza e Souza (2011), Lisboa e Barbosa (2009), Yamamoto, Souza, Silva e Zanelli (2010). A formação em Psicologia vê-se ainda mais comprometida em relação à intervenção na assistência social. Enquanto no Serviço Social a legislação social é uma matéria obrigatória prevista nas Diretrizes Curriculares de 1996, entre os psicólogos um movimento nessa direção é recentíssimo.

[52] Veremos, adiante, que ao menos as vanguardas profissionais de assistentes sociais e psicólogos logo lançaram-se para determinar as contribuições, os papeis e as perspectivas políticas inerentes ao trabalho desenvolvido especificamente na assistência social.

entidades corporativas[53] e na produção científica, cuja projeção não deixa de ser significativa.[54] Os determinantes que explicam esses deslocamentos são múltiplos[55]: o engajamento na reforma psiquiátrica e na luta antimanicomial; a massificação da educação e o redimensionamento da condição socioeconômica do alunado; o assalariamento da profissão (e todas as mazelas sociais associadas, desde a precarização, a deterioração da remuneração, até o acumulo de inserções); a incorporação progressiva da psicologia nos sistemas de proteção social, em especial a saúde pública e a assistência social (em contraste com a tradicional dominância da atuação clínica de público elitista); a aproximação recente com correntes radical-democráticas e mesmo anticapitalistas de outras categorias (em especial dos assistentes socais, recorrendo inclusive às construções teórico-políticas à ela intrínsecas).[56] De toda forma, a Psicologia também trilha, no ambiente acadêmico, o mesmo terreno movediço enlodado pela pós-modernidade em que se move o Serviço Social há anos.

As duas profissões com maior peso entre os trabalhadores de nível superior, não casualmente, são aquelas as quais a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006b) especificou para a composição das "equipes de referência" das unidades socioassistenciais. Essa normatização definiu um quantitativo mínimo de técnicos em cada caso: segundo o equipamento determinado (CRAS, CREAS, unidades de acolhimento, etc.) e o porte do município em que se encontra a referida unidade estatal. Desses técnicos, as únicas categorias de nível superior fixadas foram os assistentes sociais, psicólogos (estes apenas *preferencialmente*, nos CRAS

[53] Tais vetores e posicionamentos são facilmente identificados nas campanhas, congressos, debates, etc. nos quais se envolve o CFP; estes vão desde a defesa da qualidade das políticas públicas de educação, assistência social, saúde (e saúde mental), sistema de direitos das crianças e dos adolescentes, as várias frentes em a favor dos direitos humanos (descriminalização do aborto, contra a redução da maioridade penal, pelos direitos relativos a diversidade e livre orientação sexual, as políticas de mobilidade, as críticas e alternativas dispostas em face das perversas definições do sistema prisional, a recusa dos processos de medicalização, a luta antimanicomial), até o embate estritamente sindical e trabalhista, com o Projeto de Lei 3338/2008, que estabelece a carga horária de psicólogos (as) em 30 horas semanais sem redução salarial.

[54] A apropriação dos debates do Serviço Social nessa área tem comparecido especialmente nos textos do professor Oswaldo Hajime Yamamoto – ver Yamamoto e Costa (2010), Yamamoto (2012). Principalmente a discussão sobre os projetos profissionais e as funcionalidades da profissão no interior da produção-reprodução capitalista, feitos por Jose Paulo Netto e Marilda Iamamoto. No texto de Yamamoto (2012, p. 15), o autor chega introduzir a discussão sobre a construção de um "projeto ético-político" para sua categoria: "[...] o que estamos defendendo aqui [...] é a possibilidade (ou não) de proposição de um projeto ético-político para a Psicologia, crítico e progressista, que possa, de uma parte, dar suporte às decisões ético-profissionais de ordem individual do psicólogo [...], e, para além da sua (indispensável) ação política como cidadão, ser coparticipante de um projeto ético-político que se articule com projetos societários mais amplos. E, nesse caso, evidentemente, estamos nos referindo a projetos societários que apontem a transformação estrutural da sociedade capitalista – e não a sua manutenção".

[55] Os principais indicadores a esse respeito estão resumidos em Yamamoto (2012), Yamamoto, Falcão e Seixas (2011).

[56] Nesse caso, é sintomática a articulação encampada em 2007 entre os CFESS e o CFP para a definição de parâmetros ético-políticos e profissionais para referenciar a atuação das duas profissões no âmbito da assistência social, donde resultou o documento CFESS e CFP (2007)

dos municípios de pequeno porte, mas obrigatórios nos demais) e, na proteção especial, também advogados.[57]

Em face disso, não tardou para que as entidades corporativas do Serviço Social e da Psicologia investissem na reflexão e sistematização acerca dos parâmetros de atuação, das diversas competências, estratégias e procedimentos específicos do SUAS que estariam condizentes com os seus aportes teórico-metodológicos e técnico-operacionais especializados. Sem esmiuçar as definições e competências estritamente operativo-instrumental específicas, importa-nos identificar o cerne da *direção ideopolítica* que aquelas entidades lograram equalizar para atuação na assistência social. Se, em algumas circunstâncias, a direção aludida assume afinidade com certos balizamentos jurídico-políticos impressos nas regulações e irradiados nas capacitações governamentais, ela cristalinamente não se detém nos seus limites. Por conseguinte, informa um horizonte que se impõe não apenas *para além* da perspectiva governamental, mas comportando inequívocas dimensões *colidentes* com tal perspectiva.[58]

A interlocução travada entre o CFESS e o CFP foi sintetizada inicialmente nos *Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social* (CFESS e CFP, 2007).[59] Na seção *A Assistência Social que defendemos*, as entidades coadunam com o espírito das regulações da LOAS, formatadas desde 2004, no concernente à *sua defesa da assistência social como política de Estado* e o *intensivo investimento na sua gestão e racionalização* através do SUAS. Recusam, portanto, todos os tipos de assistencialismo, clientelismo, fisiologismo e filantropização. Contudo alertam que tal processo não pode prescindir de um movimento de integração e articulação à Seguridade

[57] Isso significa que essas profissões devem constar necessariamente, num número mínimo, em qualquer CRAS, CREAS, etc. Ademais, a NOB-RH/SUAS não restringe o espaço para áreas afins, deixando aberta a possibilidade da adição das mesmas no caso de ampliação das equipes. A presença de assistentes sociais nas equipes municipais aparece como condição para o repasse federal desde a NOB 1999.

[58] Na própria apresentação redigida para uma nova edição do documento que coloca essas definições, o CFESS (2011c, p. 4) informa: "Esses parâmetros têm como pressuposto que a definição de estratégias e procedimentos no exercício do trabalho deve ser prerrogativa dos/as assistentes sociais, de acordo com sua competência e autonomia profissional. Isso significa que não cabe ao órgão gestor estabelecer padronização de rotinas e procedimentos de intervenção, pois o trabalho profissional requer inventividade, inteligência e talento para criar, inventar, inovar, de modo a responder dinamicamente ao movimento da realidade".

[59] Outros documentos dessas entidades foram divulgados posteriormente, intervindo no debate com uma posição correlata a encontrada nos *Parâmetros...*, cujo texto data de julho de 2007: em agosto de 2007, o CFP lança as *Referências Técnicas para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS* (CFP, 2007), que foi reimpresso em 2008, em vista da grande procura pelos profissionais; os resultados de uma ampla pesquisa sobre o trabalho da psicologia nos CRAS de Minas Gerais foram divulgados em 2011 pelo CRP-MG (BEATO, 2011); devido à alta demanda, o CFESS edita em 2009 os *Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social* (CFESS, 2011c), com o mesmo texto dos *Parâmetros...* de 2007, mas com conteúdo voltado exclusivamente para essa categoria; em 2009 esse mesmo Conselho, junto com o CRESS-RJ, organiza o *Seminário Nacional – O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS*, abordando as diversas dimensões do exercício profissional na área, suas possibilidades, polêmicas e limites – essas discussões foram registradas em CFESS (2011b).

Social e demais políticas sociais (emprego, saúde, previdência, habitação, transporte, etc.). Insistem na *rejeição de qualquer critério restritivo* que intente erigir a identidade da assistência social insulada, pura e simplesmente "como uma política exclusiva de proteção social" (CFESS e CFP, 2007, p. 11).

Assim, seria impraticável atribuí-la "[...] a intenção e o objetivo hercúleo e inatingível de responder a todas as situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social" (CFESS e CFP, 2007, p. 12), cujo enfrentamento solicita, não somente o esforço articulado de um conjunto de políticas sociais, mas também medidas econômicas, comprometidas "[...] com a geração de emprego e renda e distribuição da riqueza" (CFESS e CFP, 2007, p. 12). Isso para evitar um duplo risco que pairaria, ao que sugere a brochura, no texto da PNAS: 1°) "[...] de superdimensionar a Assistência Social e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas"; 2°) "[...] de restringir o conceito de proteção social aos serviços sócio-assistenciais" (CFESS e CFP, 2007, p. 13).

Nessa linha, um terreno de tensão entre as normatizações governamentais e a direção da atuação profissional proposta pelos Conselhos se manifesta explícito, porquanto estes afirmam que a intervenção "[...] não pode ter como horizonte somente a execução das atividades arroladas nos documentos institucionais, sob o risco de *limitar suas atividades à 'gestão da pobreza' sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante*" (CFESS e CFP, 2007, p. 11). Não caberia tal advertência se os formuladores dos *Parâmetros...* avaliassem que os documentos institucionais remassem na contracorrente da moralização, individualização e "gestão da pobreza". Além disso, caberia perguntarmo-nos qual seria a *pedra de toque* através da qual se distinguiria uma abordagem superior, que, de resto, encontrar-se-ia ausente naqueles documentos governamentais. Logo em seguida a mesma é sublinhada: "[...] todas as situações sociais vividas pelos sujeitos que demandam a política de Assistência Social têm a mesma *estrutural e histórica raiz na desigualdade de classe e suas determinações*" (CFESS e CFP, 2007, p. 11).

Em seguida, as duas áreas deslindam algumas concepções e pressupostos gerais em que se devem aportar seus técnicos. Não intentamos enveredar pelas peculiaridades e heterogeneidades ideopolíticas em cada caso, apenas é interessante sublinharmos alguns princípios abrangentes designados nos *Parâmetros...*

O CFP distingue que, desde finais dos anos 1980, a categoria é dinamizada por "novos movimentos de mudança na atuação profissional" (CFESS e CFP, 2007, p. 20). Como

implicação, adotou-se o "lema do compromisso social como norteador da atuação psicológica", acarretando ações diversas nos meios profissionais "[...] no sentido da construção de práticas comprometidas com a sociedade brasileira" (CFESS e CFP, 2007, p. 20). Mais ainda, "[...] é valorizada a construção de *práticas comprometidas com a transformação social, em direção a uma ética voltada para a emancipação humana*" (CFESS e CFP, 2007, p. 20). Os *Parâmetros...* requisitam o rompimento com uma atuação enclausurada nos escritórios (o "privatismo da clínica") e apartada das circunstâncias reais de vida dos segmentos populacionais demandantes, porquanto recomenda que os psicólogos atentem para os processos de sofrimento e os fenômenos psicológicos abrolhados nos ambientes concretos em que as famílias travam seus laços mais significativos. Confronta perspectivas psicológicas tradicionais, enfatizando a *exigência do protagonismo popular e a participação plena dos usuários*, além do fortalecimento dos espaços e instâncias de controle social, para efetivar uma assistência social "[...] conectada com as necessidades dos sujeitos e articulada com a defesa da vida" (CFESS e CFP, 2007, p. 21). Projeta uma *ação intersetorial sistemática,* articulada ao "*reconhecimento da realidade local na sua complexidade*", e incumbida na "*desnaturalização da violação dos direitos e de luta pela superação das desigualdades sociais*" (CFESS e CFP, 2007, p. 22).

Uma tal psicologia envolvida com a "transformação social" enfocaria "as necessidades, objetivos e experiências dos(as) oprimidos(as)" (CFESS e CFP, 2007, p. 23). As práticas daí derivadas "[...] *não devem categorizar, patologizar e objetificar a classe trabalhadora*, mas buscar compreender os processos estudando as particularidades e circunstâncias em que ocorrem" (CFESS e CFP, 2007, p. 23). Essa orientação ancora-se no entendimento dos sofrimentos humanos, dos complexos da subjetividade ou dos processos de significação inseridos num *conjunto de relações sociais*: "[...] o sofrimento não é só característico dos indivíduos, mas é *produto de um processo histórico, social e econômico de exclusão*, processo que deve ser denunciado nas práticas psicológicas" (CFESS e CFP, 2007, p. 37).

Por sua vez, a categoria do Serviço Social lembra o vínculo existente, desde suas origens, com as ações assistenciais (embora definitivamente não se resumindo a elas), e seu protagonismo recente na "luta pela instituição e consolidação da Assistência Social como política pública de dever estatal" (CFESS e CFP, 2007, p. 24). Embasada, na atualidade, por

um ousado e radical Projeto Ético-Político[60], aponta para um "perfil profissional" avesso às "[...] abordagens funcionalistas e pragmáticas, que reforçam práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente" (CFESS e CFP, 2007, p. 24). Atuação que seria alcançada apenas através de uma "perspectiva totalizante", ancorada no rastreamento dos "[...] determinantes sócio-econômicos e culturais das desigualdades sociais" (CFESS e CFP, 2007, p. 25).

O direcionamento em pauta aglutina uma "leitura crítica da realidade"[61] e a capacidade de identificação das condições materiais de vida, das repostas existentes na esfera estatal e da sociedade civil; o reconhecimento e fortalecimento dos espaços e modalidades de luta e organização dos trabalhadores; a formulação e construção coletiva, em articulação com os trabalhadores, de estratégias e técnicas para modificação da realidade e a pressão sobre o Estado visando à garantia dos recursos necessários à ampliação dos direitos (CFESS e CFP, 2007, p. 26). A construção da identidade profissional nos espaços de intervenção envolve aqui a "[...] *resistência frente às contradições sociais que configuram uma situação de barbárie, decorrentes do atual estágio da sociabilidade do capital* em sua fase de produção destrutiva, com graves consequências na força de trabalho" (CFESS e CFP, 2007, p. 15). Todavia o horizonte estabelecido "não se esgota na garantida da cidadania" (CFESS e CFP, 2007, p. 16). Diferente disso, "[...] as políticas e os direitos sociais estão presentes como *uma importante mediação para a construção de uma nova sociabilidade*" (p. 15) (CFESS e CFP, 2007).

Ao final do documento, quando delineadas as *Interfaces entre as duas profissões,* as abordagens pretendem somar-se almejando afiançar uma prática interdisciplinar apta a responder demandas individuais e coletivas, "[...] com vistas a defender a construção de uma *sociedade livre de todas as formas de violência e exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual*" (CFESS e CFP, 2007, p. 38). A partir de sua inserção nas equipes de referência do SUAS, o Serviço Social e a Psicologia visam contribuir para plasmar ações coletivas de enfrentamento das referidas situações, no sentido de "[...] reafirmar *um projeto*

[60] Notadamente ancorado e hegemonizado (mas nunca cerrado) nas construções mais fecundas do pensamento socialista revolucionário – diga-se, do legado marxiano e da tradição marxista – esse projeto profissional se põe de modo explícito uma "projeção de sociedade", um nexo patente com a defesa de um projeto societário alternativo, "[...] em que se propicie aos/às trabalhadores/as um pleno desenvolvimento para a invenção e vivência de novos valores, o que, evidentemente, supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação" (CFESS, 2011a, p. 22). Nos *Parâmetros...* (CFESS e CFP, 2007, p. 18-19) são reinscritos alguns princípios fundamentais do código de ética que equalizam-se mais diretamente com a luta dos assistentes sociais na e pela Assistência Social.

[61] É nas *Diretrizes Curriculares para os cursos de Serviço Social* (ABEPSS, 1997) onde localizam-se as competências gerais indispensáveis à compreensão do contexto sócio-histórico da intervenção. Estes são reproduzidos nos *Parâmetros...* (CFESS e CFP, 2007, p. 26).

ético e sócio-político de uma nova sociedade que assegure a divisão equitativa da riqueza socialmente produzida" (CFESS e CFP, 2007, p. 38). O trabalho interdisciplinar assim concatenado exige perfilhar uma *"perspectiva de totalidade"* que torne inteligível a posição do indivíduo "nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida", de modo a não responsabilizá-lo pela sua inserção socioeconômica (CFESS e CFP, 2007, p. 38). Em igual medida, "[...] psicólogos(as) e assistentes sociais têm papel fundamental na compreensão e análise crítica da crise econômica e da sociabilidade que assola o Brasil atualmente". Ambas profundamente determinadas pela "concentração de renda" e manifestando-se "[...] nos altos índices de desemprego, violência, degradação urbana e do meio ambiente, ausência de moradias adequadas, dificuldade de acesso à saúde, educação, lazer e nas diferentes formas de violação de direitos" (CFESS e CFP, 2007, p. 40).

Em resumo, através dos *Parâmetros...,* as instâncias corporativas das duas principais categorias envolvidas no SUAS ensaiam uma avançada direção ideopolítica para seu corpo profissional[62]. Pretendem uma mudança substantiva de matrizes e valores vetustos na assistência social. A reviravolta aspirada não vacila na defesa das conquistas da emancipação política, da cidadania social e dos direitos humanos, arrancados (e aprimorados) pelas lutas operária e popular do estágio de dominação burguesa emergido no país na crise da "contrarrevolução preventiva" (FERNANDES, 1976). Mais ainda, ela exige *conectá-los a alternativas progressivas no plano socioeconômico,* que torne viável e efetivo um impacto social abrangente daquelas conquistas.

Enveredam por uma abordagem que se pretende *histórico-social* dos atuais dilemas humanos, matizada pela análise estrutural das desigualdades existentes, das suas correspondentes raízes nos *antagonismos classistas*, na *apropriação desigual da riqueza socialmente produzida*. Em consequência, impelem-se para a *desnaturalização* e a explicitação do caráter *transitório* e *contingente* da ordem social dominante e suas contradições. Lastreada pela *perspectiva da totalidade,* a direção teórico-política aspirada

[62] Nesse ponto faz-se mister um adendo: o caráter das impostações ideopolíticas definidas pelos Conselhos de Psicologia e Serviço Social está distante de ser unívoco. No interior dos próprios *Parâmetros...*, como das brochuras lançadas posteriormente em exclusivo por cada entidade, há dissonâncias mais ou menos francas. Enquanto o Serviço Social move-se pela concepção crítico-dialética com maior coerência interna, explorando os nexos orgânicos entre estrutura e superestrutura, emancipação política e emancipação humana, perspectiva ideológica/teórico-metodológica (mormente, as categorias totalidade e historicidade) e os laços de classe em causa; a Psicologia revela uma concepção um pouco mais compósita, por vezes abstrata, caminhando no limiar do aprofundamento dos direitos, na defesa dos "oprimidos", flertando incluso com as vertentes associadas as práticas de "empoderamento das pessoas", de uma hipostasiada "emancipação das famílias" pela via da assistência social. Todavia, essas heterogeneidades, enraizadas no desenvolvimento particular de cada profissão, não desmerecem a radicalidade das definições sintetizadas nos *Parâmetros...*, tal como as destacadas acima.

posiciona-se vinculada às forças ocupadas em *transformações sociais substantivas*, em edificar uma *alternativa societária.* Como tal, a mesma demanda uma ruptura com o conservadorismo político e ideológico, o desmascaramento do caráter de classe da cultura e dos valores irradiados pelas instituições sociais, da explicitação dos sacrifícios humanos e iniquidades sociais, econômicas e culturais envolvidas na reprodução do capitalismo na particularidade brasileira, além do investimento estratégico em espaços e práticas fomentadores da auto-organização e protagonismo das classes trabalhadoras e subalternas.

Portanto, as referidas entidades corporativas aproximam-se da compreensão de que o meio para palmilhar uma ação profissional comprometida com as classes subalternas está dado na efetivação – parafraseando Florestan (1995) – de uma direção sociopolítica cujo caráter pioneiro e transformador hipoteca-se na associação recíproca *da atividade político-pedagógica crítica* e do *despertar do talento inconformista*. Todavia, a projeção de parâmetros assim formatados não deve ofuscar a análise concreta. Seria enganoso vislumbrá-los imediatamente como um referencial incorporado capilarmente no trabalho cotidiano do exército de assistentes sociais e psicólogos ocupados no SUAS.

Há duas décadas Netto (1996, p. 112) alertava para a existência de um descompasso, no caso do Serviço Social, entre as "vanguardas profissionais, altamente politizadas" e o grosso dos contingentes então atuantes: "[...] quem quiser apreender o perfil ideopolítico da categoria examinando as moções e resoluções dos congressos da década de oitenta certamente terá um retrato de um exército militante de combatentes anticapitalistas... Nada mais distanciado da realidade". Naquele momento, a legitimidade alcançada pelos posicionamentos de natureza crítica e/ou contestadora em face da ordem burguesa estava "[...] longe de equivaler à emergência de uma maioria político-profissional radicalmente democrática e progressista que, para ser construída, demanda trabalho de largo prazo e conjuntura sócio-histórica favorável" (NETTO, 1996, p. 112). Um raciocínio análogo deve ser usado para a realidade sobre a qual nos debruçamos.[63]

Detalhamos aqui algumas expressões de vertentes ideopolíticas críticas para a assistência social, catalisadas na articulação entre CFESS e CFP. Às mesmas devem-se somar outras iniciativas e manifestações, como a programática em defesa das condições de trabalho que foi progressivamente acumulada nos anais das *Conferências Nacionais de Assistência*

[63] Além dos vários condicionamentos já esquadrinhados, podemos lançar mão aqui de um dado mais imediato para demonstrar aquele descompasso na relação entre as vanguardas profissionais e os efetivos da assistência social. A pesquisa de Santos (2010) evidencia que, entre os assistentes sociais dos CRAS do Rio Grande do Norte, uma ínfima minoria (2,53%) conhecia os *Parâmetros*....

Social (ver ORTOLANI, 2011), além dos balizamentos ético-políticos propostos no *Encontro Nacional de Trabalhadores do SUAS* (2011) (ver TEIXEIRA, 2011) e o cravejamento de formulações críticas (por exemplo, o princípios da historicidade e a visão de totalidade) no texto da PNEP/SUAS (BRASIL, 2013c) – ver Quadro nº 6. Esses são direcionamentos alternativos com os quais as propostas de formação-capacitação encampadas pelo governo devem interagir – seja incorporando ou absorvendo seletivamente, seja confrontando através de vieses colidentes. Ao mesmo tempo, é oportuna a remissão às diversas tendências regressivas que convergem para contrarrestar as perspectivas crítico-emancipatórias nos meios profissionais: aspectos que designaríamos, não sem alguma inspiração florestaniana, de *influências sociodinâmicas inibidoras de uma cultura profissional crítica ou radical*. Essas "influências sociodinâmicas" se mostraram, com especial vigor, através da precarização das *condições* e *relações* de trabalho, mas também na fragilização da formação graduada.

Qualquer tentativa de ruptura com as vertentes ideológicas tradicionais na intervenção socioassistencial deve debater-se necessariamente com esse *presente* agreste, mas em igual medida com uma antiquada e paralisante *herança sociopolítica,* tão arraigada nas estruturas e relações estabelecidas quanto é ancestral sua constituição histórica. Essa *herança*, ao mesmo tempo em que estorva o avanço de vertentes críticas, alimenta toda investida imbuída na (re)composição da cultura profissional nessa esfera através de tradições conservadoras. Daí também a necessidade de apreendê-la nessa problematização.

É notadamente na produção teórica do Serviço Social onde deparamo-nos com alguns dos principais estudos críticos que se detiveram na recuperação e exame histórico-sistemático da conformação e das modalidades de atuação das chamadas "políticas assistenciais". Isso, não por acaso: a origem do espaço sociocupacional e a institucionalização dessa profissão guardam vinculações genéticas com a emergência e o evolver das instancias assistenciais (privadas e públicas) ocupadas com as refrações da "questão social" no país.[64]

Como uma expressão *típica* do trabalho técnico especializado empreendido nessas políticas nascentes, mostram Iamamoto e Carvalho (2005, p. 190) que a ação prática das primeiras assistentes sociais, entre os anos 1930 e 1940, incumbia-se fundamentalmente na

[64] No debate sobre a trajetória das políticas de assistência, datado de meados de 1980, Sposati et. al (2014, p. 35) identificam esse vínculo: "Na divisão sociotécnica do trabalho, o assistente social tem sido demandado como um dos agentes 'privilegiados' pelas instituições geridas diretamente pelo Estado, ou por ele subvencionadas, para efetivar a assistência." E acrescentam: "O caráter histórico de sua atividade profissional em qualquer instituição está voltado prioritariamente à efetivação da assistência". Em Iamamoto e Carvalho (2005) são expostas as vias concretas de como se operou tal relacionamento. E até a atualidade a natureza e a intensidade dos vínculos entre essa profissão e a assistência social é problematizada – ver Iamamoto (2010a) e o posicionamento do CFESS em nota de dez. 2005, "*Serviço Social é profissão. Assistência Social é política pública".*

"organização da assistência", na "educação popular" e na "pesquisa social", com um público preferencial (quase exclusivo) de famílias operárias, sobretudo suas mulheres e crianças. Tratava-se de uma "atuação *doutrinária* e eminentemente *assistencial*". As atividades mais frequentes eram "[...] as visitas domiciliares, os encaminhamentos – de muito pequeno efeito prático, devido à carência de obras que sustentassem semelhante técnica – a distribuições de *auxílios materiais* e a *formação moral e doméstica* através de círculos e cursos" (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005, p. 197). Estas correspondiam, grosso modo, às principais linhas de intervenção dos agentes técnicos em operação nas instituições comprometidas, central ou marginalmente, com as ações assistenciais (departamentos estaduais e municipais de Serviço Social, Previdência Social, entidades patronais, hospitais e clínicas, associações e obras particulares, etc.).

Mais destacada instituição provedora e organizadora da assistência social até os anos 1990, a LBA dignou-se a atuar em diversas frentes desde sua constituição. Havia se conduzido para o desenvolvimento de serviços ditos de saúde para a proteção da maternidade e da infância, num estágio inicial, em seguida enfatizando a educação da mulher para o trabalho e, posteriormente, vertendo prioridade às sequelas decorrentes do êxodo rural. Em finais de 1970, os serviços médico-hospitalares são remetidos ao INAMPS. No entanto, persistia uma miríade de iniciativas e programas, envolvidos desde então numa estratégia de progressiva interiorização, por intermédio da celebração de convênios com prestadores de serviços, além da ampliação do trabalho voluntário (FLEURY, 1991).

Uma ideia da diversidade interventiva acumulada até meados de 1980 nos é dada por Sposati et. al. (2014). Num quadro que arrola os programas sociais mantidos pela União nas regiões urbanas no país até o período, a LBA figura como fonte da atuação desenvolvida com: *assistência nutricional* – palestras e educação sanitária a grupo materno-infantil e comunidades, prevenção da desnutrição e suplementação de deficiências nutritivas desses segmentos; *assistência à idosos, deficientes e "menores"* – "reabilitação" de pessoas com deficiência e "prevenção de deficiências do excepcional", medidas preventivas "contra a marginalização do idoso", auxílios diretos à famílias pobres com crianças, creches, colônias de férias, ações contra evasão escolar; *assistência jurídica e regularização civil* – medidas imbuídas na extensão de igualdade jurídica à grupos pauperizados e no acesso ao registro civil; e *assistência social geral* – auxílios financeiros e materiais às famílias com baixa renda,

atividades de "promoção social", inserção produtiva e mutirões nas comunidades periféricas, promoção de atividades lúdico-recreativas nos finais de semana, etc.[65]

Alguns traços mais significativos da direção ideopolítica daquela atuação pedagógica imbricada geneticamente nas políticas assistenciais foram rastreados na produção científica que trata do discurso do Serviço Social nas décadas de 1930 e 1940 – destacadamente Iamamoto e Carvalho (2005). Lastreado na vertente mais direitista do pensamento católico europeu, e principalmente nas encíclicas papais, ele se mostra essencialmente doutrinário e apologético no entendimento mais amplo da sociedade. Antepõe-se escancaradamente ao "comunismo totalitário" e rechaça a ordenação social do liberalismo. Ambos, se supunha, incapazes de responderem satisfatoriamente ao problema das classes subalternas, ambientado numa pretensa crise mais profunda desdobrada com a secularização da sociedade e cuja resolução não podia ser outra senão a sua recristianização e reorganização na ótica do corporativismo cristão. O melhor dos mundos encontrar-se-ia numa imaginária vida pretérita – donde, afirmam Iamamoto e Carvalho (2005, p. 205), a "[...] idealização romântica da Idade Média, de uma ordem integrada e harmônica, de um mundo moral onde predomina a razão geral, norteadora da constituição e dinâmica dos organismos sociais".

O reacionarismo despudorado dessas premissas vocalizava, menos que o apelo a um mero recuo ao passado, os interesses das frações burguesas de base agrária em emplacar e manter as vias de uma *modernização conservadora* no país.[66] Os(as) assistentes sociais defendiam, nesse momento, que "[...] o governo seguiria uma política industrialista artificial – senão criminosa – contrariando a vocação agrária da nação" (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005, p. 205). Era nítido o conteúdo de classe desses protestos: transigia-se com o passado para que a marcha histórica não se precipitasse por meio de rupturas traumáticas – mesmo uma "revolução dentro da ordem" – insuportáveis à dinâmica do "circuito fechado" da "dominação imperialista externa" e do "desenvolvimento desigual interno" – onde imperam a extração dual do excedente econômico (FERNANDES, 1976).

---

[65] Acrescenta-se ainda programas sociais mantidos diretamente pelo Tesouro da União, Estados e Municípios, Ministério da Educação, Sistema Financeiro de Habitação, etc., com: atividades artísticas e esportivas nos Centros Sociais Urbanos, melhoramento de alimentação escolar, suplementação alimentar, estímulo de aleitamento materno, ações socioeducativas e culturais para as populações em situação de pobreza, desenvolvimento da educação pré-escolar, melhoria de índices de alfabetização, financiamentos para urbanização, aquisição ou reforma de moradias, construção e recuperação de habitações, aquisição e distribuição de medicamentos, etc. Além das ações empreendidas pela FUNABEM, como atendimentos de crianças e adolescentes pobres, abandonados ou autores de "infração penal", em regime de internato, semi-internato ou externato.

[66] Um acesso qualificado a discussão e ao arsenal teórico-histórico sobre os processos de modernização conservadora no Brasil encontra-se em Santos (2012) e Behring (2003).

Tratava-se de uma manifestação particular da corrente que o *Manifesto Comunista* há muito havia rotulado de "socialismo feudal". Nela, Marx e Engels (1998, p. 60) encontraram mesmo alguma "crítica amarga, mordaz e espirituosa [que] feriu a burguesia no coração". No caso brasileiro, malgrado contanto com alguma reprovação à burguesia, os efeitos ideológicos inerentes desse discurso não deixavam de resultar benéficos ao ordenamento capitalista dependente (e desenvolvimento desigual interno).[67] A fraseologia desfraldada pela hierarquia católica, e absorvida na ação do "apostolado laico", lampejava uma contestação ao capitalismo, mas limitada aos "excessos", às manifestações mais cruas da desigualdade. Sem grande esforço, redirecionada para a manutenção do *status quo* e o ajustamento moral das classes subalternas; em parte mediatizado pelo que Abreu (2008) sintetizou como "pedagogia da 'ajuda'".

O nascente proletariado era, aqui, responsabilizado pela situação "anormal" ou "patológica" na qual habitualmente se deparava. Distante de qualquer avaliação histórico-estrutural dos males imperantes, o discurso descarregava um fardo insustentável para intervenção estrita na crise de "formação moral, intelectual e social" da família. Quanto a esta, informam Iamamoto e Carvalho (2005, p. 206), tratava-se de "[...] reajustá-la através de uma ação educativa de longo alcance, para que tenha um padrão de vida que lhe possibilite um 'mínimo de bem-estar material', a partir do qual se poderá começar sua reeducação moral". Mesmo os auxílios materiais repassados eram encarados como inócuos se desacompanhados dessa prescrição central: a "reforma do homem", a moralização da família proletária, o disciplinamento de seus membros, a racionalização de seu modo de vida, etc.

Na passagem para a segunda metade do século XX penetrou, de modo progressivo, nos meios acadêmicos e interventivos do Serviço Social a vertente pretensamente asséptica da perspectiva modernizadora, oriunda da influência estadunidense. E aqui cabe uma advertência: essa mudança não significou uma evolução unilinear progressiva e natural do horizonte intelectual prévio. Mostra Netto (2004): mais que uma transição, desaguou uma interação complexa, um manifesto sincretismo, entre matrizes ideoculturais que, se resultou em rupturas visíveis com construções ideais precedentes, processou, ademais, notáveis

[67] Iamamoto e Carvalho (2005, p. 214) demonstram que o Serviço Social no país emerge num momento de redefinição do papel da igreja em face da consolidação no ordenamento burguês, como um "departamento" especializado da Ação Social e da Ação Católica. Consequentemente, "[...] no plano ideológico ele estará embebido de uma doutrina social totalitária; de um projeto de desenvolvimento harmônico para a sociedade; de uma *terceira via*, em que o capitalismo é exorcizado de seu conteúdo liberal; em que este capitalismo transfigurado e recristianizado aparece como concorrente do socialismo, na luta pela conquista e enquadramento das classes subalternas. O fulcro de sua atuação embrionária será a ação doutrinária. Reconquistar as massas, ir ao povo, liberá-lo da influência nefasta do socialismo, aconchegá-lo no comunitarismo ético cristão".

continuidades, inclusive com iniciativas restauradoras, no enfrentamento das iniquidades sociais avolumadas com o evolver da civilização burguesa, em seu estágio tardio. Recorrendo ao mencionado referencial, a profissão lança-se com maior vigor – sinalizam Iamamoto e Carvalho (2005, p. 334) – para a sistematização técnica e o tratamento dos "desajustamentos psicossociais", segundo as linhas da psicologia e psiquiatria: "O Serviço Social de Grupo, que a tempo vinha sendo usado de forma tradicional (recreação e educação), na década de 1950 começa a fazer parte dos programas nacionais do SESI, LBA, SESC, em hospitais, favelas, escolas, etc.".

Quanto ao legado institucional da LBA, a tentativa de engendrar uma racionalização técnico-administrativa de peso que rompesse – ao menos segundo o vislumbre dos textos e normas institucionais – o denso invólucro do tradicionalismo, foi empreendida quando a *autocracia burguesa* iniciava sua curva decrescente: a partir de 1974, com a ênfase alcançada pela política social no discurso oficial através do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, a direção da instituição sofreu modificações e incorporou-se a estrutura do MPAS. A modernização almejada ganhou fôlego em 1976 (outras tentativas de reforma administrativa na LBA ocorreram em 1946, 1963, 1965, 1972)[68] e procurou cunhar um corpo conceitual (enfatiza-se o objetivo da "ação terapêutica" na família), definir a população alvo (chamada "quarto estrato") e as ações prioritárias da política assistencial (os programas "convencionais" e "de massa").

Durante a década de 1970, também as ações da PNBEM (criada em 1964) absorvem "[...] um corpo técnico de profissionais graduados, responsáveis pela formulação de modelos técnicos-conceituais com vistas à racionalização da política para assegurar a normatização das práticas" (FLEURY, 1991, p. 70). Colocando-se hostil ao discurso assistencialista, a burocracia empossada logrou concatenar conceitos, atualizar teorias e criar modelos matemáticos para organizar a distribuição de recursos. Procurava transformar – atesta Fleury (1991, p. 74) – o antigo "modelo de atendimento carcerário" em um novo modelo "terapêutico-pedagógico", implicando a reversão da prática de internamento, cujo caráter era predominantemente repressivo, para uma intervenção voltada à manipulação de técnicas psicológicas e pedagógicas destinadas à "integração do menor à sociedade": "São

[68] Alguns registros das mesmas são encontrados em Souza e Silva (1978) e Pinto (2003). A memória do trabalho e das reformulações institucionais da LBA foram registrados a partir do regate da trajetória de alguns de seus agentes nas entrevistas realizadas pelo *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas.* Sobretudo aquelas concedidas por Luiz Fernando da Silva Pinto, Irapoan Cavalcante de Lyra e Anita Aline Albuquerque Costa.

características deste novo modelo as explicações do fenômeno com base na teoria da marginalidade e as práticas de laudos técnicos, cursos profissionalizantes, etc.".

Em face da matriz europeia, a perspectiva modernizadora, respondendo, no seu evolver, por um esforço no sentido de adequar a profissão as exigências postas pelos processos sociopolíticos emergentes no pós-64, singularizava-se pela "*apreciação* do desenvolvimento capitalista": contrastava com aquelas vertentes que a antecederam porquanto prescindia de qualquer viés anticapitalista (NETTO, 2005). A intervenção do Serviço Social, da qual seu agente patenteia-se como um "prestador de serviços", reclamando uma remuneração e situando-se com "portador de uma qualificação técnica", objetiva um padrão de integração que *barganha com a efetiva dinâmica vigente* e coloca-se a explorar as alternativas que ela oferece.

Para Netto (2005), busca-se atribuir um perfil de cariz tecnocrático ao Serviço Social, alimentando-o com os aportes extraídos do campo teórico pertinente ao estrutural-funcionalismo norte-americano.[69] Uma tal referência aos sistemas de saber articulado no âmbito das ciências sociais (notadamente as vertentes neopositivistas) é posta como compulsória, fornecendo-lhe legitimidade "científica". Ela estabelece-se assim congruente com a gestão capitalista da vida social: as instituições públicas, identificadas estritamente com o complexo governativo-administrativo, aparecem como necessidades legítimas do desenvolvimento, ao qual os profissionais deviam integrar-se funcionalmente, submetendo-se à racionalidade burocrática das reformas administrativas (potenciais ou em curso). Tal funcionalidade fincava-se, em grande parte – dada abertura aos influxos "científicos" provenientes da psicologia –, no enquadramento das refrações da "questão social" no âmbito da "personalidade", das "relações interpessoais", na ação dos(as) assistentes sociais enquanto "[...] agentes das 'mudanças sociais' basicamente postas como indução de modificações no meio social imediato para dinamizar um novo padrão de integração à dinâmica capitalista" (NETTO, 2005, p. 129), referenciados por uma "ideologia do promocionalismo", mobilizando ainda uma "pedagogia da 'participação'" (AREU, 2008). [70]

[69] Suas ações associavam-se agora a projetos técnico-administrativos acima do confronto de classes. Sobre a visão tecnocrática é elucidativa essa passagem de Netto (2005, p. 130): "Aqui, a vinculação social do ator profissional desloca-se do nível dos grupos (classes) para o nível de instrumentos técnicos. A alteração é sensível: a pertinência social do profissional não aparece diluída em 'valores universais' puros e abstratos, mas ancorada na sua condição de *agente técnico da 'mudança'"*.

[70] Note-se o espraiamento do chamado Desenvolvimento de Comunidade, com sua funcionalidade sociopolítica, em plano mundial e nacional, respondendo ao ordenamento internacional erigido no pós-II Guerra – ver Abreu (2008), Ammann (2003), Netto (2005), Souza (1999), Wanderley (1998).

Dos dois circuitos ideoteóricos acima referidos – cuja projeção na abordagem teórico-metodológica e político-pedagógica dos quadros profissionais da assistência social revelaram-se com destaque nos respectivos períodos – importa-nos assinalar quatro dimensões do substrato comum que lhes situam no terreno do *conservadorismo,* conforme Netto (2005, p. 36): a individualização, a psicologização, a naturalização e a despolitização das sequelas sociais derivadas das contradições dilacerantes próprias do metabolismo burguês.[71] Primeiro, conservam intocado o suposto liberal inescapável de que o destino pessoal é, em última instância, função do indivíduo enquanto tal: "[...] a consequência inelutável é que tanto êxito como o fracasso sociais são creditados ao sujeito individual tomado enquanto mônada social" (NETT0, 2005, p. 36). Mesmo quando perfilhado o caráter público do enfretamento das refrações da "questão social", as classes dominantes, através do Estado e seus intelectuais, incorporam o *ethos* individualista da tradição liberal, ressituando-o como elemento subsidiário no trato das iniquidades sociais, ao desloca-las para o espaço da responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam. Tal intervenção sobre a miríade segmentada de "problemas sociais", nos quais se metamorfoseiam as manifestações da "questão social", não elide a possibilidade e efetividade de enquadrar os grupos e indivíduos por eles implicados numa "[...] ótica da individualização que transfigura os problemas sociais em problemas pessoais (privados)" (NETTO, 2005, p. 36).

Mas a incidência do *ethos* individualista aparece especialmente como privilégio das instâncias psicológicas da existência social, cuja modalidade não se esgota na individualização dos "problemas sociais" e sua remissão a problemática singular, "psicológica", dos sujeitos afetados. Seu componente legitimador opera igualmente "[...] transferindo a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição de características pessoais do indivíduo (é então que emergem com rebatimentos prático-sociais de monta, as estratégias, retóricas e terapias de *ajustamento* etc.)" (NETTO, 2005, p. 41).[72] O elemento da naturalização, por seu turno, "[...] funda-se na consideração do social como

[71] Os apontamentos que seguem, relativos a esses quatro determinantes do pensamento conservador, recorrem a uma formulação sinótica das ideias contidas em Netto (2005) que, de resto, singulariza-os nos marcos de um estágio particular do modo de produção capitalista, aquele próprio da era dos monopólios.

[72] Sustenta Netto (2005, p. 42): a *psicologização* "[...] implica um novo tipo de relacionamento 'personalizado' entre ele [o indivíduo] e as instituições próprias da ordem monopólica que, se não se mostram aptas para solucionar as refrações da 'questão social' que o afetam, são suficientemente lábeis para entrelaçar, nos 'serviços' que oferecem e executam, desde a indução comportamental até os conteúdos econômico-sociais mais salientes da ordem monopólica – num exercício que se constitui em verdadeira *'pedagogia' psicossocial,* voltada para sincronizar as impulsões individuais e os papeis sociais propiciados aos protagonistas".

equalizado à natureza" (NETTO, 2005, p. 44)[73], sentenciando a inépcia dos sujeitos sociais para direcionar a vida social (ou a resolução de suas vicissitudes) segundo seus projetos. Assim encarada, a variabilidade da dinâmica societal obedeceria a regularidades fixas cujos rumos escapariam substantivamente a intervenção consciente dos atores históricos. Se a naturalização pode manifestar-se, de tal modo, como *desistoricização*, ela franqueia espaço também para a *psicologização*: "[...] ao naturalizar a sociedade, a tradição em tela é compelida a buscar uma especificação do ser social que só pode ser encontrada na esfera moral" (NETTO, 2005, p. 45). Donde não se aparta o enfoque *despolitizador* correspondente ao empenho burguês em deslocar a "questão social" da arena política, em privá-la de sua contextualização no interior dos antagonismos e lutas classistas, em torná-la indene de projeções alusivas aos grandes embates históricos e civilizatórios, em dissimulá-la como objeto de administração técnica e/ou de terapia comportamental, etc.

Muito embora a produção teórica do Serviço Social nos forneça algumas pistas alusivas às tendências ideoculturais e sociopolíticas[74] inerentes às aparelhagens institucionais e agentes técnicos ocupados com a política assistencial nos períodos assinalados – destacam-se nessa trilha as pioneiras contribuições de Sposati et. al. (2014) –, é indiscutível que, sejam quais forem as vertentes e posições em voga, estas em geral mesclavam-se com mecanismos e práticas político-pedagógicas retrógrados – manipulação clientelística, vinculação patrimonialista, trato voluntarista, fisiologismo, relações de favor, paternalismo, etc. Assim como conviviam com iniciativas mais ou menos progressistas-democráticas, críticas e até mesmo anticapitalistas, cuja expressão e desenvolvimento foram adensados e dinamizados na crise do *regime autocrático-burguês* e na entrada em cena dos movimentos operário e popular, especialmente a partir de finais de 1970 (as raízes, ao menos dos vetores democráticos, desarticulados ou insulados com as constrições políticas postas pelo ciclo autocrático, remontam ao final dos anos 1950). Nessa trilha, se manifesta um veio de renovação profissional caracterizado por Netto (2004) como "intenção de ruptura com o Serviço Social 'tradicional'".

[73] Nesse caso, mesmo as vertentes que repudiam alguns postulados centrais do positivismo "clássico", como as proposições da Doutrina Social da Igreja, evidenciam-se – segundo Netto (2005, p. 46) – inteiramente compatíveis com a naturalização da sociedade.

[74] Trata-se mesmo de *pistas* mais ou menos consistentes, tendo em vista a falta de pesquisas dedicadas exclusivamente à particularidade ideológica e pedagógica da intervenção na assistência social. Também ressalta-se o caráter de *tendências gerais* das definições acima referidas, que comportam heterogeneidade interna, combinações variadas e contradições, explicitam disputas e mesmo a presença de perspectivas alternativas (dentro ou fora do campo conservador).

Nos anos ulteriores, ele amadurece científica e politicamente, galgando uma posição hegemônica na categoria, consubstanciada no Projeto Ético-Político (o qual rebate, por sua vez, em direcionamentos como aqueles oferecidos pelos *Parâmetros...*). Sua vitalidade não anulava, todavia, o pluralismo intelectual e prático, as diferenciações internas, os conflitos entre definições teórico-metodológicas distintas (mesmo antagônicas) e a possibilidade de reverses ideopolíticos nos espaços formativos, corporativos e interventivos. No caso de conjunturas históricas adversas, como a aberta pela ofensiva burguesa no Brasil, estava passível de sofrer recuos ameaçadores, ver robustecidas novas e velhas modalidades de conservadorismo – desde o reforço do pensamento liberal, dos vieses tecnocráticos e das concepções pós-modernas, até o crescimento do reacionarismo de cariz religioso – ou encontrar-se obstaculizada por um ecletismo desorientador. Acrescente-se: estes são elementos com que se debatem os setores crítico-radicais do Serviço Social desde os idos de 1990, colocando à baila a polêmica sobre a crise do projeto profissional.[75]

Necessário nuançarmos: a atuação político-pedagógica dos agentes profissionais da assistência social (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, advogados, etc.), mediação através da qual os arranjos ideoculturais que portam podem ser socializados para amplas massas subalternas, vê-se incrementada com as transformações técnico-administrativas e estrutural-funcionais ocorrentes nessa política social durante a última quadra histórica. Nada indica que certas *funções diretivas*, nalguma medida sempre conduzidas no plano assistencial, sofreram qualquer arrefecimento. Embora isso não implique, naturalmente, a manutenção das *formas de racionalidade* concretas e específicas que tradicionalmente assumiram expressão através do mesmo.

Em todo caso, devemos insistir: a implantação e estruturação do SUAS na última década repercutiu num reforço inconteste das tarefas *intelectuais-pedagógicas* fomentadas pela assistência social junto aos segmentos de classe que lhes são demandatários.[76] Tarefas as quais as classes dirigentes, através do governo, buscam imprimir um *modus operandi* geral e um *direcionamento político* comum. Através da atuação político-pedagógica desses quadros

[75] O debate sobre a crise do "Projeto Ético-Político" pode ser cotejado em Barroco (2011), Braz (2007), Netto (1999, 2007c). A expressão das posições divergentes e sua interlocução foram oportunizadas no XI ENPESS, realizado em São Luís, em dezembro de 2008. Na pesquisa de Abreu (2008) encontramos alguns elementos que caracterizam uma "metamorfose da pedagogia da 'ajuda' e da 'participação'" e a "reatualização da função pedagógica tradicional do assistente social" na fase contemporânea da ofensiva capitalista.

[76] Isso fica expresso na expansão quantitativa de ações de cunho "socioeducativo" que acompanha a instalação do CRAS e CREAS. Principalmente daquelas atividades integradas no PAIF, com destaque para os SCFV (BRASIL, 2013d). As estatísticas a respeito dessa expansão podem ser encontradas nos *Censos SUAS* dos últimos anos, principalmente em Brasil (2013a, 2013b, 2014b, 2015).

técnicos ocupados na gestão e execução dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, determinadas concepções de mundo, valores e formas de racionalidade concorrem para influir do modo de vida de segmentos trabalhadores e subalternos.

Aqueles quadros, hoje constrangidos por uma formação superior fragilizada e assediados por *condições* e *relações* de trabalho maçantes, são instilados por *forças políticas*, senão antagônicas, ao menos contratantes: de uma parte, encontram-se as *vanguardas profissionais* e os *segmentos militantes* crescentemente politizados que estão buscando plasmar um direcionamento e uma homogeneidade ideopolítica democrática e crítica ao trabalho na assistência social; de outra parte, apresentam-se as instâncias governamentais superiores de gestão do SUAS, levando a cabo vastos e variados processos de *formação* e *qualificação* com conteúdos ideais algumas vezes colidentes com aqueles propostos pelas organizações corporativas e dos trabalhadores. Deparamo-nos, portanto, com um terreno em disputa. Vamos nos debruçar, na pesquisa, sobre as mediações intelectuais e pedagógicas as quais os setores governamentais recorrem para contribuir no alcance de *perfis profissionais* adequados aos interesses nele imperantes. Essas mediações possibilitam acessarmos os *conteúdos ideoculturais* que se busca difundir, através governo, para os gestores e técnicos da assistência social.

Para isso, além de resgatar as apreciações críticas[77] das regulamentações aprovadas no último decênio (PNAS, NOB-SUAS, NOB-SUAS/RH, etc.), tomamos como referência os conteúdos laborados nos processos de capacitação-formação desenvolvidos através do MDS, dos seus instrumentos regulatórios (editais, ementas, materiais de avaliação, etc.) e o caráter da aparelhagem intelectual-diretiva envolvida (escolas de governo, universidades, organismos multilaterais, instâncias financiadoras). Nesse caso, sempre enfocando aqueles empreendimentos de maior impacto, imbuídos na formação-capacitação de quadros profissionais e governamentais para a atuação na *política nacional de assistência social* – relegando, assim, a parte das iniciativas intelectual-pedagógicas que se referem à articulação e divulgação internacional.

Numa primeira aproximação analítica aos documentos coletados, identificamos que é numa publicação bibliográfica elaborada por uma equipe de intelectuais assessores do primeiro programa nacional de capacitação onde se encontram sistematizadas as bases conceituais e de gestão estratégicas, diga-se, no livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Bases conceituais e gerenciais que foram localizadas nos materiais

[77] Um mapeamento detalhado dessa bibliografia é apresentado no início do Capítulo 4.

dos cursos, formações, apostilas, etc., formatadas (resumidas, desdobradas, esquematizadas, etc.) de acordo com os objetivos didáticos em cada caso. Portanto, a crítica e categorização das elaborações presentes no livro (contempladas em nosso Capítulo 3) consistiram num meio para uma subsequente análise dos materiais e instrumentos das formações-capacitações específicas (registradas no Capítulo 4) – ver quadro abaixo. Do ponto de vista da exposição, desvelamos, no Capítulo 3, as teorizações mais sistemáticas, encontradas no livro *Concepção e gestão...*, para, em seguida, desdobrar, no Capítulo 4, algumas construções ideológicas mais diluídas e particularizadas, expressas nos materiais didáticos, editais, sumários executivos de pesquisas, os eixos temáticos disponibilizados para o financiamento da extensão universitária.

Quadro n° 2 – Atividades de formação-capacitação selecionadas e documentos consultados para análise

PROGRAMA GESTÃO SOCIAL COM QUALIDADE (2008-2012)	**Informações gerais: Guia Programa Gestão Social com Qualidade – Capacitação para agentes públicos e sociais (BRASIL, 2007).**
Capacitação descentralizada para gerentes sociais	1. Revista *Capacitação: Gestores Sociais que mudam vidas pelo Brasil* (BRASIL, 2009b). 2. Livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (BRASIL, 2009d). 3. Cadernos de Estudos *Capacitação descentralizada para gerentes sociais: desenho e resultados* (BRASIL, 2009a). 4. 30 (trinta) notícias publicadas no site do MDS entre out. 2006 e ago. 2008.
Capacitação para a implementação de SUAS e do Programa Bolsa Família	1. Manual *Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF* (BARATA, et. al. 2008). 2. 7 (sete) notícias publicadas no site do MDS entre ago. 2007 e out. 2008.
Formação de agentes para o controle social na Assistência Social	1. Manual *Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos* (BRASIL, 2009c). 2. 10 (dez) notícias do site MDS entre out. e nov. de 2009.
	1. Manual *Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2010c). 2. 9 (nove) notícias publicadas no site do MDS entre abr. 2010 e jul. 2011.
Capacitação de gestores e técnicos da Assistência Social para o Projovem Adolescente	1. 3 (três) notícias do site Destaque Notícias, de 14.02.2008.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CAPACITASUAS (2012-2014)	**Informações gerais: Resolução do CNAS, de 8 de março de 2012; Portaria N° 42 do MDS, de 5 de julho de 2012.**
Curso de Introdução ao provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e implementação das ações do Plano Brasil Sem Miséria	1. Matriz pedagógica, Ementa e Textos de apoio fornecidos no site do CapacitaSuas.[78] 2. Texto base *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS* (YAZBEK, 2008).
Curso Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM	1. Matriz pedagógica, Ementa e Textos de apoio fornecidos no site do CapacitaSuas. 2. Apostila *Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM* (BRASIL, 2013f).
Curso Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS	1. Matriz pedagógica, Ementa e Textos de apoio fornecidos no site do CapacitaSuas. 2. Apostila *Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS* (BRASIL, 2013g).

PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO		
Pesquisas	1. Cadernos de Estudos *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS* (PAES-SOUSA e VAITSMAN, 2007). 2. Cadernos *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS – Versão atualizada e revisada 2006-2010* (TAPAJÓS e QUIROGA, 2010). 3. Cadernos de Estudos *Desenvolvimento Social em Debate n° 16 – Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014* (BRASIL, 2014d). 4. Quadro Geral das Pesquisas Avaliação MDS - 2004-2013 (Portal SAGI, 2014). 5. Edital MTC-MDS SAGI-CNPq N° 36 de 2010. 6. Chamada Edital MTC-MDS SAGI-CNPq N° 24 de 2013. 7. Resultado Geral do Edital MTC-MDS SAGI-CNPq N° 24 de 2013. 8. 4 (quatro) notícias do site do MDS. 9. Sumários executivos de 36 pesquisas de avaliação do Edital MTC/MDS-SAGI/CNPq n° 36/2010.	
Pós-graduação	Pós-graduação latu sensu (Especialização) em *Gestão de Políticas Públicas e Desenvolvi-mento Social*	1. Estrutura curricular da Especialização. 2. Relatório de Gestão da ENAP 2011. 3. 11 (onze) notícias do site MDS e da ENAP. 4. 1 (uma) monografia concluída por aluno da 1ª Edição.
	Convênio Fiocruz/Capes-Brasil sem Miséria para Doutorado e Pós-Doutorado	1. Chamadas de doutorado e pós-doutorado abertas pela Fiocruz. 2. 4 (quatro) notícias do site MDS e da Fiocruz.
Extensão universitária	1. Editais PROEXT (2010, 2011, 2013, 2014, 2015). 2. Quadro de Resultados dos Editais PROEXT (2010, 2011, 2013, 2014, 2015).	

Fonte: Elaboração própria

[78] As matrizes pedagógicas, as ementas e os textos de apoio dos cursos do CapacitaSuas encontram-se todos disponíveis em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitas_uas/index.html> Acesso 2 mai. 2016.

Foi indispensável estabelecer algumas delimitações na pesquisa para o tratamento dos materiais, tanto do livro *Concepção e gestão...*, quanto dos dados das atividades de formação-capacitação. Em primeiro lugar, enfocamos os estratos que se destinavam a sistematizar e difundir *explicitamente* as concepções articuladoras que embasam a "nova cultura institucional" do SUAS, abstraindo os segmentos (mais abundantes) voltados para o repasse das orientações operacionais, técnico-burocráticas, dos componentes de gestão, da legislação vigente, dentre outros. Não supomos, com isso, que estas últimas encontrem-se esterilizadas em face das concepções de mundo existentes. Um exame detalhado das mesmas seria bastante profícuo. Porém os limites da pesquisa impuseram o recurso tático do referido enfoque.

As concepções e racionalizações centrais foram apreendidas a partir de três balizamentos com os quais direcionamos a análise dos materiais: primeiro, detemo-nos nas ideias que visavam fornecer significado e inteligibilidade para a *política social em geral*; segundo, destrinchamos a racionalidade intrínseca às elaborações empregadas para *caracterização da política de assistência social e sua funcionalidade*; terceiro, concentramo-nos em esquadrinhar as *implicações político-pedagógicas da adoção dos conceitos "risco e vulnerabilidade social"*, que se mostraram, no decorrer dos documentos, estratégicos para entender o (re)direcionamento proposto para a intervenção profissional. Com o estudo referenciado por esses eixos, foram desenvolvidos outros desdobramentos a eles articulados (relacionados às noções de "cidadania", "sociedade civil", "gerência social") que se mostraram frequentemente subordinados aos mesmos.

Em suma, a exposição desenrola-se visando um encadeamento explicativo de determinações através de cinco capítulos. Após essa Introdução, no *segundo capítulo* explicitamos os condicionamentos econômico-sociais e as contradições políticas que fornecem o solo histórico para o florescimento da variante ideológica geral a qual se vinculam as conceituações e racionalizações particulares detectadas nos processos educativos-formativos da assistência social, diga-se, o *social-liberalismo*. E isso, ponderando, para além do cenário internacional, aqueles fundamentos econômicos e políticos afetos à realidade brasileira do último decênio.

Nos *terceiro* e *quarto* capítulos, enfocamos as ideologias difundidas pelas iniciativas de capacitação-formação, privilegiando suas formulações sistematizadas, contidas no livro *Concepção e gestão...*, além de algumas de suas expressões específicas nos cursos, capacitações, pesquisas de avaliação, etc. No *terceiro capítulo*, abordamos em detalhes as

concepções fundantes e as estratégias de gestão sistematizadas, com maior grau de elaboração, no referido livro. Para isso, seguimos os três eixos já referidos: as ideias sobre o significado e a natureza da *política social em geral*; a racionalidade empregada para a *caracterização da política de assistência social e sua funcionalidade*; as *implicações político-pedagógicas do uso dos conceitos "risco e vulnerabilidade social"*. No *quarto capítulo*, centramos nas atividades de capacitação-formação, e seus correspondentes conteúdos ideológicos, implantadas através dos dois programas nacionais de capacitação, e buscamos apreender também a direção ideopolítica colocada para as ações governamentais no plano da pós-graduação, iniciação científica e extensão universitária.

Tomamos como suposto, para a condução da pesquisa, que as novas ideologias da assistência social enquadravam-se no campo do social-liberalismo, redundando num horizonte político-pedagógico que, marcando-se por uma roupagem crítica, atualizava o pensamento neoliberal em face das fissuras abertas com as crises econômicas, as fricções políticas e o acirramento da "questão social". Revigorando-o, assim, com o debate acerca da intervenção sobre as expressões mais críticas das desigualdades e do papel mais ativo do Estado. A análise mostrou um conjunto de teorizações e racionalizações com forte caráter tecnicista e empirista, onde predominam a imediaticidade e a superficialidade na abordagem da realidade social – seguindo, por sua vez, *pari passu* com sua deseconomização e fragmentação.

O formalismo abstrato colocou-se como tônica no tratamento das problemáticas e seus desdobramentos, relativos aos três eixos que guiaram o estudo dos documentos. Como decorrência, evidenciou-se um considerável segmento de elaborações que descuram das determinações relativas à particularidade da sociedade periférica e dependente, negligenciando, em igual medida, a conflitualidade de classes que é genética e estrutural. Concomitantemente, destacou-se a recorrência de um ecletismo teórico e político, no qual aspectos medulares da visão liberal mostraram-se amalgamados com definições típicas da socialdemocracia. Estas últimas expressando-se, com frequência, empobrecidas, em relação às suas fontes clássicas.

Os três principais rebatimentos dessas tendências em face da problemática de pesquisa específica consistiram[79]:

[79] Precisamos enfatizar que os rebatimentos desdobrados abaixo não necessariamente adquirem efetividade na direção da intervenção profissional na assistência social. Nossa pesquisa busca, tão somente, apreender as ideologias e suas tendências político-pedagógicas nos *processos de formação-capacitação* do governo federal. Ainda está por fazer uma pesquisa abrangente que mostre *se* e *como* os conteúdos desses processos são recebidos e absorvidos pelas equipes de campo.

1) Na explicação e crítica das contradições e desigualdades sociais parametrada pelos processos de *distribuição das riquezas,* e não pelos condicionantes estruturais da sua produção, das quais derivavam propostas de superação das assimetrias sociais também sustentadas em saídas distributivas, vinculadas a um projeto de "desenvolvimento com equidade social". Em relação à assistência social, isso significa a centralidade da defesa dos programas de transferência de renda como saída distributiva por excelência, e como estratégia prioritária na expansão dessa política social.

2) No discurso ideológico acerca dos direitos de cidadania (e, em combinação com estes, do Estado e das políticas sociais) com forte teor abstrato, hipostasiado em face da vida socioeconômica e esterilizado dos antagonismos de classe que lhe fornecem conteúdo histórico, donde resvalam alternativas presas no aperfeiçoamento das superestruturas institucionais, dos arranjos técnico-gerenciais das políticas sociais em geral, e da assistência social em específico. O que implica uma visão tecnicista para a condução das estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais.

3) Numa concepção da assistência social que equaliza suas funcionalidades face às prerrogativas típicas do pensamento social-liberal. Em especial aquela expressa na redefinição do estatuto teórico da "questão social", através da qual ela é reduzida ao fenômeno da *pobreza* identificada como "privação de capacidades individuais", e tal condição rotulada como "situação de risco e vulnerabilidade social". Embora implique numa reorientação das políticas sociais em geral, agora colocadas como mecanismo de "gestão dos riscos sociais" e combate à "vulnerabilidade social", essa alteração tem impacto mais profundo no deslocamento da concepção e dos propósitos colocados para a assistência social, uma política social na qual a *pobreza* sempre figurou como objeto de intervenção privilegiado. Efetivamente, ela tem seu fulcro conduzido para o enfrentamento do "risco e vulnerabilidade social", o que se expressa na fixação das suas prioridades em termos do "desenvolvimento de capacidades" dos indivíduos e famílias atendidos. Mas, nessa esteira, ocorre uma indução de metodologias de trabalho socioassistencial com acentuado teor individualizador e marcado peso psicologizante. A individualização se expressa na proposição de metodologias de trabalho social centradas na mudança de projetos individuais (ou familiares) para a superação da condição de pobreza. A psicologização é conformada, não somente por uma moralização *estrito*

sensu da pobreza, donde redundaram, no passado, inclusive terapias de ajustamento[80], mas pela promessa de sua suplantação por meio da escolarização, profissionalização e/ou assimilação de aptidões empreendedoras, que capacitariam para a luta individual por ascensão social na concorrência do mercado. O que oportunizaria a "emancipação" (ou a "autonomia") dos usuários da assistência social e suas famílias. Aqui, a hipoteca permanece na *redefinição de características pessoais dos indivíduos*, na *mudança subjetiva*, representada no alcance de determinados *conteúdos culturais e atitudes sociais* que representariam a "porta de saída" da sua condição social. O que se explica pela dilatação do publico da assistência social, que passa a integrar uma massa crescente de trabalhadores(as) precários(as) e superexplorados(as), além de desempregados(as) aptos para o trabalho. As referidas ideologias, e as práticas político-pedagógicas subjacentes, tendem a cooperar no sentido de sedimentar o consentimento dos mesmos para sua inserção subordinada no mercado precário da força de trabalho.

[80] Embora, com efeito, não sejam completamente descartadas essas alternativas nas metodologias propostas nos novos parâmetros de trabalho socioassistencial. Como veremos, na sua programática existe a prerrogativa para intervenção terapêutica em situações excepcionais, através da estratégia de "itinerário de inserção" ou "intervenção integral"

2. A restauração do capital e o advento do social-liberalismo

Olho na pressão, tá fervendo
Olho na panela
Dinamite é o feijão cozinhando
Dentro do molho dela

A bruxa acendeu o fogo
Se cuida, rapaziada
Tem mandinga de cabôco
Mandando nessa parada
Garrafada de serpente
Despacho de cachoeira
Quanto mais o fogo sobe
Mais a panela tá cheia

Olho na pressão, tá fervendo
Olho na panela
Dinamite é o feijão cozinhando
Dentro do molho dela

A bruxa mexeu o caldo
Se liga aí, ô galera
Tá pingando na mistura
Saliva da besta-fera
Chacina no centro-oeste
E guerrilha na fronteira
Emboscada na avenida
Tiro e queda na ladeira
Mas feitiço é bumerangue
perseguindo a feiticeira

Lenine, *Na Pressão*

As construções teóricas, as formas de racionalidades e os valores disseminados através dos processos educativos-formativos empreendidos pelo governo junto aos quadros profissionais da assistência social situam-se, primordialmente, no terreno do social-liberalismo. Em seu cerne, nutrem-se das criações ideais próprias daquela corrente definida por Castelo (2013a) como "segunda variante ideológica do neoliberalismo". Tendo como base o "momento predominante" da função social da ideologia, duas exigências de análise colocam-se para o prosseguimento do estudo: de uma parte, discernir os *conflitos sociais* concretos e específicos que subjazem (e aos quais buscam responder) as ideologias filiadas

àquela variante; e, de outra parte, detectar as contradições ou antagonismos específicos do *desenvolvimento socioeconômico* que se encontram, sempre de modo mediado, na raiz daqueles conflitos.

Ademais, visto que a investigação focaliza as ideologias incrustadas nos instrumentos e processos pedagógico-intelectuais peculiares à política de assistência social desenvolvida no Brasil da última década, as questões acima levantadas, retomadas nesse maior nível de concretização, podem ser assim fixadas. *Primeiro*, que resistências, conflitos e lutas sociais provocaram a necessidade de absorção, adequação e difusão das premissas social-liberais na assistência social, e como a resposta ideológica promovida pela referida política contribui, na sua especificidade, para solucioná-los? *Segundo*, que contradições socioeconômicas engendraram o desenvolvimento capitalista no Brasil, demandando, como parte dos ajustes necessários, a investida na expansão da política de assistência social, com suas implicações econômicas, mas também com os indestacáveis impactos ideológicos? Essas indagações guiam nosso estudo histórico-conjuntural, tanto em relação às legalidades macroscópicas do atual metabolismo capitalista, quanto em face das tendências que particularizam formação brasileira. Além daquelas dinâmicas sociais, políticas e ideológicas singulares que presidem a implantação e implementação da assistência social no período recente.

Isso significa enveredar pelas circunstâncias históricas da crise orgânica que abala as estruturas socioeconômicas e políticas do sistema capitalista quando se consuma a fase de ascensão histórica do capital. São os determinantes da *crise orgânica* que requisitam as *contratendências orgânicas* da reação burguesa, corporificadas no *tridente da restauração do capital*, cujos elementos compositivos são a mundialização financeira, a ofensiva neoliberal e a acumulação flexível. Mas não apenas isso. Significa também explorar as contradições e os conflitos germinados no curso mesmo em que a própria restauração do capital avançava, pressionando por corretivos que, dentre outros rearranjos, acabaram por colocar em evidência a variante social-liberal. Além de abordar o arco de inovações produtivas e sociometabólicas instaurado pela reação burguesa, assim como as correções de rota pelas quais se apura, desdobram-se na particularidade brasileira com temporalidades específicas, combinação e intensidades singulares, dadas pela condição dependente e as peculiaridades das lutas de classes no país. É no quadro mais amplo desses condicionamentos que as ideologias detectadas nos processos formativos-educativos da assistência social "ganham vida", ou seja, são perceptíveis enquanto *mediações de relações sociais concretas e determinadas*.

2.1. Crise orgânica e reação burguesa

O ponto de virada decisivo dos câmbios socioeconômicos, políticos e culturais que permanecem vigentes, definindo o âmago estruturador do mundo burguês contemporâneo, localizam-se no limiar dos anos 1970. O "aviso de incêndio" já começara a soar no termino da década anterior, com as convulsões políticas de 1968. Mas é no decênio seguinte que rebenta com sua inelutável nitidez a – chamada por Mészáros (2009a, p. 800) – "*crise de dominação em geral*" do sistema do capital, selando em definitivo aquele estágio dito "áureo" e "glorioso" da época imperialista consubstanciado no pós-segunda guerra, com o "bloco histórico fordista-keynesiano".[81] Denominada por Mandel (1985) de *capitalismo tardio*, a etapa dos monopólios então em vigência passa a sofrer, notadamente a partir do último triênio do "breve e extremado século XX" (HOBSBAWN, 2009), um ciclo de recessões fruto da convergência de *cinco tipos diferentes de crise*[82]:

> 1°) Uma *crise clássica de superprodução*, que demonstrou, com a recessão de 1974-75, a *conclusão de uma fase típica de queda da taxa média de lucros*, deslanchada antes da "crise do petróleo" e limitada, em duração e profundidade, por um *déficit financing* e uma expansão do crédito em grande escala – e isso, inobstante as eficácias decrescentes desses mecanismos para combater a depressão.[83] Sobre o declínio das taxas de lucros no período, Mandel (1990, p. 23-27) oferece importantes amostras: as margens de lucros das sociedades por ações americanas não-financeiras sofrem queda palpável após 1970, o que ocorre com patentes similaridades na Grã-Bretanha (com relação aos ativos líquidos das sociedades industriais e comerciais), na Itália (quanto a taxa média de lucros brutos), no Japão (em termos dos ativos brutos das empresas industriais,

[81] A denominada "Era de ouro", emergida após segundo lustro dos anos 1940, foi exposta na clássica brochura de Hobsbawn (2009). Também Mandel (1985) dedica importante parte de sua análise a esse momento da "terceira idade do capitalismo".

[82] Esse argumento foi levantado sinteticamente por Mandel (1990).

[83] A expansão do pós-guerra apresentou seus indícios de esgotamento já em meados da década de 1960, período no qual a competição internacional se intensificou, a medida que a Europa Ocidental e o Japão se reconstruíam e desenvolviam, seguidos por todo um conjunto de países recém-industrializados (destacadamente na América Latina e no Sudeste Asiático), fazendo cair o acordo de *Bretton Woods* e ocasionando a desvalorização do dólar. Nos finais daquele decênio – mostra Harvey (2005, p. 137) – "[...] o mundo capitalista estava afogado pelo excesso de fundos; e com as poucas áreas produtivas reduzidas para investimento, esse excesso significava uma forte inflação. A tentativa de frear a inflação ascendente em 1973 expôs muita capacidade excedente nas economias ocidentais, disparando, antes de tudo, uma crise mundial nos mercados imobiliários e severas dificuldades nas instituições financeiras. Somaram-se a isso os efeitos da decisão da OPEP de aumentar os preços do petróleo para o Ocidente durante a guerra árabe-israelense de 1973. [...] A forte deflação de 1973-1975 indicou que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação".

comerciais e financeiras), na Suécia (no índice de lucro bruto da indústria), na França (com a taxa de lucro e a relação lucro/valor agregado das empresas não-agrícolas). Por outro lado, pense-se no crescimento regular da *capacidade ociosa de produção da indústria*, como o exemplifica as estatísticas americanas quanto à taxa de utilização da capacidade de produção da sua indústria manufatureira, que passa por uma importante queda, principalmente depois de 1970. Também se deve notar o grau acentuado dos índices de expansão da dívida pública e privada no curso desses anos, tal como estimado por Mandel (1990, p. 221).

2°) A combinação da *crise clássica de superprodução* com a mudança brusca para uma "onda longa com tendência à estagnação", invertendo a "onda longa expansiva" despontada nos anos 1940, e que desde finais de 1960 cessou de mover-se em sentido ascendente.[84] Com a "onda longa com tendência à estagnação", inaugurou-se um novo momento, no qual os períodos cíclicos de prosperidade, em vez de mostrarem-se mais longos e mais intensos, como anteriormente, sucedem-se de modo menos febril e mais passageiro, enquanto as crises cíclicas de superprodução manifestam-se mais longas e profundas. Isso, o testemunham as dificuldades insuperáveis de retomar a economia no sentido de se aproximar das taxas de crescimento médio dos anos 1950-60 (MANDEL, 1990, p. 223-226, p. 246-249), além das médias das taxas anuais de crescimento do PIB real *per capta* nos países da OCDE, que despencam quase pela metade nas décadas 1970-80, comparadas aos níveis alcançados nos anos 1960-1970 (COELHO, 2005, p. 407). Também Chesnais (1998, p. 252) registra, entre 1961-1991, essa *tendência longa* de taxas de crescimento anuais decrescentes nos países industrializados.

3°) Uma nova fase da *crise do sistema imperialista*, que já havia sido levado a se livrar gradualmente do sistema colonial, transitando da dominação direta para a dominação indireta sobre os países semicoloniais e dependentes, modificando apenas marginalmente a partilha da mais-valia mundial entre a burguesia imperialista e as classes proprietárias dos demais países. A nova fase de crise é denunciada pela deterioração das relações de força em desfavor do imperialismo, que o obrigou, no início dos anos 1970, a conceder às classes possuidoras dos países da OPEP uma parte consideravelmente maior da mais-valia mundial, através de uma brusca e formidável

[84] Em Mandel (1985, p. 75-102) encontramos uma qualificada análise dos fundamentos das "ondas longas" no desenvolvimento do capitalismo. Apresenta também as explicações econômicas e sociopolíticas das "ondas longas" que se sucedem desde finais do século XVIII, até o reaparecimento de uma nova "onda longa com tendência à estagnação" após finais de 1960.

elevação dos rendimentos do petróleo (MANDEL, 1990). Oportuno acrescentar, igualmente, as fissuras abertas (inobstante o grau do seu impacto) no imperialismo estadunidense com a revolução na Nicarágua, no curso de 1979-1991[85], e a revolução no Irã em 1979. Ademais, a desagregação do império colonial português, impulsionada com a Revolução dos Cravos em 1974, coincidia com o ascenso de organizações revolucionárias com influência socialista em países antes subjugados, como em Angola, enquanto outros países africanos experimentavam crises políticas agudas[86], como a Etiópia, o Daomé (que mudou o nome para República Popular de Benin), a ilha de Madagascar, o Congo, a Rodésia do Sul (Zimbábue) e a África do Sul (na luta contra o *apartheid*) (HOBSBAWN, 2009, p. 436-442).

4°) Uma crise *social e política agravada nos países imperialistas*, resultado, tanto da conjugação entre depressão econômica e um *ciclo específico ascendente das lutas operárias*, da combatividade e da politização dos trabalhadores, quanto das reações provocadas pela tentativa da burguesia imperialista de impor a essas classes o peso da crise e a redistribuição da mais-valia. Nesse sentido, Mandel (1990, p. 223) aponta os indicadores da evolução das lutas operárias (número de grevistas e dias de greve) nos Estados Unidos, Japão, França, Itália, Grã-Bretanha e Alemanha (ocidental), dentre outros. Mas é lícito nuançar, ainda, alguns eventos significativos, como: as enormes ondas de greves operárias (com o apoio da revolta estudantil) na França em 1968; no ano seguinte, as chamadas "greves de setembro" na Alemanha, o "outono quente" na Itália, a grande greve de novembro no porto de Gotemburgo na Inglaterra; a greve geral de Quebec em 1972; o colapso de uma ditadura ultradireitista na Grécia em 1974; a Revolução portuguesa de 1974-75; o movimento do proletariado polonês entre 1970-1981; os conflitos trabalhistas que acompanharam a agonia do regime franquista em 1975-76; a crise doméstica experimentada pelos EUA na segunda metade de 1960, impulsionada pelo movimento contra a Guerra do Vietnã, a revolta dos guetos negros e o levante dos estudantes. Além de outros ecos em várias partes do mundo, como o *cordobazo* na Argentina em 1969, a explosão dos trabalhadores e estudantes na Austrália, os protestos estudantis na Cidade do México, a "Primavera de Praga" na

[85] Em paralelo com esta, também cabe sinalizar para a busca pela "via chilena pra o socialismo" com Allende (1970-1973), o movimento de guerrilha em El Salvador (1980-1992), as tensões do governo de Omar Torrijos no Panamá e a revolução na ilha de Granada em 1979.

[86] Inclusive consolidando forças aderentes, em geral apenas parcial e/ou *formalmente*, às ideias socialistas.

Tchecoslováquia em 1968, e mesmo a *Passeata dos Cem Mil* no Brasil em junho de 1968, além das greves de Contagem e Osasco, do mesmo ano.

5°) A conjugação das crises anteriores com a profunda *crise estrutural da sociedade burguesa* acentua, conforme Mandel (1990, p. 222), "[...] a *crise de todas as relações sociais burguesas* e, mais particularmente, a *crise das relações de produção capitalista*". Nesse aspecto geral, o economista nuançava como a credibilidade do sistema capitalista encontrava-se fortemente minada em função das reincidências da depressão. Aqui, a leitura mandeliana mostra um ponto importante de interseção com a posição de Mészáros (2009a). Sabe-se que não representa uma via de análise nova a associação entre o *modo de produção capitalista* e as crises. De intensidade e duração variadas, elas constituem o modo "natural" de existência do capital, formas pelas quais esse modo de controle do metabolismo social pode progredir para além de suas barreiras imediatas e, com isso, estender dinamicamente sua esfera de operação e dominação. A novidade histórica da crise contemporânea – defende Mészáros (2009a) – consiste no fato de que a mesma é, fundamentalmente, uma *crise estrutural*. Quatro são as características definidoras da peculiaridade da crise atual: I) seu caráter é global, ou seja, não se localiza numa esfera pontual da estrutura capitalista (financeira ou comercial, por exemplo), mas na "máquina capitalista" em seu conjunto (isso não descarta manifestações mais ou menos intensas em esferas específicas); II) sua abrangência revela-se concretamente *mundial*, não se confinando a um número limitado de países, mas refletindo em todas as nações imperialistas do planeta; III) sua escala de tempo é *extensa e contínua* – não limitada e cíclica, como as crises do passado –, caracterizando uma fase de recessão sem qualquer saída possível a curto ou longo prazo; IV) o modo de desdobramento dessa crise é "*rastejante*", ou seja, a mesma é *lenta e gradual*, embora não esteja imune de possíveis convulsões mais veementes e violentas. Atribuir-lhe um *caráter estrutural* não significa – ressalva Mészáros (2009a) – definir o esgotamento absoluto das condições materiais de produção e reprodução social do capital. Apenas informa que as contradições internas do sistema, ao contrário de serem absorvidas, dissipadas, desconcentradas e desarmadas pelos mecanismos de autocontrole do mercado, ou relativamente controlados pela intervenção estatal, tendem

> a se tornar cumulativas, e, portanto, estruturais, apresentando um perigoso bloqueio ao complexo mecanismo de deslocamento das contradições.[87]

Para entendimento do *todo vivo e interconectado* dos tumultuosos eventos econômicos e sociopolíticos que medram nessa época capitalista, o conceito gramsciano de *crise orgânica* parece mesmo conservar um candente potencial heurístico.[88] Nos *Cadernos do Cárcere*, a "crise orgânica"[89] é tida como um evento de largo alcance histórico, em amplitude e profundidade. No qual as *contradições insanáveis na estrutura* não podem mais ser contidas nos limites fornecidos pelas superestruturas vigentes, rebentando uma fase de convulsões econômicas, políticas e sociais. Quando se presencia um determinado "amadurecimento consciente" do caráter irreconciliável e insuperável das contradições classistas postas pela lógica prevalecente de reprodução ampliada do sistema, articulado ao não-esgotamento das possibilidades de luta e desdobramentos estratégicos da estrutura social.

Se essa crise tem como força motriz a *leis tendenciais da produção*, ou seja, é nutrida, em seu núcleo estruturador, pelas *contradições internas irremediáveis* da vida socioeconômica, com seus corolários sombrios sob todos os planos da vida social; implica, de igual modo, e em interação *orgânica*, problemas socioreprodutivos de ordem *político-ideológica de extrema abrangência.*[90] No bojo dessa crise, as classes (ou o arco de classes) que, até então, garantiam a supremacia não conseguem manter-se *dirigentes*, seus projetos políticos perdem eficácia histórica. Não apenas devido à erosão dos fundamentos econômicos que antes os caucionava, mas, concomitantemente, porque se chocam e veem-se ameaçados pelas movimentações e reivindicações dos dominados – que, de resto, tornam-se cada vez

---

[87] Para Mészáros (2009a, p. 334), esse *caráter problemático* da dinâmica expansionista no estágio de *crise estrutural* encontra dificuldades estrondosas de proporcionar alternativas duráveis "[...] não apenas no que se refere à *contradição entre capital transnacional e os Estados nacionais*, assim como *a invasão do ambiente natural* devido aos imperativos da reprodução autorreprodutora, mas também com relação aos limites estruturais absolutos encontrados pela transformação do tradicional 'exército de reserva do trabalho' numa explosiva 'força de trabalho supérflua' – ainda assim e ao mesmo tempo mais necessária do que nunca para possibilitar a reprodução ampliada do capital [...]. Com relação à demanda de igualdade substantiva [das mulheres], a que o capital é absolutamente avesso, ela representa um problema diferente, mas não menos sério. Pois a demanda afirmou-se nas últimas décadas de forma irreprimível, trazendo consigo *complicações insolúveis para a 'família nuclear'* – o microcosmo da ordem estabelecida – e, dessa forma, dificuldades proibitivas para a garantia da reprodução continuada do sistema de valores do capital".

[88] Pelo que nos consta, a utilização da noção de "crise orgânica" para a análise histórico-concreta desses fenômenos não é tão recorrente entre analistas brasileiros. Em nossos levantamentos, essa utilização aparece em Mota (2000), Braga (1996, 2002) e, mais recentemente, em Castelo (2013a). Todos utilizando-o, com maior ou menor detalhamento das fontes, e enfocando-o de acordo com as necessidades investigativas específicas, para compreender a natureza da crise instaurada a partir de 1970.

[89] O debate sobre "crise orgânica" aparece nos *Cadernos do Cárcere*, sobretudo, em Gramsci (2011a, p 447; 2011b, p. 33; 2007, p. 36-38, p. 44-45, p. 60-62, p. 96, p. 184, p. 197).

[90] Uma competente análise sobre a dupla natureza da crise nos estudos dos *Cadernos do Cárcere* pode ser encontrada em Bianchi (2013, p. 125-151).

menos integráveis e neutralizáveis, nos marcos das relações de hegemonia-domínio imperantes. Diz Gramsci: rompem-se os laços entre "governantes" e "governados". Os métodos e aparelhos da supremacia classista (política e ideológica) anacronizaram-se, saturam-se, perdendo "aderência" para soldar o bloco histórico crescentemente fissurado por complicações econômicas e políticas. Nesse interregno – parafraseando Lênin (1989, p. 97) – nem os "de baixo" querem (ou suportam), nem os "de cima" podem (ou conseguem) continuar vivendo à moda antiga. Dito diferente: os "de baixo" não querem mais ser governados, não se sujeitam mais como antes, e os "de cima" não podem mais manter-se governando da mesma maneira, não mais dominam com facilidade.

Ora, se a ossatura da *crise orgânica* é conformada nas *contradições internas do modo de produção*, a tarefa principal das classes dominantes passa a ser a de *erigir contratendências para retardar as consequências da irresistível tendência à queda da taxa de lucros*. Como nenhum *organismo vivo* compõe-se tão somente de sua ossada, pois a *crise orgânica* afeta o bloco histórico como um todo[91], as *contratendências* receitadas para remediar a crise necessitam afetar os *complexos das superestruturas*, os *modos de ser e viver* das classes em confronto. Em finais de 1980, Mandel (1990) alertava para a causa que o regime capitalista em crise perseguiria durante longos anos de modo tenaz: *uma retomada substancial da taxa média de lucro, graças a uma elevação brutal da taxa de mais-valia*. E reconhecia que uma tal elevação seria, naqueles anos, "[...] irrealizável sem uma derrota política e social mais grave do proletariado dos países imperialistas, da revolução colonial e/ou dos Estados operários burocratizados no curso do próximo decênio" (MANDEL, 1990, p. 230). Nenhum deles passou incólume à reação burguesa que se seguiu...

Se se trata de uma *crise orgânica*, as contratendências forjadas para confrontá-la devem preservar essa mesma natureza, precisam ser igualmente *contratendências orgânicas*, e agir conforme tal natureza: "[...] devem-se intensificar os métodos de trabalho, modificar as formas de vida operária e, principalmente, engendrar as bases políticas e sociais de uma iniciativa que permita às classes dominantes apresentarem seus interesses particulares como universais, isto é, válidos para todas as classes" (BRAGA, 2002, p. 294). Numa palavra:

[91] Oportuno lembrar, com Gramsci (2011a, p. 309), que as metáforas da "anatomia", da "estrutura" ou da "superestrutura" consistiam, no uso que lhes deram os "fundadores da *filosofia da práxis"*, para além de um recurso pedagógico, num estímulo para aprofundar as investigações metodológicas e filosóficas, sem, com isso, limitar a abrangência e a complexidade das relações analisadas. Utilizando tais noções, a unidade da *atividade humana sensível* é reafirmada: os aspectos "superestruturais" fazem "bloco" com a "estrutura anatômica", e com todas as funções "fisiológicas", pois "'[...] não se pode pensar num indivíduo 'despelado' como sendo o verdadeiro 'indivíduo', mas tampouco o indivíduo 'desossado' e sem esqueleto" – ver também Silveira Jr. (2014).

"lutar contra o novo e conservar o que oscila", renovando-o (GRAMSCI, 2007, p. 262). Como resposta, as classes dominantes passariam a aplicar forças crescentes nesse processo multifacetado de *restauração das bases de domínio do capital em crise* (BRAGA, 1996).

A *restauração do capital* seria inseparável, portanto, dos *processos de passivização*, pelos quais as classes subalternas são excluídas da participação ativa e independente nas mudanças laborais e políticas em curso. Confrontadas com a emergência *tendencialmente hegemônica* dos trabalhadores e subalternos, as classes possuidoras e dominantes dirigem contra essas massas sua própria *guerra de posição*, além das novas e velhas formas de domínio direto, de *guerra de movimento*. Seu objetivo é quebrar construção dos "de baixo" enquanto *classe plenamente constituída*, suprimindo o (e/ou agindo preventivamente para bloquear a edificação do) *elemento ético-político*. Procuram impelir as contradições sociais de caráter classista nacionais e internacionais, constitutivas da própria *crise orgânica*, para uma retraída em direção ao terreno econômico-corporativo, cristalizando-as ao nível do *primitivismo* das *forças políticas.* Para o alcance do qual coube recorrer, de modo privilegiado, aos processos de *transformismo*: aos quais, por diversos meios materiais e político-ideológicos, levam à absorção de dirigentes ativos dos subalternos para a zona de hegemonia inimiga, decapitando as tendências antagonistas, visando desorientá-las e desorganizá-las; ao mesmo tempo, dotando o bloco dominante de novas forças, vitalizando-o e atualizando-o.

Não se trata apenas de dissolver ou deslocar aquelas contradições sociais, mas também de conservá-las encerradas nos embates econômico-corporativos, nas modalidades "primitivas" de luta política, ou seja, nas resistências e confrontos cujo horizonte mantem-se confinado às margens de manobra dadas pela ordem burguesa. Em todo caso, o alvo da *passivização* é o *primitivismo*. E com ele, impedir o "[...] espírito de cisão, isto é, a conquista

progressiva da própria personalidade histórica" (GRAMSCI, 2011b, p. 79) pela "classe inovadora" que ronda a cena histórica.[92]

Para reverter as tendências depressivas da crise, a *restauração do capital* impôs aquelas contratendências afetas os circuitos estritos de valorização, mas que implicam e miram a *passivização político-organizativa e ideológica do trabalho*. Isso ocorre por dois movimentos, integrados, mas singularizáveis, englobando as esferas produtivas e superestruturais, para recompor o poder de classe e a subordinação proletária: de uma parte, é levada a cabo a chamada *ofensiva neoliberal*, doutra, se investe em substanciais mudanças laborais (e reprodutivas) através da dita *acumulação flexível*. Assumindo tal entendimento, Braga (1996, p. 213) observa que o "[...] neoliberalismo corresponderia ao processo de passivização no nível do aparelho e das formas estruturais da intervenção estatal, assim como, a reestruturação produtiva encarnaria o mesmo movimento, no âmbito das forças produtivas".

São, não apenas mediações (tecnológicas, gerenciais, legais, político-administrativas, etc.) das lutas de classes acionadas para contrarrestar os deletérios efeitos econômicos da crise, mas também *obliterar as resistências das classes trabalhadoras e subalternas*: atrofiando os mecanismos e práticas institucionais e político-organizativos dos quais dispunham para levar a efeito essa resistência; vergando as alternativas legal-protetivas que forneceriam certas condições mínimas de existência e garantias de barganha de sua força de trabalho; corroendo e/ou integrando os instrumentos e construções ideológicas e intelectuais as quais poderiam lançar mão contra a aridez do ambiente então criado pelo processo restauracionista; reinstaurando os coletivos de trabalho em bases ainda mais fluidas, indistintas, precárias e instáveis; poupando *trabalho necessário* com novos meios de alcançar

[92] Nesses apontamentos, nos valemos, principalmente, das teses de Braga (1996, 2002) – fizemos uma discussão mais detida sobre essas teses em Silveira Jr. (2013). Pare ele, estudo do conceito gramsciano de "revolução passiva" orienta teórica e metodologicamente a análise das transformações contemporâneas caracterizadas pela atualização das estruturas de domínio do imperialismo ocidental, que incorporam formas de *passivização* de incursões contra-hegemônicas para a superação da crise e a continuidade das relações de dominação, buscando reorientá-las para os interesses próprios da acumulação e reprodução do metabolismo tardo-burguês. Sua tentativa é definir os elementos estruturais do conceito de revolução passiva, explorando aquelas dimensões atualizáveis para o momento atual, marcado pela barbárie social do capitalismo tardio em crise. Para isso, o autor busca encontrar nos apontamentos de Gramsci sobre os eventos históricos de revolução passiva, elementos analíticos que podem conter determinações histórico-universais para a compreensão das formas pelas quais as classes dominantes buscam recompor seu domínio em tempos de crise orgânica – dentre os quais se destacam as formas de passivização e o transformismo. Nesse mesmo sentido, se encaminha o qualificado estudo de Castelo (2013a) sobre as fissuras da supremacia burguesa na era neoliberal.

a produtividade e inchar o exército de reserva, que pressiona, com a concorrência, a sujeição aos novos parâmetros de exploração, etc.[93]

Já observamos como a realidade das *condições* e *relações* de trabalho na política de assistência social são afetadas por esses condicionantes.[94] E isso ocorre porque a supercapitalização irradia pela institucionalidade estatal, de modo franco ou dissimulado: seja com a descarada privatização das organizações e atividades (produtivas ou de serviços), seja com a intrusão das novas premissas e modelos de gestão dos monopólios naqueles planos da aparelhagem pública cuja existência não conseguiu ser remetida à iniciativa privada. Donde os próprios campos de assalariamento da superestrutura governamental são objeto das práticas racionalizadoras, moldadas pelo espírito empresarial, organizadas segundo os parâmetros do gerencialismo. O que se expressa nas terceirizações, no trabalho temporário, na subcontratação, na incorporação da pedagogia das competências, na polivalência, dentre outros. Esses determinantes, segundo sua natureza passivizadora, conjuram para *contrarrestar o potencial de efetividade crítica e sociocêntrica dos segmentos democrático-radicais* corporativos que disputam a direção do trabalho no SUAS.[95] Ao mesmo tempo em que pressionam a aderência dos quadros profissionais a posturas conciliatórias, sedimentando a influência das pedagogias intrínsecas ao social-liberalismo nas metodologias de trabalho socioassistencial, em parte difundidas pelas *iniciativas de formação-capacitação* através do governo.

As mudanças qualitativas possíveis no trabalho profissional através do SUAS, sejam as de caráter estritamente republicano, sejam as imbuídas na construção de pedagogias críticas, ficam constrangidas pelo cenário laboral nascido da *restauração do capital*. No âmbito da política de assistência social, por exemplo, tal cenário coopera para: a substituição incessante de elementos experimentados e que conquistam conhecimentos mais apurados, mas encontram melhores alternativas de inserção ocupacional, por componentes ainda pouco familiarizados com o novo Sistema; o desestímulo pelo investimento em projetos duradouros e em experiências inovadoras de largo prazo entre os trabalhadores da gestão e, especialmente, operacionalização; a intimidação ou limitação de práticas político-pedagógicas dispostas a subsidiar a organização e participação autônoma dos usuários ou trabalhadores; o

[93] Não é viável aqui arrolar todos os meandros dos processos de passivização da restauração do capital, que, de todo modo, já foram sintetizados no trabalho de Braga (1996).
[94] Os dados sobre a precarização do trabalho e das condições do exercício profissional na assistência social foram apresentados na Introdução.
[95] Essa disputa fica expressa, por exemplo, na articulação entre o CFESS e o CFP que resultou na elaboração dos *Parâmetros...*, conforme abordamos na Introdução.

extrapolamento do espaço sociocupacional originalmente definido nas contratações, levando ao acúmulo de funções, ao tarefismo ou à burocratização; o estreitamento da autonomia e a consequente debilitação das resistências individuais e coletivas às ações regressivas sempre emergentes entre os setores conservadores instalados no governo.

Destarte, onde esse panorama adverso se instala, apenas com dificuldades hercúleas os trabalhadores da assistência social conquistam espaço e tempo para o estudo apurado das legislações e normatizações que presidem seus parâmetros de ação, que instituem os campos articulados de planejamento, financiamento e controle das suas atividades nos diversos níveis, que fundamentam alguns perímetros disponíveis para o exercício da autonomia profissional e informam brechas à edificação de alternativas de intervenção colidentes com a focalização seletiva. A precarização choca-os, ainda, com impedimentos de toda ordem para sustentarem um processo de reflexão permanente das tarefas executadas mirando: o aperfeiçoamento das capacidades técnico-operativas específicas do setor em atuação; a sondagem de vias metodológicas e processos de trabalho originais (incluso instrumentais, rotinas, etc.); a investida cuidadosa na superação dos impasses abrolhados durante a execução dos planejamentos (ou da improvisação decorrente das inconsistências dos planos construídos); a criação e proposição de experiências e conteúdos pedagógicos particularizados, díspares em face dos "pacotes prontos" remetidos pelas estruturas superiores de governo.

Além disso, sem apoio institucional e segurança laboral (e carecendo das garantias de gradação ascensional de carreira e salário) os profissionais em geral encontram-se impedidos para se debruçar e deter na formação e especialização acadêmica, na pesquisa aplicada e no preparo científico de alto nível, voltado às requisições operacionais e as questões teóricas que irrompem na política socioassistencial. Falta um terreno palpável que estimule e permita a produção de conhecimentos totalizantes, em virtude dos quais consigam examinar os condicionamentos sociopolíticos e econômicos vitais das problemáticas postas. E cujos resultados poderiam nutrir vertentes ideoculturais e práticas críticas, referenciadas socialmente na organização e fortalecimento dos trabalhadores e usuários. O que a ausência de estabilidade tende a vetar e desencorajar é a construção e sustentação de dispositivos, instrumentos e experiências de solidariedade classista que rescindam: o isolamento e a fragmentação profissional; as condutas egoísticas, mesquinhas e concorrenciais espicaçadas pela insegurança; as situações intimidatórias e os fatores de chantagem política que conduzem ao esmorecimento das resistências e aos posicionamentos empáticos com os segmentos dirigentes retrógrados.

Assim opera a *restauração do capital*, na particularidade da assistência social, para instaurar e/ou conservar a passivização teórico-política dos trabalhadores, também necessária para conquistar o consenso em face das ideologias disseminadas pelas *iniciativas formativas-educativas* empreendidas através do governo.

Precisamos ainda sinalizar, retomando uma perspectiva macroscópica, que a magnitude e o caráter da reação burguesa precipitada na quadra aberta no pós-1970 tornam-se inexplicáveis, se ladeados os efeitos da *mundialização financeira.* As crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção, brotada a crise, provocaram a gradativa reconstituição de uma massa de capitais famintos por valorização de forma financeira, como capital de empréstimo. Estes, encontradas as condições políticas favoráveis para fartar-se, com a ascensão dos *governos neoliberais*, impulsionaram um encadeamento de medidas monetárias propícias aos interesses dos credores, e a uma maior liberalização financeira. Uma guinada monetarista que correspondeu ao momento no qual novas instituições financeiras (as seguradoras, os fundos de pensão e as sociedades de investimento) ultrapassaram certo limiar, no crescimento do montante da poupança que centralizavam, passando a ter novas oportunidades de aplicação com a liberalização; tornaram-se, nesse curso, atores principais do regime de finanças mundializado, com *múltiplas e significativas oportunidades de participação e controle sobre as demais atividades econômicas*.

A desregulamentação financeira significou um estágio da crise em que se *abriu a caixa de pandora das transações parasitário-financeiras*, de meados de 1960 em diante. Dentre as principais medidas iniciais, estão: adoção do câmbio flexível após a revogação unilateral do sistema de Bretton Woods, a securitização da dívida pública dos principais países industrializados e as políticas de desregulamentação e liberalização financeira, que acabaram desmantelando a maioria dos mecanismos de supervisão e controle dessa esfera, criados, seja no pós-crise de 1929, seja findada a Segunda Guerra.[96] A *mundialização das finanças* redundou no avanço exponencial do poder das frações parasitário-financeiras, cuja acumulação deriva do "capital portador de juros", instaurando – defende Chesnais (1998, 2005) – um *regime de acumulação financeirizado ou de dominação financeira*.

[96] Impossível aqui o detalhamento das medidas tomadas e dos resultados das mesmas. Para isso, indicamos os fundamentais estudos contidos em Chesnais (1998, 2005). Importa sinalizar, em todo caso, que as medidas tomadas viabilizaram a vigência de três processos constitutivos da mundialização financeira: a *desregulamentação*, ou liberalização monetária e financeira, a *descompartimentalização* dos mercados financeiros nacionais e a *desintermediação*, a abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo tipo de investidor institucional – ver Chesnais (2005).

Destacam-se três dimensões do enérgico crescimento da finança: (1) a acentuação do movimento de *autonomia relativa* da esfera financeira em relação à produção, mas, sobretudo em face da capacidade de intervenção das autoridades monetárias; (2) o caráter fetiche, inteiramente mistificador, dos valores criados nos mercados financeiros; (3) o crescimento do controle dos seus operadores quanto aos contornos da mundialização, as decisões sobre quais agentes econômicos, pertencentes a quais países e em que tipo de transações, dela participarão (CHESNAIS, 2005). As circunstâncias instaladas com a liberalização refletem-se na descomunal elevação do patrimônio mundial de ativos financeiros, numa velocidade muito superior ao incremento da riqueza real. A razão entre o estoque daqueles ativos, em nível planetário, e o PNB no mundo era praticamente de um para um, nos 1980: o primeiro contabilizava 12 trilhões de dólares, enquanto o segundo reunia 11,8 trilhões. Para 2010, a projeção era de que esse crescimento da renda real, registrada pelo PNB, somasse 55,9 trilhões; já o estoque de ativos financeiros, saltaria para colossais 209 trilhões de dólares (PAULANI, 2009).[97]

Amontoam-se cordilheiras inteiras dessa riqueza fictícia sedenta por valorização nos ombros da produção real cambaleante. A avidez do capital parasitário-financeiro na caça aos superlucros (e dos lucros fictícios), e na procura de garantias para os ganhos projetados na sua atividade especulativa desenfreada, cooperam para criar estrondosas pressões sobre os índices e ritmos da exploração assalariada em todos os planos, diretamente produtivos ou não, na produção como no comércio e circulação de mercadorias, na fábrica como no Estado. Afinal, dificilmente encontrar-se-á, na época das finanças mundializadas, qualquer instância produtiva-reprodutiva de importância que não esteja tocada pelas transações dos agentes financeiros (e, portanto, não se encontre sob o seu raio de influência). Desde a negociação de ações das empresas, no mercado das bolsas, passando pelas fusões íntimas entre instituições financeiras e empreendimentos produtivos e de serviços, até a comercialização massiva dos títulos públicos. Agora, as formas de capital, financeiro ou bancário e industrial ou de serviços, diz Fontes (2010), encontram-se *pornograficamente entrelaçadas*. E isso, em todas as esferas onde a produção de mercadorias pode gerar valorização em torno de necessidades sociais, genuínas ou artificialmente criadas, do estomago ou da fantasia, desde o ventre até o tumulo.

[97] E isso porque as projeções informadas por Paulani (2009) não incluem o mercado de derivativos, ladeando, portanto, uma parcela considerável da riqueza fictícia. Uma ideia do contraste entre o total de derivativos e a produção econômica mundial é dada por Harvey (2011, p. 26-27): "De quase nada em 1990, esses mercados cresceram e passaram a circular aproximadamente 250 trilhões de dólares em 2005 (a produção total mundial foi então de penas 45 trilhões de dólares) e talvez algo como 600 trilhões de dólares em 2008".

Daí as *contratendências orgânicas* da *restauração do capital*[98] apenas constituírem-se enquanto tal, com sua natureza específica e seu ímpeto voraz, no caudal dessa torrente da *mundialização financeira*. As conexões entre tais fatores foram exploradas em estudos, hoje indispensáveis, sobre o tema. Quanto ao *neoliberalismo*, analistas como David Harvey e François Chesnais – como sintetiza Castelo (2013a) – entendem-no enquanto uma tentativa da *burguesia rentista* de reverter a tendência à queda da taxa de lucros. Além de fazer frente a outras causas da crise, atacando as organizações da classe trabalhadora, responsabilizadas pela corrosão das bases da acumulação, tendo em vista os conflitos redistributivos entre as rendas e riquezas. Na perspectiva informada, tal ofensiva consistiria numa *estratégia política* (com seus evidentes aspectos econômicos e ideológicos) que a classe burguesa, *hegemonizada pelas frações rentistas*, projetou e encampou "[...] para estancar o processo de democratização dos anos 1960 e 1970, cristalizado tanto o *welfare state* quanto no socialismo real" (CASTELO, 2013a, p. 240).

No tocante à *acumulação flexível*, o mesmo ocorre. Chesnais (1998, 2005) alega que os efeitos econômicos e sociais do novo regime de finanças de mercado transladam a sua esfera estrita de atuação, envolvendo todo o conjunto de mecanismos que comandam a exploração da força de trabalho (flexibilização salarial, duração e intensidade do trabalho) e a distribuição da renda. As alterações nas condições de remuneração, de contratação e de trabalho dos assalariados, com a generalização dos contratos precários, a subordinação aos requisitos de flexibilização das empresas, a queda relativa dos salários, tudo com base no desemprego elevado e em elevação, não são tributárias, exclusivamente, de uma mudança tecnológica *em si mesma*. Estariam ligadas visceralmente ao crescente peso das finanças e às exigências das novas instituições financeiras – ver também Salama (1998). Em texto mais recente, mostram Samala e Camara (2005, p. 61): "A propensão do capital portador de juros para demandar da economia 'mais do que ela pode dar' é uma consequência de sua exterioridade à produção. É uma das forças motrizes da desregulamentação do trabalho, assim como das privatizações". Mais ainda, "[...] ela tende, também, a modelar a sociedade contemporânea no conjunto de suas determinações" (SALAMA e CAMARA, 2005, p. 61). O próprio Harvey (2005, p. 181), que entende esse período como um "regime de acumulação flexível", reconhece-se "[...] tentado a ver a flexibilidade conseguida na produção, nos mercados de trabalho e no consumo

[98] Ou seja, a *ofensiva neoliberal*, simultaneamente *campo ideológico* e *estratégia política* da reação burguesa; e a *acumulação flexível*, configurando a reestruturação produtiva e sociorreprodutiva do capital, em nível tecnológico e organizacional da produção, como de controle e subordinação trabalho.

antes como *resultado da busca de soluções financeiras para as tendências de crise do capitalismo* do que o contrário".

Em todo caso, a própria *mundialização financeira* evidencia-se um arco de medidas, entronizado pelo grande capital e seus "porta-vozes" político-ideológicos, para contrarrestar a crise. Da mesma forma que a *ofensiva neoliberal* e a *acumulação flexível*, as quais a financeirização imprime um ritmo obstinado, tornando-se delas indissolúvel. Formam uma *unidade de diversos* da reação burguesa contemporânea, sustentam-se reciprocamente na sua interação dialética.[99]

Numa formulação sintética, a *restauração do capital*, impulsionada pela "supercapitalização", promoveu, pela via das privatizações, uma verdadeira "espoliação" (HARVEY, 2004) do patrimônio estatal de domínio público, absorvendo, para a órbita da valorização, segmentos produtivos e de serviços antes acastelados no Estado e/ou balizados pela lógica que presidia as políticas de seguridade social. Tornaram-se correntes as exigências, tanto de desoneração fiscal da carga relativa aos custos com as medidas protetivas do trabalho, quanto de reversão do fundo público para o amortecimento do brutal endividamento estatal detonado com a liberalização financeira. Nos dois casos, se maximiza uma perseguição desapiedada por circunstâncias econômicas e políticas que assegurem a lucratividade capitalista, sejam naqueles empreendimentos envolvidos com a exploração direta da força de trabalho, sejam nas atividades especulativas com os títulos da dívida pública resultante das transações parasitário-financeiras. E ambas repercutem numa profunda *reconfiguração regressiva* dos direitos e políticas sociais, expressa na assistência social através dos processos de focalização seletiva e da proeminência da transferência de renda. Essa *reconfiguração regressiva* tendia a incorrer, igualmente, num recrudescimento da "questão social".[100]

Além da obstinada dilapidação das seguranças do trabalho, a corrida pela exponenciação da taxa de mais-valia promoveu-se através da *recomposição do exército industrial de reserva*, permitida, em larga medida, pela incorporação das tecnologias e

[99] Sobre esse *tridente do capital na fase restauracionista*, encontra-se uma quantidade farta de estudos. Acerca das tecnologias, das inovações organizacionais e sociometabólicas, dos impactos e regressões sobre o trabalho, infligidas pela *acumulação flexível*; assim como das condições de emergência, dos suportes teórico-filosóficos, das experiências político-administrativas concretas, da atividade da aparelhagem hegemônica, das problemáticas consequências humano-sociais, etc., relativos à *ofensiva neoliberal*. Apenas para citar alguns títulos principais: Alves (2011, 2007, 1999), Antunes (2011, 1999, 1995), Behring (2003, 2011a), Bihr (1998), Braga (1996), Castelo (2013a), Chesnais (1998, 2005), Harvey (2005), Jameson (1996a), Laurell (2002), Netto (2007a), Sader e Gentili (1999, 1995), Soares (1998).

[100] Um tratamento teórico e histórico da chamada "questão social" foi apresentado principalmente em ABEPSS (2001), Iamamoto e Carvalho (2005), Mota (2008) e Netto (2013).

modelos gerenciais/organizacionais poupadores de trabalho vivo. A qual faz insurgir, inclusive, o que Mészáros (2009a) denomina "desemprego crônico", combinado, ademais, com o acirramento da tendência à "equalização da taxa diferencial de exploração". Veja-se, por exemplo, como as taxas de desemprego na CEE e OCDE saltaram de 2,4% e 3,4%, em 1973, para, respectivamente, 9,0% e 6,4%, em finais de 1989. Apenas na CEE, o número de desempregados, que não passava de 3,5 milhões na entrada dos anos 1970, chegava em 1989 a 13 milhões (COELHO, 2005, p. 421). Uma massa crescente de trabalhadores – não apenas na periferia do mundo capitalista, mas nos países centrais, não apenas em setores marginais da economia, mas nos núcleos avançados do sistema produtivo – é ameaçada pelo desemprego, vitimada pelo pauperismo, sofre com o rebaixamento dos níveis de vida, depara-se com inserções laborais mais extenuantes e intermitentes (MÉSZÁROS, 2009a, p. 310-384).

É a partir desse processo que se torna inteligível a hipertrofia da assistência social, em especial através dos programas de transferência de renda, atuando enquanto um dos mecanismos mobilizados para a reprodução da superpopulação, com destaque para seu estrato subempregado e superexplorado, correspondente ao segmento estagnado.[101] Diz Boschetti (2016, p. 166): "A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho [...]". Tal fenômeno se associa ainda [...] à tendência geral das políticas sociais de 'ativar' os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível" (BOSCHETTI, 2016, p. 166). Como veremos na análise das *iniciativas de formação-capacitação*, na assistência social essa tendência se manifesta no deslocamento do seu enfoque no sentido do "desenvolvimento de capacidades" e na difusão de metodologias que perseguem a assimilação de "ativos", por parte dos usuários, com vistas à sua "autonomia", "auto-sustento", "emancipação", etc. *Portanto, existe um vínculo orgânico entre as novas ideologias difundidas e essa ampliação no publico da assistência social.*

Antes de voltarmos a essa problemática, nas próximas seções, é preciso destacar: toda a *avalanche neoliberal* que cooperou para esse processo, integrada também por estratégias de coerção-repressão sobre as forças recalcitrantes do movimento operário e popular, vê-se beneficiada pelo assalto ideológico das concepções pós-modernas em diversas instâncias do "mundo da cultura".

[101] Para uma recente análise desse processo no raio mais amplo do capitalismo central e periférico, consultar Boschetti (2016). Um estudo sobre esses mecanismos no caso brasileiro encontra-se em Sitcovsky (2012, 2010).

Qualificamos aqui a pós-modernidade como um *conjunto de determinadas atitudes culturais*, um *repertório determinado de atitudes perante a cultura e a política*, ou um *movimento intelectual*, que se sustenta numa *referência crítica ao legado da modernidade*, particularmente, do iluminismo – ver Coelho (2005), Netto (2000, 2010) e Rodrigues (2006). Reproduzindo uma anotação de Coelho (2005), arriscaríamos a seguinte designação, ainda mais precisa: a pós-modernidade opera a negação performática do programa de emancipação racional do gênero humano, herdado do século XIX, e que havia sido, até a primeira metade do século XX, fonte de inspiração da luta democrática e socialista. Arriscando uma periodização, localizaríamos o ponto onde o pensamento pós-moderno arranca em definitivo no mundo da cultura no final dos anos 1970. Embora caiba a ressalva, levantada por alguns analistas, sobre o fato de que elementos característicos desse veio cultural já se insinuassem, frequentemente ainda em germe, décadas antes – por exemplo, desde o pós-guerra, nos trabalhos da Escola de Frankfurt (cf. NETTO, 2000, 2010), ou, nos idos subsequentes, através da produção de Foucault (cf. RODRIGUES, 2006).

Se se quer uma datação mais rigorosa, à referida fronteira histórica cabe a baliza da publicação do "ensaio fundacional" *A condição pós-moderna* de Jean-François Lyotard (1988), em 1979. Daí em diante, a tendência cultural em tela irrompe nos domínios do saber (principalmente na querela sobre a epistemologia das ciências), invade manifestações estéticas (em especial na arquitetura, artes plásticas e literatura), contagia práticas e ciências políticas (as concepções sobre as formas de organização dos sujeitos coletivos, os novos movimentos sociopolíticos, a diluição das experiências classistas, etc.), constituindo, nas décadas consecutivas, um campo ideoteórico diferenciado e aglutinador de uma larga bibliografia. À esse terreno, são frequentemente associados, sem um consenso definitivo, os trabalhos de Agnes Heller (1998), Boaventura de Sousa Santos (1997, 2001), Ernesto Laclau (1992), Jacques Derrida (1991), Jean Baudrillard (1995), apenas para mencionar os mais citados.

Por isso, cabe uma advertência: essa, que situamos como a vertente pós-moderna, constitui um movimento muitíssimo diferenciado. Os modos pelos quais os intelectuais a ela atrelados tratam de se afastar da herança iluminista – e a intensidade com que o fazem – são bastante diversos (NETTO, 2000). Do ponto de vista intrínseco, tornou-se usual registrar ao menos uma distinção de maior vulto, ou seja: entre os *pós-modernos de "celebração"*, expressamente convictos de que a sociedade burguesa constitui a paragem final da história; e os *pós-modernos de "oposição" (ou de "contestação"),* os quais se pretendem críticos à ordem do capital e às suas vicissitudes. Nesse último caso, o que se manifesta é uma

combinação, talvez original, entre irracionalismo e prática política transgressora ou antissistêmica, expressando aquilo que Lukács (2000) há muito qualificou, numa passagem autocrítica, como a *síntese entre uma ética de esquerda e uma epistemologia de direita*. Em todo caso, Netto (2000, 2010) legitimamente atenta que não existe nem *uma* nem *a* teoria da pós-modernidade. O que existe são *teorias pós-modernas*.

Isso em vista, vale arrolar as características cruciais, ou as principais linhas aglutinadoras, do *pensamento pós-moderno.* Num esforço de sistematização lacônica, é viável chegar a quatro núcleos de problemáticas inescapáveis às formulações que gravitam esse universo ideocultural:

— *Primeiro*, o mesmo se distingue, como salientamos inicialmente, pela renúncia ao programa sociocultural da modernidade expresso na Ilustração: esse programa, a partir de então questionado, coloca a defesa intransigente do conhecimento do mundo tal como ele é, do conhecimento racional-científico. Para ele, se trata de racionalizar o intercâmbio da sociedade com a natureza, de desenvolver a capacidade de organizar racionalmente a sociedade para garantir a liberdade, a emancipação da humanidade – donde a ideia de progresso. Ambas as dimensões (conhecimento do mundo e a emancipação) vinculadas pela pedra de toque da *Razão* (ROUANET, 2000). Pois bem, as acusações pós-modernas passaram a reclamar: *O que foi feito da promessa moderna da regulação racional da natureza? O que resultou do mandato de emancipação da modernidade?* Sabemos que o resultado dos processos históricos subjacentes a tais indagações, no final dos anos 1970, estava longe de ser positivo: o mundo capitalista, nessa altura, já se encontrava vitimado pela regressão econômica e a crise sistêmica, com suas consequências humanas, políticas e ambientais calamitosas. No mesmo passo, as mais representativas experiências históricas de transição socialista em vigência forneciam inumeráveis indicadores da sua falência – cf. Netto (2007a). Logo, não eram de todo descabidos os protestos pós-modernos. Todavia, as respostas que vislumbravam mostravam-se completamente falhas. Tratavam-se – para resgatar um raciocínio lukacsiano (cf. LUKÁCS, 1968) – de falsas soluções para problemas em si legítimos, já que colocados pela própria realidade. O que fica de imediato evidente na argumentação pós-moderna é a confusão estabelecida entre aquele programa sociocultural (a Ilustração) e as legalidades destrutivas e desumanizadoras do sistema do capital, cujas resultantes obstaculizavam a concreção do programa sociocultural referido. Tal leitura

ignorava que os complicadores não jaziam na *ideia da Razão* ou na *perspectiva da emancipação*, mas no próprio desenvolvimento do mundo capitalista.

— *Segundo*, de acordo com esse posicionamento crítico em relação ao iluminismo, trata-se – através de linhas argumentativas variadas – de *abandonar a emancipação*, alardear a *impossibilidade da linguagem universal*, e anunciar a *impotência da racionalidade*. Os "paradigmas" fundados nessas linhas estariam colapsados – proclamam as argumentações pós-modernas – dada a predominância de uma pretensa "sociedade pós-industrial", onde a "informação" (ou o "conhecimento") passaria para primeiro plano.[102] Aqui, uma constatação salta aos olhos: o adversário que estava na *ordem do dia* desse ataque era a *tradição marxista*. Por isso a crítica do iluminismo se materializava como uma "recusa do marxismo", ou um rompimento com ele (quanto a aspecto, pense-se na biografia política de muitos daqueles primeiros intelectuais associados ao campo pós-moderno, antes ardorosos representantes de tendências marxistas, em alguns casos, de extrema esquerda). Sobre isso, também é preciso um parêntese: deve-se insistir na problemática compreensão em voga do que era esse tal "marxismo", e das noções caricaturais e grosseiras acerca da teoria social marxiana. Em verdade, tinha-se criado o espantalho do "marxismo": adornado com as qualificações de economicista, determinista, redutor, totalitário, trajado com seu menosprezo à subjetividade, às singularidades, às heterogeneidades, aos processos da consciência, etc. Contra esse espantalho, podia-se facilmente desferir, com garantia de vitória, todas as mais distorcidas censuras. Com efeito, para isso muito colaborou o empobrecimento e deturpação dos quais foi vítima o legado, tanto de Marx e Engels, quanto de Lênin, Trotsky, etc., pelo monolitismo desencadeado com a crise do movimento comunista internacional (cuja expressão modelar foi o stalinismo) – além da perseguição, censura, coação, etc., dos intelectuais, comunistas ou não, imbuídos no resgate crítico e fecundo da herança marxiana (cf. CLAUDIN, 2012; NETTO, 2006). Mais uma vez, aqui as falsas soluções pós-modernas partem de problemas histórico-sociais em si legítimos.

— *Terceiro*, no que se refere ao plano epistemológico, é exequível extrair seis consequências da modalidade de razão ora discutida: 1°) a *aceitação da imediaticidade* dos fenômenos sociais, isto é, uma declarada preferência pela superficialidade, com a

[102] Uma incontornável crítica a essa noção de "sociedade pós-industrial" encontra-se do texto de Mandel (1985), assim como uma análise sobre a formulação ideológica do "fim das ideologias". Acerca desse último tema, também Mészáros (2004, 2008) forneceu valiosa contribuição. Para o esclarecimento relativo à polêmica do "fim do trabalho", consultar os estudos de Antunes (1995, 1999) e Lessa (2007).

qual se suprime a distinção entre aparência e essência, e a epiderme social emerge como a estrutura interna e o modo de ser dos fenômenos; 2°) *a recusa da categoria da totalidade*: no plano filosófico, sua efetividade é questionada, no plano teórico, é invalidado seu valor heurístico; 3°) a *entronização do ecletismo* como cânon metodológico, onde se defende a "transgressão metodológica", a adoção de uma "pluralidade metodológica"; 4°) a *elevação do peso do relativismo*, ou seja, a dissolução da ideia de verdade acaba por converter a ciência num jogo de linguagem; 5°) a *semiologização da realidade social*, ocorrente devido ao privilégio concedido à dimensões simbólicas na vida social, reduzindo-a, no limite, à pura discursividade ou ao domínio do signo; 6°) *a capitulação ao presente*, implicada na rejeição da possibilidade de superação revolucionária do atual estado de coisas, caracterizada por uma "autolimitação do presente como única realidade" – cf. Coelho (2005), Netto (2000, 2010), Rodrigues (2006).

— Em *quarto* lugar, encontra-se, dadas as caracterizações antes mencionadas, a combinação de um "positivismo ao avesso" com um procedimento que consiste na "entificação da razão moderna". Porquanto aprisionadas num *subjetivismo extremado*, as concepções em tela levaram analistas como Rodrigues (2006) a avaliar que a cultura pós-moderna funciona como um *positivismo ao avesso*. Ou seja, se, para o positivismo, a busca da objetividade conduz à negação dos valores na produção do conhecimento, no campo pós-moderno, isso se inverte drasticamente: *a afirmação da interferência dos valores e da subjetividade na constituição do saber leva a negação da objetividade do real*. Por outro lado, Netto (2000, 2010) tem insistido que a pós-modernidade opera uma *entificação da razão moderna*: esta é transformada em um demiurgo real, e tal transformação é emblemada na culpabilização da razão pelas barbaridades que a modernidade experimentou. Noutras palavras: ao movimento da razão, os pós-modernos creditam as realidades (contraditórias e mesmo iníquas) constitutivas da sociedade urbano-industrial. A realidade da ordem burguesa contemporânea aparece como derivada do dinamismo interno da *Razão*. Nesse juízo, deixa-se encortinada a própria *ordem do capital*, com a dominação de classe burguesa nela imbricada.

Se, como insistimos, essa tendência cultural irrompe colocando *soluções falsas para problemas em si legítimos*, na medida em que não deixa de ligar-se a processos histórico-sociais concretos, cabe indagar sobre esses processos mesmos. Ou seja, como se explica *historicamente* a emergência e a força de atração da cultura pós-moderna. Acerca disso, um

exame da literatura crítica na qual nos amparamos coloca a necessidade de laborarmos articuladamente através de duas frentes de análise. Do ponto de vista do estágio prevalecente do desenvolvimento capitalista mundializado, ela encontra-se condicionada pela *mercantilização da cultura* na fase tardia desse ordenamento social. Mais expressamente, implicada nos *processos de supercapitalização* no capitalismo tardio (JAMESON, 1996a), figurando como expressão superestrutural da "acumulação flexível" e seu acelerado movimento de "compressão espaço-temporal" (HARVEY, 2005).

Por outra via, mostram-se fecundas as abordagens que pretendem capturar os *agentes e complexos mediadores* da reprodução social sem os quais a pós-modernidade não seria plasmada (e socializada) como *um* dos produtos da cultura brotados dessa estrutura social. Diga-se, a condição e os câmbios operados por um estrato particular de *intelectuais,* e as reviravoltas sociopolíticas nas quais os mesmos estavam envoltos. Nesse horizonte, as concepções pós-modernas são pensadas a partir do impacto, causado no projeto socialista revolucionário, do fracasso das lutas políticas empreendidas no período 1968-1976 – para essa abordagem, fornecem insumos os trabalhos de Anderson (1999), Callinicos (1998), Eagleton (1998) e Wood (1999).

As duas vertentes de estudo acima sinalizadas contribuem para nuançar: de um lado, os *modos específicos de (re) produção capitalista* que começam a se forjar no decorrer e após a crise crônica deslanchada em finais de 1960, os quais, por sua vez, estabelecem o amplo quadro estrutural donde florescem e frutificam as ideias pós-modernas; e, por outro lado, as consequências de uma *abrangente derrota política* no campo da esquerda marxista, implicando na migração de intelectuais antes ligados a esse campo para a zona de hegemonia dominante – nesse enfoque, o fundamental encontra-se na *experiência de uma derrota histórica* e suas decorrências para os intelectuais que a sofreram. Naquela primeira hipótese de trabalho, os analistas conectam o "espírito do tempo" manifesto pelo pensamento pós-moderno às transformações societárias ocorrentes, com maior expressividade, no pós-1970, quando é deflagrada, não apenas uma "crise de dominação em geral" (MÉSZÁROS, 2009), mas a estratégia *passivizadora* de *restauração do poder de classe,* consubstanciada no tridente da reação burguesa: a mundialização financeira, a acumulação flexível e a ofensiva neoliberal. Na segunda hipótese de trabalho, privilegia-se, não apenas as sequelas do malogro das lutas de 1968 para parte dos intelectuais antes aderentes à esquerda (das mais diversas extrações, desde o estruturalismo, o maoísmo e o stalinismo, até o trotskismo e o eurocomunismo), mas, igualmente, o que derivou da degeneração da experiência de transição

do "socialismo realmente *in*existente" (DIAS, 2012), selada com a queda do muro de Berlim, e mesmo do transformismo a que levou a aposta na via socialdemocrata.

Ocorre que a pós-modernidade não adquire influência apenas na quadra histórica aberta com a *ofensiva neoliberal*, em seu estágio inicial. Veremos, na sequência, que o social-liberalismo absorve insumos teóricos abundantes das racionalizações pós-modernas. Não apenas no que diz respeito ao encerramento na imediaticidade, à deseconomização da análise social, ao peso do relativismo e do ecletismo, à invalidação da perspectiva de totalidade ou à presentificação. Mas também através do peso dado à crença na irrupção de uma pretensa "era do conhecimento", através da qual se desdobra a visão da educação e da ciência como motores da sociedade atual, associada à tese do fim das ideologias. E tais racionalizações irão aparecer, de modo particularizado, nos conteúdos das *iniciativas de capacitação-formação* implantadas na política de assistência social na última década.

2.2. A emergência da tendência social-liberal

A despeito da ofensiva encabeçada nesse fim de século, os quadros econômico, social e político críticos teimavam em ressurgir na cena histórica. As lesões provocadas por aquele *tridente do capital da fase restauracionista* inflamaram sequelas profundas ou ativaram reações adversas, de alguma seriedade, também com uma *dimensionalidade tripla*: a detonação de crises econômico-financeiras em diversas partes do globo; a deterioração do trabalho e o adensamento das vicissitudes humano-sociais no mundo burguês; e a irrupção de lutas e resistências contestatórias em face dos padrões e dos efeitos trágicos da restauração.[103] Como vimos, a *ofensiva neoliberal* nasce, no bojo da *restauração do capital*, enquanto resposta à crise orgânica desabrochada nos anos 1970. Por sua vez, *o social-liberalismo rebenta da crise conjuntural dos anos 1990*, buscando soldar as fissuras por ela abertas no "bloco histórico neoliberal".[104] Portanto, é oportuno esquadrinhar, ao menos, algumas das manifestações mais significativas dos abalos econômicos e sociais que fundaram essa crise, além das principais fricções políticas dela resultantes.

[103] Essas três decorrências da implantação do neoliberalismo são identificadas por Katz (2015) na especificidade latino-americana dos anos 1990-200.
[104] Recorremos aqui à leitura que Castelo (2013a) faz da crise que se desenvolve após 1990.

1º) As dificuldades retornam, inicialmente, no epicentro do mundo imperialista: entre 1979-1982, a alta inflação e o chamado "choque de Volcker"[105] nos EUA levam à *Recessão Reagan*, com o índice de desemprego superando os 10%. Mesmo "choque" que ocasiona, entre 1982-1990, a crise da dívida dos "países em desenvolvimento" (México, Brasil, Chile, Argentina, Polônia, etc.), socorrida com a ajuda aos endividados organizada pelo Tesouro americano e o FMI, a qual segue associada à exigência de aplicação do receituário de *ajustes estruturais* daquelas economias. Nesse entremeio (1984-1992), irrompe uma quadra de falências de instituições de poupança e empréstimos estadunidenses que investiam no mercado imobiliário – em oito anos, ocorre o fechamento e socorro do governo a 3.260 desses grupos. Antes de findada a década, em outubro de 1987, é deflagrada a *Black Monday*, um furacão dos mercados financeiros que registrou a maior queda na história do DJIA em um único dia desde 1914 (também em 1987 iniciou-se uma recessão no mercado de propriedades da Inglaterra). O decênio seguinte inicia (1990-1992) com crises dos bancos nórdicos e japoneses em consequência das dinâmicas do mercado imobiliário. Logo após, em 1994, no mesmo ano de sua entrada no NAFTA, o México foi novamente atingido. A crise cambial, seguida da fuga de divisas internacionais, levou o país à bancarrota financeira e a firmar um acordo de salvamento draconiano com o FMI e o Tesouro dos EUA. Essa crise transladou para os setores de crédito e produtivos, impactando, como mostra Chesnais (1998, p. 285-291), em regressões sensíveis dos índices sociais, desde a redução do poder aquisitivo dos salários, até o crescimento do desemprego e da pobreza. Logo em seguida, no ano de 1997, estoura a crise da moeda na Ásia – atingindo Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Japão – que se alastra também para as esferas comerciais e produtivas. Com esse choque, os propalados "Tigres Asiáticos" sucumbiram igualmente aos planos de salvamento financeiro do FMI – sobre isso, ver Chesnais (1998, p. 295-318). No quinquênio que se seguiu, 1998-2002, o colapso financeiro golpeou, na sequência, a Rússia, o Brasil e a Argentina: a primeira, declarando a moratória em 1998, traumatizada pelas altas taxas de endividamento, desemprego e inflação, e os magros índices de crescimento econômico; o segundo, já experimentando alguma abertura promovida pelo "Plano Real", sofreu um ataque especulativo, em janeiro de 1999, obrigando-o à adoção do câmbio flutuante e acarretando dramáticas consequências econômicas e sociais; e a terceira, sacudida por

[105] Esse tratou-se de um violento aumento das taxas de juros pelo banco central americano, sob o comando de Paul Volcker, para conter a inflação no país.

uma das mais agudas crises financeiras da época neoliberal, em 2001-2002, vivenciou grande instabilidade política, desemprego em massa e revoltas sociais.[106] E malgrado as turbulências mais agressivas alijassem, sobretudo, os países semiperiféricos, os EUA e a Europa não deixaram de registrar uma abundância de choques domésticos, como o demonstra sinteticamente Chesnais (1998, p. 250-251) e Harvey (2011, p. 225-226).

2º) Os custos humanos e sociais faziam-se sentir de muitos lados. Citemos apenas algumas estatísticas dos próprios organismos multilaterais. O relatório da OIT, *Global Employment Trends* (2004), projetava que a massa de pessoas empregadas, sobrevivendo com menos de um dólar por dia, acumulava 550 milhões em 2003, mantendo-se constante em relação ao ano anterior (aqueles desempregados ou procurando emprego eram 185,4 milhões, 24% maior que em 1993). Número ligeiramente alterado cinco anos depois, quando o mesmo índice ainda apontava para 489,7 milhões. Se nesse período, a população de trabalhadores miseráveis (com menos de um dólar por dia) contava-se às centenas de milhões, aqueles ditos podres (que auferem menos de dois dólares por dia) calculavam-se aos *bilhões*. O mesmo relatório, agora referente a 2008, alardeava: no ano anterior, em torno de 1,374 bilhões de trabalhadores, quase metade dos então três bilhões de empregados no mundo, subsistiam e pelejavam com dois dólares diários. Quase em igual medida, a pauperização insinuava-se com severidade. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 1990 do Banco Mundial estimava que mais de 1 bilhão de habitantes do mal chamado "mundo em desenvolvimento" vivia na pobreza, numa luta pela sobrevivência com menos de U$ 370 anuais (BANCO MUNDIAL, 1990).[107] No mesmo documento, agora relativo ao biênio 2000-2001, o panorama social traçado era aterrador: no mundo, dos 6 bilhões de habitantes, quase metade, 2,8 bilhões, subsistiam com menos de 2 dólares por dia, e 1,2 bilhão (um quinto) com menos de 1 dólar por dia. No início dessa década, atesta o Banco Mundial, a renda média nos 20 países mais ricos equivalia a 37 vezes a média dos 20 mais pobres, uma diferença que havia duplicado nos 40 anos passados. Por outro lado, enquanto nos países abastados, menos de uma criança em 100 não completava cinco anos, nas nações mais pobres, um quinto das crianças morria

[106] No fim desse período, Harvey (2011) registra também os colapsos da "bolha ponto.com" e dos mercados financeiros (2001-2002). Além do escândalo financeiro e da falência das gigantes Enron e WorldCom. O Federal Reserve corta a taxa de juros para equilibrar o mercado de valores e futuros, ocasião em que a bolha do mercado imobiliário, estourada em 2008, começa.

[107] Nessa época, já a questão do "alívio à pobreza" passa a ser recolocada, por esse organismo, no centro da agenda dos processos de desenvolvimento (ver MAURIEL, 2008, p. 208-224).

antes de chegar seu primeiro aniversário. Também nas regiões "desenvolvidas", menos de 5% de todas as crianças abaixo de cinco anos estavam desnutridas, enquanto nos países periféricos essa proporção chegava a 50% (BANCO MUNDIAL, 2001).[108] Parte desses alarmantes índices é admitida logo na primeira edição do *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD (2000). No relatório *The State of Food Insecurity in the World 2012*, a própria FAO (2012, p. 46) detectava que a contagem de pessoas famintas no mundo havia ultrapassado a marca de 1 bilhão no biênio 1990-1992. Condição que, dez anos depois, persistia assolando 919 milhões de vidas, com peso exorbitantemente superior sobre os países dependentes. Em suma, o quadro social gerado pela *restauração do capital* anunciava-se calamitoso.

3º) O encadeamento das principais (e mais expressivas) reações políticas pós-1990[109] à essas resultantes foi trombeteado desde as montanhas de Chiapas. Da selva escura anunciava-se, soturnamente, o que ousavam aqueles ali rebelados: "[...] para que nos vissem, cobrimos o rosto; para que nos dessem um nome, ficamos no anonimato; para ter futuro, pusemos em jogo nosso presente; e para viver… morremos".[110] Com sua luta, o levante armado do Exército de Libertação Zapatista eclodia, em janeiro de 1994, no México, como resistência ao avanço neocolonialista estadunidense na região, simbolizado pela assinatura do NAFTA. O calvário imposto ao país representava, com efeito, um impulsionador decisivo do movimento – recorde-se da crise da dívida mexicana, de 1982, e aquela que o abateu em finais de 1994. Não coincidentemente, os zapatistas convocaram, em meados de 1996, o *Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo*, reunindo agrupamentos políticos e intelectuais de todas as latitudes. Mesmo ano em que, por ocasião da cúpula do G-7 em Lyon, a contracúpula *As outras vozes do planeta* resultou numa manifestação de 30 mil pessoas, convocadas de maneira unitária pelos sindicatos, contra as reformas de caráter neoliberal (também se destaca a ação dos movimentos de camponeses da Índia, em 1996-1997, contra a OMC). No biênio seguinte (1997-1998), vemos as mobilizações

[108] Nesse momento, passa a figurar nos documento do Banco Mundial a "teoria do desenvolvimento humano", colocando centralidade na "expansão das capacidades humanas das pessoas pobres" para suplantação dessas assimetrias sociais.

[109] Para a catalogarmos os dados que seguem, utilizamos algumas balizas fornecidas por Castelo (2013a, p. 270-272) e pelo pequeno texto de Toussaint (2002). Quando não citada a fonte das informações abaixo, se deve considerá-las como sendo desses autores. Acrescente-se que apenas nos foi possível uma rápida referencia aos principais movimentos, ladeando um conjunto de outras manifestações pontuais, de menor projeção, etc.

[110] Trecho da *Carta para agradecer apoyo desde el extranjero*, redigida na noite de 22 de março de 1995, pelo subcomandante insurgente Marcos, do Exército Zapatista de Libertação Nacional, nas montanhas do sudeste mexicano.

contra o projeto do AMI, que cooperaram para a suspensão da iniciativa em outubro de 1998 – o AMI visava estabelecer padrões de liberalização e proteção dos investimentos estrangeiros na OCDE, foi inicialmente negociado em segredo pelos países membros, até que se tornou público e passou a ser objeto dos protestos. Ainda nesse período, verifica-se a importante e emblemática vitória, em 1997, da greve dos trabalhadores da gigante *United Parcel Service* nos EUA, à época do conflito empregando 300 mil trabalhadores, que sofriam com a flexibilidade (trabalho em tempo parcial, precarização, degradação dos salários, etc.) – ver Santos (1999). Esta, precedida da convocação, em finais de 1996, da primeira greve geral sul-coreana desde 1948, contra uma reforma do código de trabalho que facilitava as demissões, a abertura de contratos temporários, redução da jornada sem salário, dentre outros – o movimento, forte e amplo, fez o governo retroceder e rediscutir as mudanças.[111] Temos, ainda, a realização da marcha contra o desemprego na Europa, em 1997, cujo destino era Amsterdam, a chegada coincidindo com o encontro de dirigentes da *União Europeia* em 14 de junho. Logo depois, a mobilização da *Campanha Jubileu 2000*, pelo perdão da dívida dos países pobres, reunindo dezenas de milhares durante a cúpula do G-8, em maio de 1998, na cidade de Birmingham (na ocasião um grupo foi recebido pelo então primeiro-ministro Tony Blair) – e novamente se manifestando na cúpula seguinte, em junho de 1999, em Colônia. A década encerraria com a batalha campal dos manifestantes antiglobalização de Seattle, em novembro de 1999, contra a *Rodada do Milênio* da OMC, malograda devido, tanto às movimentações que envolveram dezenas de milhares, quanto às divergências entre os países participantes. A esse confronto, acrescem-se as incontáveis mobilizações por ocasião das reuniões das instituições internacionais em 2000: fevereiro em Bangkok, abril em Washington, junho em Genebra, julho em Okinawa, setembro em Melbourne e em Praga, outubro em Seul, em outubro com a Marcha Mundial das Mulheres em Bruxelas, New York e Washington, dezembro em Nice. Ganham notoriedade, por outro lado, encontros internacionais para definição de saídas ao neoliberalismo, como o *África: das resistências às alternativas*, ocorrido em Dakar em dezembro de 2000, e a construção do *Fórum Social Mundial*, cuja primeira edição ocorreu em janeiro de 2001, na cidade de Porto Alegre. Além das mobilizações contra a *Cúpula das Américas* em Buenos Aires e Québec (abril de 2001), de Gênova contra G-8 (julho de 2001) e de Doha contra a reunião da OMC (dezembro de 2001).

[111] Detalhes do movimento são informados por Bernat Barral e Josef Well na matéria "*Coréia – Trabalhadores enfrentam a flexibilização trabalhista"* (*Correio Internacional nº 71*, maço de 1997, p. 22-24).

> Outras formas de resistência foram registradas pela atuação do MST no Brasil, e do movimento dos piqueteiros na Argentina (após meados de 1990). Nesse intervalo, é sintomática, diz Castelo (2012a, p. 624), como a "[...] mobilização política das classes subalternas antagônica ao neoliberalismo levou à derrubada de governantes alinhados ao *Consenso de Washington* (Argentina, Bolívia, Equador, Peru) e à eleição de coalizões partidárias com posições antineoliberais (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai). [...]". Mesmo que algumas delas enveredassem pelo social-liberalismo, em outras situações "[...] a resistência popular radicalizou-se e desencadeou processos guiados pelo *socialismo del siglo XXI*, como a revolução bolivariana na Venezuela" (CASTELO, 2012a, p. 624).

Por todos os lados amontoavam-se velhas e novas contradições econômicas, políticas e sociais. Multiplicavam-se tensões e colisões de classes e frações no cenário internacional. Essas, embora não alcançassem o patamar de uma crise orgânica, resultaram numa crise conjuntural no interior do "bloco histórico neoliberal" que demandava alguns corretivos. O resultado da flexibilização, do neoliberalismo e da financeirização exibia-se mesmo um *inegável desastre social*. Passavam progressivamente para primeiro plano as exigências de soldar as fissuras derivadas daqueles abalos na ofensiva restauradora. Abalos engendrados pelas próprias contradições internas de que a mesma estava prenhe. Ocorre, entretanto, diz Lukács recordando Lênin (2013, p. 524), que "[...] politicamente não existe situação que seja absolutamente sem saída". E por mais que as respostas *dentro da ordem* mostrassem-se crescentemente problemáticas, perecíveis e tacanhas, elas começam a ser articuladas pelas classes possuidoras, através dos seus aparelhos de hegemonia e dos intelectuais neles atuantes.

Segundo Netto (2007b), conforme o desastre neoliberal tornava-se flagrante, a continuidade da aplicação dos *planos de ajuste* viu-se acompanhada por alvitres para "correções de rota" adjetivas. Os mesmos organismos multilaterais patrocinadores das políticas de "reformas estruturais", começaram a esboçar "preocupações" com o agravamento do quadro social, manifestamente no tocante à pobreza. O marco que sinaliza o início dessa recondução se faz visível, para Netto (2007b), no *World Development Report* do Banco Mundial, lançado em 1990.[112] A ele seguindo os textos do BID e, inclusive, do FMI, no transcurso dos anos. Num movimento semelhante, vemos os próprios intelectuais que arquitetaram o famigerado *Consenso de Washington*, em fins dos anos 1980, revisarem seu

[112] Sobre esse deslocamento, ver também Mauriel (2008, p. 208-224).

programa uma década depois. Face ao deplorável saldo dos ajustes impostos aos países latino-americanos, os "porta-vozes" daquele pacote de medidas, em especial John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski, se propõem a repaginá-lo, inclusive demonstrando uma relutante, acrítica e artificiosa autocrítica.[113] Daí a prescrição de uma segunda geração de reformas estruturais para a América Latina, um *pós-Consenso de Washington* com ajustes dos ajustes, um *Consenso de Washington up-to-date.*

Além de alternativas para aprimorar a implantação das medidas do projeto inicial (precauções anticorrupção, mecanismos de supervisão das finanças, etc.), incorporam-se novos temas, dentre eles os afetos ao combate à desigualdade e outros de relevância e impacto social (CASTELO, 2013a, p. 327-328). Deve-se notar que o remendo às fissuras do calamitoso impacto do "receituário-ideal" do neoliberalismo, como denomina Castelo (2013a), também chegava com o assenso da plataforma propalada pelo *novo trabalhismo inglês* no final dos anos 1990, com Tony Blair à frente. E ao qual se ligava, como crucial bússola intelectual, o sociólogo britânico Anthony Giddens, propalando a urgência de se construir uma alternativa, tanto às políticas neoliberais em esgotamento, quanto às programáticas socialdemocratas clássicas (e socialistas), por suposto ultrapassadas pela história. Pense-se ainda na eleição, do outro lado do atlântico, de Bill Clinton para a presidência dos EUA, com a retórica de defesa de uma revisão da política econômica e de combate às crescentes desigualdades; governo ao qual estava relacionado o posicionamento ideológico do Nobel de Economia Joseph Stiglitz, com a opção por uma "terceira via" e uma "nova agenda do desenvolvimento" (CASTELO, 2013a, p. 307-322).

Isso sinaliza para um *deslocamento intelectual e moral* da luta hegemônica burguesa, conduzido por um *duplo fluxo* que tende a convergir para um terreno ideológico comum. Terreno onde passam a movimentar-se a intelectualidade e a aparelhagem dirigente, não expressamente numa relação de identidade de concepções, mas forjando uma *unidade de diversos* do bloco social-cultural necessário para sanar os abalos à supremacia de classe. De uma parte, é palpável a remodelação da agenda e dos preceitos com que trabalham os intelectuais e as organizações antes empenhadas em implantar o neoliberalismo na sua crua aridez, absorvendo uma problemática e um rol de ideias relativo ao enfrentamento da

[113] A análise de Castelo (2013a, p. 322-328) mostra que Williamson eventualmente concorda com alguns pontos das críticas dirigidas ao *Consenso de Washington*, em particular aquelas que não miram o seu núcleo duro. Essa autocrítica objetivaria a relativização das divergências políticas e ideológicas ao programa. Ao mesmo tempo, o economista alegava, todavia, que os problemas adivinham, mais da incapacidade dos governos de implantar os pontos do ajuste em sua inteireza e profundidade, do que da essência do próprio *Consenso de Washington*.

"questão social".[114] Doutra parte, é transparente uma movimentação de tradicionais partidos com orientação socialdemocrata no sentido de absorção das (e adequação às) premissas do neoliberalismo, repaginando-as com um cariz mais "humano" – e batizando-se com as novas designações "terceira via", "nova social-democracia", "social-liberalismo", "governança progressiva", dentre outras.

Um célebre fórum articulador de governos afinados com a nova visão política foi a *Cúpula de Governança Progressiva*, cujas primeiras atividades registram-se em finais de 1990.[115] Esta ocupara um papel similar ao que a *Sociedade de Mont Pelèrin* representou para a formulação clássica do neoliberalismo. Voltadas para a troca de experiências e definição de agendas comuns, as edições da *Cúpula* receberam figuras políticas como Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schröder (Alemanha), Thabo Mbeki (África do Sul), Nestor Kirchener (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), Jean Chrétien (Canadá), Göran Persson (Suécia), dentre outros. Além dos brasileiros Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Daí os processos de transformismo, agora com um notável acento[116] e um saliente rebatimento nas *relações de força* nessa fase de sismos econômicos, sociais e políticos. Através das teorias do social-liberalismo se vislumbra um "[...] projeto ideológico classista de retomada da supremacia neoliberal que ganhou impulso com o acoplamento de amplos setores da social-democracia e de ex-comunistas cooptados ao novo reformismo restaurador liberal" (CASTELO, 2013a, p. 274). Tal transformismo desdobra-se através de mudanças objetivas e subjetivas[117] que conjuram para fragilizar e, no limite, rescindir os "laços orgânicos" (econômicos, ideológicos e políticos) entre as classes trabalhadoras e alguns de seus intelectuais-dirigentes. Os quais são absorvidos "molecularmente" no campo de direção dominante, também por meio da construção de "laços orgânicos" com as novas classes por

[114] Além dos exemplos antes mencionados, veja-se o emblemático caso do *Fórum Econômico de Davos.* Assevera Castelo (2013a, p. 257): "Nos anos 1990 a tônica dos encontros na rica estação de esqui suíça era a apologia da globalização, enquanto, uma década depois, o discurso predominante girava em torno dos problemas sociais".

[115] Martins (2008) nos mostra a quantidade de reuniões internacionais da *Cúpula*: além dos seminários prévios ocorridos em Washington, em 1998 e 1999, ocorreram encontros em Florença (1999), Berlim (2000), Estocolmo (2002), Londres (2003 e 2004) e em Hammarsraal, na África do Sul (2006).

[116] A estratégia do transformismo já se fazia presente no florescimento da restauração do capital, como mostra Braga (1996, p. 254-263). Também Coutinho (2010b, p. 39-42 2008) reconhece a manifestação desse processo na "época neoliberal".

[117] Mudanças propiciadas com os câmbios materiais e ideoculturais subjacentes à ofensiva restauracionista. Pense-se no enxugamento das bases sociais que compunham dos sindicatos ou os partidos, aliada a burocratização dos mesmos, o bombardeamento midiático e científico-acadêmico contra as teorias e práticas revolucionárias e de independência de classe, a crise das experiências pós-capitalistas, etc.

eles representadas.[118] Donde o raio de direção hegemônico se vê fortalecido e rejuvenescido com uma nova ala esquerda, ao tempo em que a luta dos trabalhadores e subalternos fica debilitada e "desarmada" (desse modo, *passivizada*) com as "baixas" de parte de seus antigos dirigentes, organizadores, teóricos, etc., que passam para a tendência contrária.

Como mostra Castelo (2013a, p. 274), em face do transformismo, o neoliberalismo passou a atuar como um *centrismo conservador*, representado pelo social-liberalismo. O qual comporta um duplo movimento: "[...] *a decadência política e ideológica da social-democracia*, esvaziada de suas lutas reformistas na construção de uma via democrático-institucional para o socialismo, e *a incorporação de uma agenda social ao neoliberalismo*" (CASTELO, 2013a, p. 274). Na elucidativa síntese de Neves (2010), esse movimento é caracterizado pela *confluência de uma "direita para o social" e uma "esquerda para o capital"*. Nem sempre, cabe assinalar, os setores dirigentes atingidos pelo transformismo limitaram-se a atuar como linha auxiliar do bloco neoliberal renovado, assumindo mesmo, em alguns casos, o papel de condutores primários da supremacia burguesa – veja-se os casos do *novo trabalhismo* inglês, da atuação petista no Brasil e da experiência do CNA sul-africano.[119]

O social-liberalismo se põe, por conseguinte, como uma *variante ideológica do neoliberalismo*, onde antigas teses da reação burguesa, em essencial conservadas, ganham um verniz progressista, mesmo pós-moderno. Nos termos de Castelo (2013a, p. 276): "[...] uma unidade eclética dos postulados neoliberais com a consciência crítica acrítica da social-democracia contemporânea", cuja resultante é, parafraseando Gramsci, a "gestação de um novo 'conservadorismo reformista temperado'".

Forçoso frisar: nessa variante, o resgate das alternativas para fazer frente à "questão social" se impõe como um ponto crucial. Por isso o referido pesquisador distingue a retomada da problemática do "socialismo burguês" sobre as vicissitudes e iniquidades sociais nas pesquisas e ações políticas dos seus intelectuais individuais e coletivos. Além de verificar que, dado seu saldo inicial de colossal concentração de renda e riqueza, associada a uma onda de "subversivismo esporádico elementar" dos subalternos, a ofensiva restauradora descartaria aqueles componentes da apologia aberta da desigualdade social como algo natural e positivo de uma economia de mercado. Priorizaria, a partir de então, as formas de *apologia indireta*,

[118] Uma expressão cabal desses é a transformação de sindicalistas em gestores de fundos de pensão, através da qual os líderes sindicais passam a vincular-se aos interesses das frações rentistas.
[119] Quanto à atuação do primeiro, Antunes (2001, 1999) fornece uma boa síntese. A performance do segundo será debatida na próxima seção. Em relação ao CNA, vale conferir as intervenções de Patrick Bond e José Luís Cabaço em Oliveira et. al. (2010).

com uma retórica crítica das desigualdades, mas neutralizadora das proposições igualitaristas da esquerda, visando capitalizar a contestação em seu próprio proveito, canalizando-a para a *linha de menor resistência intelectual e moral* do capitalismo tardio em crise.

Por isso, o acento dado aos debates sobre "[...] equidade, igualdade de oportunidade, vulnerabilidade/exclusão/coesão social, ativismo ético e virtuoso de indivíduos empoderados e comunidades dotadas de capital social, bem como da funcionalidade do Terceiro Setor" (CASTELO, 2013a, p. 222). Ademais, defende o analista em tela: mesmo no caso de se concordar com a caracterização de Coutinho (2008, 2010a), segundo a qual a "época neoliberal" seria marcada pelo que Gramsci designou de "contrarreforma", representada como um projeto de restauração da classe capitalista onde seria preponderante o restabelecimento de antigos elementos, sem a presença de concessões aos "de baixo"; poder-se-ia dizer, por outro lado, que, na fase social-liberal, a ofensiva rentista ajustou a estratégia inicial de *restauração* para uma *reforma-restauradora*, visto as débeis concessões de cariz reformador-moderado, objetivando manter o bloco histórico neoliberal.

As ideias que se aglutinam nesse terreno ideológico possuem abundantes pontos de origem. No mapeamento de Castelo (2013a), elas emanam, fundamentalmente, das teorias da *terceira via* (Anthony Giddens), da via 2 ½ (Alain Touraine), do Pós-Consenso de Washington (John Williamson e Dani Rodrik), da "nova questão social" (Pierre Rosanvallon), do desenvolvimento humano (Amartya Sen), das informações assimétricas e falhas do mercado (Joseph Stiglitz). Os pesquisadores reunidos em Neves (2005, 2010), por sua vez, privilegiam as reflexões e a programática levantadas por Anthony Giddens, em torno da *terceira via*, como núcleo intelectual da "nova pedagogia da hegemonia".[120] De todo modo, como diz Katz (2015, p. 101): "El socio-liberalismo hizo suyos todos los conceptos de la Tercera Vía […]".

Concentremo-nos na síntese fornecida em Castelo (2013a), por ser mais abrangente – ao incorporar as indicações de Neves (2005, 2010) – e propor uma aproximação maior com o debate sobre a "questão social" presente nas ideologias em tela. Um dos traços distintivos que perpassam as ideias dominantes com a vigência do social-liberalismo diz respeito à cobrança por "[...] uma *intervenção estatal mais ativa em certas expressões da 'questão social'*, em particular naquelas mais explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos),

[120] Por outro lado, formulações de diferentes estudiosos são indicadas por Neves (2010) como fontes que nutrem a terceira via em seus fundamentos teórico-metodológicos. Dentre estas, notam-se publicações, além do já citado Alain Touraine, de Adam Schaff, Robert Putnam, Peter Drucker, Boaventura de Sousa Santos, Manuel Castells, Edgar Morin, Zygmunt Bauman, Michael Hardt e Antonio Negri.

humanitários (infância e doenças contagiosas) e ecológicos" (CASTELO, 2013a, p. 247). Na direção dada, "[...] promove-se um sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social" (CASTELO, 2013a, p. 247). Ademais, inobstante a pluralidade intelectual desse bloco ideológico, Castelo (2013a) reconhece que as produções a ele vinculadas compartilham quatro eixos teórico-políticos:

— *Primeiro,* constata-se uma procura pela *desideologização dos discursos e práticas políticas.* As referências de direita e esquerda estariam ultrapassadas, a *posição pragmática* deve dar o tom das controvérsias políticas e teóricas, superando as tradicionais fronteiras partidárias e ideológicas, já obsoletas. É anunciada a morte da "grande política": não cumpre mais desperdiçar energias na busca por transformações macroestruturais, na disputa em torno de projetos societários abrangentes. Fazendo coro com as teorias do "fim das ideologias", o social-liberalismo proclama o reinado da "pequena política".

— *Segundo*, promulga-se uma *crítica acrítica ao mercado como sistema social de distribuição das riquezas*, malgrado ele permaneça como uma instância societal intocável na *produção* destas últimas, com seus insuprimíveis fundamentos, a concorrência e a propriedade privada, etc. São censuradas apenas as falhas e limites dos mecanismos mercantis na alocação eficiente e justa dos recursos entre os diferentes agentes. Torna-se admissível a ingerência do Estado como fator corretivo de tais faltas (portanto, complementar ao mercado, e não em sua substituição): desde alguma regulação das atividades econômicas privadas, parcerias público-privadas no investimento econômico, políticas sociais de perfil focalista, filantrópico e assistencialista para o combate aos males sociais mais graves, balizadas teoricamente pela noção de equidade (CASTELO, 2013a, p. 259-260). Ao se guiar por esse conceito, o social-liberalismo defende a promoção da *igualdade de oportunidades* entre os indivíduos, o que ocorre via "desenvolvimento de capacidades", mormente através da educação, tida como "capital humano".

— *Terceiro,* com recorrência sustenta-se possível *reformar o capitalismo,* erigir um "capitalismo responsável", um "capitalismo humanizado" ou uma "globalização com face humana". Vislumbra-se como viável metamorfoseá-lo num sistema que *combinaria harmoniosamente eficiência e equidade*. Nessa esteira, apela-se ao retorno da "ética aos negócios", aos programas de responsabilidade social e ambiental, com forte teor idealista e utopista.

— *Quarto*, a ação estatal é requisitada, mas acompanhada por estratégias de participação ativa e "consciente" do chamado "Terceiro Setor", por meio dos movimentos sociais. Se exige o compartilhamento de responsabilidades entre a "sociedade civil" e o "Estado" para o arrefecimento das sequelas mais nocivas das desigualdades.

Por fim, os intelectuais social-liberais distanciam-se do anterior "receituário-ideal" neoliberal porque: 1º) tecem críticas epidérmicas contra o liberalismo extremado da globalização e seus ruinosos efeitos sociais, econômicos e políticos; 2º) demandam um Estado ágil e eficiente para intervir pontualmente nas distorções do mercado e nas contradições sociais mais agudas; 3º) fornecem destaque à participação da "sociedade civil", em comunhão com o Estado, na formulação e implementação das políticas públicas, para o alívio à pobreza via transferência de renda e empoderamento dos indivíduos.

Alguns desses elementos alertam para a influência de determinados traços da pós-modernidade na conformação do ideário social-liberal. Tanto Castelo (2013a) quanto Neves (2005, 2010) sinalizam essa absorção.[121] Ao apontar o primeiro eixo teórico-político do campo social-liberal, Castelo (2013a) alerta para a *busca pela desideologização dos discursos e práticas políticas*. Segundo os argumentos aí englobados, as antigas referências de direita e esquerda teriam caducado com os eventos que marcaram época no pós-1980, em especial a dita "globalização", a *débâcle* do bloco socialista e a pretensa "revolução tecnológica-científica". Nessa linha argumentativa, a posição pragmática necessária para a resolução dos impasses teórico-políticos contemporâneos encontrar-se-ia para além do confronto partidário e ideológico. Conclui Castelo (2013a, p. 259): "Daí proporem uma saída intermediária entre os neoliberais e as antigas (e arcaicas) esquerdas, sejam elas socialdemocratas ou revolucionárias. Neste tocante, *o social-liberalismo faz eco com as teorias pós-modernas do fim das ideologias*".

O estudo presente em Neves (2010) também adverte que os intelectuais orgânicos do *projeto da terceira via* recorrem, nos seus alicerces conceituais, às teses amplamente propaladas pelo pensamento pós-moderno, aliando-os ecleticamente aos pressupostos do liberalismo. Numa análise que se centra nas construções teórico-políticas de Anthony Giddens, os autores do livro citado deslindam as filiações das problemáticas centrais da *terceira via* em face das abordagens típicas da pós-modernidade. Aqui, os pontos congruentes

[121] Por sua vez, Coelho (2005) demonstrou que o transformismo dos projetos de parte da esquerda brasileira representada pelo PT, e que vai adotar as teses no social-liberalismo nos anos 2000, contou com a absorção das premissas pós-modernas pelas tendências majoritárias da organização.

correspondem, especificamente, às seguintes linhas: a leitura sobre o advento de um novo período histórico presenciado em nossa época, distinto da modernidade; a crença na constituição de uma "sociedade pós-industrial", marcada pelo fim do trabalho; e a percepção sobre o esvaziamento da noção de classes sociais; o decisivo papel concedido às instâncias científicas e informacionais nessa pretensa "nova era" – donde o privilégio concedido às instâncias e capacidades educacionais e tecnológicas para a resolução dos problemas atuais; além da recusa da racionalidade, do universal e a rejeição da ideia de emancipação.

Nos próximos capítulos veremos que alguns desses eixos se expressam nos conteúdos das iniciativas de formação-capacitação estudadas. Por ora, cabe sinalizar apenas para o rebatimento do debate específico da "sociedade do conhecimento" nas ideologias absorvidas na assistência social. Neves (2010) frisa o peso do argumento da "reflexividade social" no programa da terceira via. O aumento dessa "reflexividade" no mundo atual representaria, para esse programa, um nova condição na qual as pessoas fariam escolhas baseadas na informação e conhecimento disponíveis, e não mais na ideologia. Esse raciocínio emerge articulado à ideia de "sociedade do conhecimento". Subjacente a qual se encontra a tese sobre o fim do trabalho, deslocando a determinação central da economia, da propriedade dos bens de produção ou da força de trabalho, como efetiva para a sociedade contemporânea, e pondo em seu lugar a apropriação do conhecimento e o desenvolvimento científico. O valor teria sua base conduzida para a esfera da aplicação do conhecimento na produção e na inovação. Como consequência, o desafio social estaria na promoção de oportunidades para a busca de conhecimentos. O que se traduz numa agenda política em que a educação figura como um meio privilegiado para resolver o problema do desemprego estrutural.

Neves (2006) diz que a ideologia da educação como panacéia e a ideologia da empregabilidade eram sedimentadas pelas políticas governamentais já no neoliberalismo dos anos 1990. A primeira, instilando a crença de que quanto mais treinada e educada a força de trabalho, melhor o desempenho da economia, mais qualificados os empregos e mais justa a distribuição de renda. A segunda, disseminando a ideia de que quanto mais capacitado o trabalhador, maiores as suas chances de ingressar e/ou permanecer no mercado de trabalho. Fala a autora: "Seduzida em grande parte por essas ideologias, a classe trabalhadora passa a investir na melhoria de seus padrões de escolarização, sem ao menos refletir sobre a natureza da educação escolar ministrada" (NEVES, 2006, p. 95). Tais ideologias parecem ser absorvidas e realçadas no social-liberalismo.

Ao enveredar pelas teses do social-liberalismo brasileiro, Castelo (2013a) observa a ênfase nas políticas de formação e o investimento no "capital humano".[122] Daí o acento na igualdade de oportunidades para os cidadãos, visando à busca por uma melhor inserção no mercado de trabalho. E a educação seria o caminho para a promoção da equidade social. Aqui, "[...] a educação é entendida como um ativo do portfólio de investimento de um determinado indivíduo, equiparado a uma ação de empresa, a um meio de produção ou qualquer ativo que gere renda para seu proprietário" (CASTELO, 2013a, p. 354). O rebatimento disso na política de assistência social vai se apresentar, como mostraremos em detalhes, no redirecionamento do seu enfoque para o "desenvolvimento de capacidades". Este se traduz no discurso sobre a educação escolarizada e a qualificação produtiva como saídas para a pobreza, em torno das quais precisaria gravitar a intervenção socioassistencial, o acompanhamento das famílias, o trabalho social com os beneficiários do PBF, dentre outros.

Antes de enveredar por esses desdobramentos, é importante destacar que a *força social* assumida pelos preceitos do social-liberalismo está caucionada, não somente na *habilidade intelectual de pensadores individuais* de captarem as exigências ideológicas do momento e as sistematizarem em teorias, projetos políticos, valores, etc., renovados, mas no *poderio ideológico da ampla aparelhagem hegemônica a disposição das classes* que precisam revigorar sua supremacia.[123] Na falta de tal aparelhagem (e da correspondente massa de intelectuais subalternos, divulgadores e socializadores) seria inviável transformar as novas ideias, no dizer de Gramsci, *em base de ações vitais, em elemento de coordenação e ordem intelectual e moral*. Havíamos referido à inflexão na postura do *Banco Mundial,* que privilegia a questão da pobreza com uma inovada abordagem em 1990, a qual é afinada nos relatórios dos anos subsequentes, apresentada como componente indispensável para a condução do ajuste estrutural, como apontam Mauriel (2008 p. 208-224) e Ugá (2004).

Isso demonstra como progressivamente ganharam um terreno institucional estratégico, no plano internacional, ideologias do social-liberalismo, em especial a "teoria do desenvolvimento humano" ou "desenvolvimento como liberdade" de Amartya Sen. Base

[122] Os fundamentos das teses do "capita humano" e do "capital social", onde a educação é colocada como mecanismo prioritário para resolução das assimetrias sociais, são esmiuçadas por Motta (2007). Além disso, a pesquisadora apreende os processos hegemônicos que envolvem a absorção dessas ideias junto às organizações multilaterais.

[123] Antes já havíamos mencionado o exemplo da *Cúpula de Governança Progressiva* como instância aglutinadora e promotora do social-liberalismo entre importantes agentes políticos nacionais. Mas se destacam também diversos órgãos acadêmico-científicos e de pesquisa, além de uma gama de outros aparelhos da sociedade civil. O funcionamento dessa aparelhagem no Brasil foi abordado nos estudos de Neves (2005, 2010), Martins (2009) e Fontes (2010).

teórico-conceitual essa, cristalizada, alega Mauriel (2008, p. 221), com o lançamento do *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD, em 1990. Além do PNUD, a atuação da ONU deu-se concomitantemente noutras frentes, como expressa: (1) o estudo *Adjustment with human face* patrocinado pelo UNICEF em 1987; (2) o ciclo de conferencias sociais promovido pela organização entre 1990-1996;[124] (3) a série de relatórios publicados pela CEPAL depois de 1990, inaugurada com o documento *Transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1990) – sobre isso, ver Maranhão (2009, p. 257-265); e (4) o decisivo lançamento da *Declaração do Milênio* em 2000, ratificando o consenso planetário quanto às medidas de enfrentamento das mais drásticas refrações da "questão social" – sobre isso, ver Netto (2007b, p. 153-154).

A mesma direção foi seguida pelo BID, impulsionando a disseminação das novas teorias nos projetos para o financiamento dos processos de desenvolvimento econômico e social. E, inclusive, o próprio FMI, mostra Castelo (2013a), exibiu uma linha de revisão de alguns pontos dos seus ajustes estruturais, em documentos de 1998, considerando críticas internas e externas. No documento *Stabilization and reform in Latin America* (SINGH, 2005) o balanço e a correção do receituário são postas cristalinamente.

A construção teórica de maior impacto nas alternativas colocadas como lenitivo para a *pobreza* corresponde à "teoria do desenvolvimento humano". Ela é o pivô de uma verdadeira redefinição no estatuto teórico da "questão social" e, por conseguinte, das estratégias então projetadas para fazer frente às suas mais dramáticas refrações. Reduzida ao fenômeno da pobreza, a "questão social" é agora concebida como *privação de capacidades individuais (ou familiares).* Entendida como um "fenômeno multifacetado", repousado em privações não estritamente econômicas, mas políticas, sociais, educacionais, etc., a pobreza encontra-se associada à "vulnerabilidade social", causada pela falta de "capacidades" para fazer face aos "riscos sociais". Donde as políticas sociais, exigidas para remediá-la, aparecem como componentes da "estrutura de oportunidades", passando a mirar o "desenvolvimento de capacidades" dos mesmos indivíduos ou famílias, ou seja, a superação das "vulnerabilidades" para a proteção contra os "riscos". Com isso, se propicia a arremetida de um tipo de racionalidade onde se colocam os processos de *individualização* e *psicologização*, embora camuflados por uma retórica progressista, pretensamente portadora de uma visão mais ampla e inclusiva.

[124] Os eventos pautavam, mostra Castelo (2013a), temas como infância (Nova Iorque-90), meio-ambiente e desenvolvimento (Rio-92), direitos humanos (Viena-93), população e desenvolvimento (Cairo-94), desenvolvimento social (Copenhague-95), mulher (Pequim-96) e habitação (Istambul-96).

Com efeito, a teoria de Amartya Sen transborda o debate da "questão social" e da política social. Ela consiste também, afiança Maranhão (2009), o substrato principal da redefinição das políticas de desenvolvimento, forjadas para soldar as fissuras do neoliberalismo, corroborando o florescimento de um "'novo' ciclo ideológico do desenvolvimento". Nessas políticas, imbuídas na renovação das promessas liberais, o combate à desigualdade de renda transita para o combate à desigualdade de liberdade para o mercado, ou seja, à desigualdade de liberdade para acessar os "benefícios" do mercado (MARANHÃO, 2009).

Aqui, importa-nos sinalizar: são essas ideias que ganham centralidade nos processos e instrumentos formativos-educativos encaminhados, no Brasil, através do MDS na assistência social. No momento oportuno, as retomaremos com mais caracterizações e detalhamentos. Elas não chegam aí, todavia, apenas por força das circunstâncias econômicas, sociais e políticas internacionais, e das pressões que a dominação externa conduz. São absorvidas na nossa particularidade nacional (e traduzidas, ou adaptadas, segundo essa particularidade) para responder às necessidades de dominação de classe que aqui se impõem, às exigências postas pelas lutas de classes internamente operantes, combinadas ao movimento abrangente de *crise e restauração do capital.*

2.3. A ofensiva restauracionista no Brasil

O ciclo ascendente das lutas operárias e populares inaugurado no Brasil do final de 1970[125] forma um combustível poderoso para impulsionar o processo de transição aberto no ocaso do regime autocrático-burguês, já golpeado pela crise econômica mundial detonada no primeiro lustro de 1970 e pelo choque da dívida aflorado entre finais dessa década e início da

[125] O ciclo de greves é deflagrado com o movimento metalúrgico de São Bernardo em 1978 e 1979. Entre 1982 e 1989, o número de greves cresce anualmente, tanto no setor público como no privado, depois disso entra num período de queda e estabilização. No pico, em 1989, ultrapassa a marca de duas mil greves e acumula cerca de 185 milhões de jornadas não trabalhadas. Mais ainda: nos anos 1980, por quatro vezes os trabalhadores realizaram greves gerais de abrangência nacional, agregando um número crescente de aderentes e de Estados envolvidos, entre aquela deflagrada em junho de 1983, a realizada em dezembro de 1986, a de agosto de 1987 e a de abril de 1989. Se estima que a primeira atingiu 3 milhões de trabalhadores em 11 estados, a segunda 10 milhões em 15 estados, a terceira 10 milhões (a CUT fala em 25 milhões) em 22 estados em 1987 e a última 22 milhões em 19 estados no primeiro dia da greve geral de 1989 (COELHO, 2005, p. 434; NOROHNA, 2009). Adicione-se a essa efervescência a explosão de uma infinidade de experiências organizativas das classes subalternas, habitualmente identificadas como "novos movimentos sociais". Uma boa noção da variedade e do volume desses movimentos é dada por Montaño e Duriguetto (2010, p. 272-294).

seguinte.[126] Condiciona mesmo a inscrição de parâmetros jurídico-políticos, de cunho democrático e social, na carta constitucional gestada em 1988. Sejam aqueles que afiançam processos de democratização política antes desconhecidos no país, sejam aqueles que visam assegurar um arco de proteções e direitos sociais até então ignorados ou parcialmente cobertos.

As classes dominantes se veem frente a um dilema social resultante desse duplo movimento: de um lado, o afluxo da combatividade e da força de barganha dos trabalhadores e subalternos para entravar retrocessos sociais – em algum sentido, inclusive granjeando ganhos parciais; e, doutro lado, a incapacidade do sistema de dominação econômica em crise de absorver ou reprimir as exigências e a contestação dos "de baixo". Dilema que vai encontrar uma resposta temporária, a favor da ordem vigente, com a instauração da *ofensiva restauracionista*, cujo alvo centra-se, a um só tempo, na reversão do quadro econômico depressivo e na quebra das resistências políticas e da capacidade de organização dos dominados frente à reação burguesa.

O fato é que aquele ciclo de lutas precipitado na crise da ditadura empresarial-militar desloca, aqui, o desenlace da *restauração do capital* para os anos 1990.[127] Pouco dela nota-se antes disso: ainda nos idos de 1960, vemos a introdução do FGTS, em substituição à garantia de estabilidade no emprego após dez anos de serviço, e a aprovação da lei que regulamenta o contrato de trabalho temporário (malgrado aí o objetivo fosse enfraquecer o movimento sindical no regime de 1964, as medidas coadunaram, depois, com os processos de flexibilização) (CAPELAS et. al, 2010, p. 221); verifica-se uma inicial medida para abertura do mercado financeiro nacional ao capital especulativo internacional, em 1987 (NAKATANI e OLIVEIRA, 2010, p. 23); depara-se com a germinação de mutações organizacionais, tecnológicas e nas formas de organização do trabalho, no interior dos processos produtivos e de serviços, principalmente nos últimos anos de 1980 (ANTUNES, 1999, p. 236; 2011, p. 120-121). Nessa época, as *forças políticas* comprometidas com a *restauração* conseguem

[126] Remetemos à periodização do regime informada por Netto (2004, 2014) e à análise de sua natureza desenvolvida por Fernandes (1976). Sobre os abalos econômicos de 1970-1980, ver dados de Netto (2014, p. 185-192, p. 212-216).

[127] Por outro lado, sabe-se que a adoção tardia do receituário neoliberal também deriva das dificuldades de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital em torno desse projeto, como mostra Bianchi (2010). Afirma seu estudo: "A alternativa neoliberal não nasce pronta no interior do empresariado brasileiro. Ela é o resultado de um conflito projetivo que se desenvolve por vários anos, seguindo uma trajetória nem sempre ascendente e resultando em uma formulação do projeto neoliberal que está muito longe da versão quimicamente pura preconizada nos textos doutrinários de Friederich Hayek, Milton Friedman e James Buchanan, ou mesmo pelos institutos liberais" (BIANCHI, 2010, p. 181). De igual modo, Martins (2009, p. 111-118) chama a atenção para isso.

empalmar o Estado, formando uma atmosfera política favorável aos encaminhamentos a ela necessários. Atmosfera adensada pela robusta aparelhagem ideológica, e por importantes segmentos dirigentes, que cevavam uma verdadeira *cultura política da crise* (MOTA, 2000), valendo-se, ademais, da insidiosa prerrogativa de um "estado de emergência econômico" (PAULANI, 2010).

Durante o governo de Fernando Collor (também no de José Sarney, que o substitui após o *impeachment*), e, especialmente, as duas administrações de FHC, se desembainha o *tridente do capital da fase restauracionista* no Brasil. A "servidão financeira" (PAULANI, 2008) institui-se pela força combinada dos investidores e agências multilaterais e dos círculos dirigentes no governo, as estratégias da *acumulação flexível* espraiam-se pelos campos laborais mais diversos e a *desertificação neoliberal* leva a aridez dos processos contrarreformistas às mais recônditas paragens do aparato estatal.

A lista da arremetida do capital é longa: um sem número de medias para a abertura e desregulamentação do mercado financeiro nacional, que impactam na redução do investimento produtivo; um elenco desmesurado de processos de privatização das empresas estatais, com resultados questionáveis e casos fraudulentos; a fixação de iniciativas políticas que levam à priorização dos credores da dívida pública na definição orçamentária, associadas ao contingenciamento orçamentário da Seguridade Social; uma sequência de mutações da legislação trabalhista voltada para a flexibilização, impactando no avanço da precarização, da instabilidade, da exploração, dos entraves às lutas sindicais, dentre outros; o aprofundamento, nos espaços de trabalho, do receituário da *acumulação flexível* e do toyotismo, com a intensificação da *lean production*, dos sistemas *just-in-tme* e *kanbam*, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação, terceirização, etc.;[128] uma série de alterações constitucionais que afetam as regras da aposentadoria no regime geral e estatutário, imbricadas com processos de mercantilização e financeirização da Previdência Social; um assédio à política de assistência social pela busca de sua *refilantropização*, o acirramento da mercantilização da saúde e da educação, as regressões causadas pelo seu cerco contrarreformista, dentre outros.

Tudo isso paralelo à vulnerabilização e cerceamento do sindicalismo e o apelo às alternativas repressivas aos seus segmentos recalcitrantes – desde as convencionais

[128] Santos (2012) atenta para o fato de que o desemprego encontrado no pós-1980 não é tanto resultado de uma difusão do toyotismo no Brasil, mas sim da crise do padrão de desenvolvimento e do ajuste neoliberal. As próprias instabilidade e precariedade, longe de consistirem uma novidade dessa época, são marcas crônicas na condição do trabalho no país, com sua flexibilidade estrutural.

decretações de ilegalidade das greves até o uso da força armada para sua contenção.[129] E acrescente-se: em contraste com as nações imperialistas, a condição dependente aqui instalada resulta num padrão de acumulação denominado por Filgueiras e Gonçalves (2007) de "modelo liberal-periférico". Além do trinômio *liberalização, privatização e desregulamentação,* e da dominância do capital financeiro, ele padece da uma subordinação e vulnerabilidade externa estrutural. Sua natureza periférica relaciona-se à "[...] forma específica de realização da doutrina liberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional" (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 22).

Na seara da política social destinada à pobreza e à desigualdade, as sequelas da *restauração* demonstraram ser de um caráter eminentemente regressivo, incluso na contracorrente do que a arquitetura jurídico-política forjada na carta constitucional reclamava. São manifestas aquelas tendências sintetizadas por Netto (2007b), cujos pontos se corporificam de maneira particular nos diferentes governos, e se articulam eventualmente com um nível desigual de predominância, a depender das *relações de forças*:

a) Desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas setoriais (referentes ao trabalho, emprego, saúde, educação e previdência). Essa atuação acaba por desaguar através de uma política específica segmentada, onde prevalecem, inclusive, ações compensatórias ligadas à transferência de renda.

b) A primeira tendência, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da "sociedade civil" e da "família" pela ação assistencial, donde o relevo concedido às "organizações não governamentais" e ao dito "terceiro setor".

c) Para aqueles segmentos populacionais localizados nas faixas de rendimento mais elevadas, recaem as pressões para o acesso aos serviços privatizados-mercantilizados, enquanto aos contingentes pauperizados disponibilizam-se serviços públicos de baixa qualidade. Assim se encarna a polarização entre as figuras do *cidadão-consumidor* e do *cidadão-pobre*, acenadas no estudo de Motta (2000).

[129] Inviável sumariar aqui todas essas inovações e iniciativas. Dentre os títulos onde se pode especificá-las, destacamos: Antunes (2011), Basualdo e Arceo (2006), Boito Jr. (2012), Braga (2012), Behring (2003), Fontes (2010), Marques e Ferreira (2010) e Soares (1998).

d) A política voltada para a pobreza se mostra prioritariamente emergencial, regida pela *focalização-seletiva* e, no geral, reduzida à dimensão assistencial.

Dadas as suas contradições internas, ainda mais aguçadas, era de se esperar que as orientações econômicas, políticas e sociais da *ofensiva restauracionista* na realidade dependente engendrassem uma gama severa de dramas humanos, colisões e disfunções sistêmicas. Um manancial de problemas que logo repercutiria na necessidade de redefinição das formas de supremacia burguesa, atraindo-as à alternativa dada pelo social-liberalismo. Antes de enveredarmos pelos novos conflitos e iniquidades aflorados, se faz oportuna uma remissão passageira ao debate sobre a aterrissagem dessas ideias no país.

Num texto jornalístico, Braga e Bianchi (2003) sugerem que o *social-liberalismo chega aos trópicos* por meio do governo petista, fenômeno denunciado pela participação do então presidente Lula no encontro da *Governança Progressiva* em 2003. Contudo, os estudos de Neves (2005, 2010) e Martins (2009, p. 119-222) demonstram ser mais precisos, ao detectarem a penetração do dito *neoliberalismo da terceira via* a partir da década de 1990, tanto através do empenho de uma miríade de aparelhos de hegemonia, quanto pelos direcionamentos já definidos em determinadas ações do governo FHC.[130] Por sua vez, Castelo (2013a) está de acordo com José Luís Fiori, para quem a socialdemocracia de Felipe Gonzalez, autointitulado social-liberal, funcionou como um modelo de atuação prática para FHC.[131] Assim, o mesmo ratifica a tese de que o novo ideário aporta-se em nossas latitudes ainda naquele decênio. Todavia, insiste no quanto é significativa a força legitimadora fornecida por Lula, e as lideranças petistas, ao neoliberalismo latino-americano, com sua adesão à tendência social-liberal. Malgrado quaisquer discordâncias, algo é inconteste: FHC havia assegurado sua participação na *Cúpula da Governança Progressiva* até 2002, período após o qual o presidente consecutivo apressa-se em figurar no agrupamento político.

Aqui, trabalhamos com o seguinte suposto: a socialização da referida orientação ideológica ocorre no país, já com alguma intensidade, no segundo lustro dos anos 1990. Porém, à medida que os efeitos regressivos da ofensiva restauracionista avultam, acumulando problemas sociais e tensões políticas, o social-liberalismo assume maior apelo e passa a ser

[130] Martins (2009, p. 130) chega mesmo a sustentar: "[...] os princípios políticos norteadores desse movimento mundial já estavam sendo incorporados por organizações empresariais brasileiras antes mesmo de seu programa orientador, a Terceira Via, assumir um grau mais elevado de sistematização, isto é, na forma de um programa [...]".

[131] Katz (2015, p. 101) chega a tratar FHC como um dos principais expoentes do social-liberalismo.

objeto de crescente absorção pelas forças dirigentes comprometidas em soldar as fissuras do bloco restaurador.

Aquela onda de lutas e de florescimento de experiências organizativas das classes trabalhadoras e subalternas, rebentada na crise da ditadura, e localizada numa quadra identificada por Oliveira (2006) como "era das invenções", sofreu um revés nos anos 1990. O ponto de virada dá-se nos umbrais da nova década. Depois do triênio 1990-1992, todos os indicadores da movimentação operária já se deparavam com um curso declinante: desde a média do número de greves e de jornadas não trabalhadas, até aquelas que medem os dias parados e o número de grevistas. Ademais, acentua-se caráter defensivo das lutas. A *restauração do capital* frutificava, portanto. O recuo resultava do contragolpe burguês: a abertura da economia e seus corolários para os ajustes nas empresas, donde as reestruturações, com o enxugamento, a adoção de tecnologias poupadoras de trabalho vivo, etc.; a rápida ampliação do desemprego, com seus efeitos de insuflar o risco implícito das ações grevistas, pressionar o exército ativo a consentir com perdas salariais e o aumento da exploração, dentre outros; a redução das taxas de inflação, amortizando a necessidade de revisão permanente dos acordos salariais, e dos conflitos daí derivados.[132]

De outra parte, os movimentos populares urbanos começam a enfrentar crises internas e externas, embarcando num estágio de desmobilização. Suas ações organizativas afastam-se das referências político-partidárias e classistas, realçam problemáticas do plano ético e cultural, centram seu horizonte em segmentos sociais específicos, reforçam sua inserção e suas demandas para o terreno institucional, acrescem as parcerias com o poder governamental (através das ONGs) (GOHN, 2011, p. 304-327). Um fator de enquadramento e arrefecimento do seu potencial reivindicatório foi a investida na pedagogia da "solidariedade" atrelada a *refilantropização* da "questão social".[133]

Uma das mais expressivas forças das classes subalternas no contrafluxo das tendências passivizadoras tratou-se do MST, que experimenta um crescimento organizativo e de combatividade ao longo da década. Recorde-se uma das principais manifestações contra o governo FHC: a *Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça* dos trabalhadores sem-terra, com destino a Brasília. Ela ajuntou, no dia da sua chegada, em 17 de abril de 1997,

[132] Um detalhamento, tanto das estatísticas, quando das causas da fase ascendente e declinante do ciclo de greves encontra-se em Noronha (2009). Também Coelho (2005, p. 430-449) analisa as determinações dessa inflexão nas lutas trabalhistas.

[133] Além dos textos de Abreu (2008, p. 186-204) e Yazbek (1995), consultar as análises sobre a expansão do voluntariado e do chamado "terceiro setor" colocadas por Mestriner (2001), Martins (2009) e Neves (2005).

mais de 30 mil pessoas num ato contra as políticas neoliberais, especialmente a privatização da Vale do Rio Doce. Logrou a adesão de várias categorias (servidores públicos, metalúrgicos, petroleiros, professores e estudantes) e apoio de diversas organizações de oposição (dentre elas CUT e PT).[134] Em agosto de 1999 ocorre outra grande movimentação, ainda mais ampla, preparada por diversos sujeitos coletivos: a chamada *Marcha dos 100 mil* em Brasília. Reconhecida como a principal manifestação movida contra a política neoliberal de FHC, ela arrebanhou sindicatos, centrais, partidos de oposição, dentre outros, acendendo o sinal de alerta para o governo.[135]

No início daquele ano (jan. 1999), a economia do país já havia sido convulsionada, com a irrupção da crise do real e a desvalorização cambial. As suas causas se relacionavam, dentre outros, com a redução das taxas de inflação conseguida através da sobrevalorização da moeda, acoplada a uma indiscriminada abertura comercial e financeira da economia e ao desinvestimento, além das privatizações, que impulsionaram a centralização de capitais e a maior desnacionalização da economia *pari passu* sua internacionalização. Daí o aumento da instabilidade e vulnerabilidade externa macroeconômica, da dependência dessa dinâmica em relação ao capital financeiro nacional e internacional, alimentado com as altas taxas de juros pagas pelos títulos das dívidas interna e externa.

Os remédios receitados à crise apenas afundaram mais o país no lodaçal das *finanças mundializadas*: maior abertura comercial, juros elevados, adoção do câmbio flutuante, autonomia operacional do Banco Central, acordo de empréstimo com o FMI, elevação superávits fiscais primários para o pagamento da dívida pública, dentre outros. E tudo isso para, não passados três anos, o país amargar outra crise cambial – cf. Filgueiras (2006) e Nakatani e Oliveira (2010). O desempenho econômico foi medíocre. As taxas de crescimento real do PIB nacional despencam no segundo quinquênio, rebaixando o índice médio da década para 1,7 (as médias latino-americana e mundial dos anos 1990 alcançaram, ambas, 2,9%, beirando o dobro da brasileira). Ao mesmo tempo, o incremento visto no PIB real desgarra violentamente da evolução do PIB *per capta* (praticamente estagnado), denunciando

[134] Ver matéria *Marcha dos sem-terra entra em Brasília* (Agência Folha, 17/04/97).

[135] Até ali, diversas outras movimentações também tinham sido encampadas, crescendo em número. Por exemplo: o *Dia nacional de protesto contra o plano de Fernando Henrique Cardoso* (mar. 1994), a *Campanha nacional contra as reformas neoliberais* (abr. 1995), a *Greve unificada dos trabalhadores do setor público* (mai. 1995) (ocasião em que ocorreu a histórica greve, por um mês, dos petroleiros e a intervenção do Exército em algumas refinarias), a *Campanha "Reage Brasil" – contra as políticas neoliberais de FHC* (abr–mai. 1997), a *Campanha "Abra os olhos Brasil"* (jul. 1997), a *Caravana nacional em defesa dos direitos dos trabalhadores* (nov. 1997), a *Jornada nacional de lutas por emprego e direitos sociais* (mar.–set. 1998), a *Maratona nacional contra o pacote e pelo emprego* (nov. 1998), o *Dia nacional de lutas em defesa do Brasil* (mar. 1999), o *Dia nacional de paralisação e protesto em defesa do emprego e do Brasil* (nov. 1999).

um profundo *impasse distributivo*. Ao que se somam os níveis alarmantes de desemprego e informalidade, de concentração de renda, de pobreza e miséria (adiante destacaremos as estatísticas a esse respeito).

As turbulências econômicas e a *performance* antissocial do modelo liberal-periférico inexoravelmente nutriam um ânimo de insatisfação política entre os trabalhadores e as massas subalternas. Mas cabe reconhecer que os percalços da vida econômica desabrochada da *restauração do capital* cooperavam igualmente para a emergência de fricções entre as franjas das classes dominantes no país. Estudando as movimentações no interior da FIESP, no intervalo 1980-1990, Bianchi (2010) registra os atritos criados, a partir de meados da segunda década, por algumas frações do empresariado industrial nacional, em face da ortodoxia neoliberal. Reclamando uma orientação macroeconômica de cariz liberal-desenvolvimentista, esses segmentos passavam a municiar círculos dirigentes, incrustados no próprio governo FHC, que se mostravam afinados com a perspectiva por eles almejada. No mesmo sentido, Boito Jr. (2012) detecta esses choques, ocorrentes, sobretudo: entre aquela identificada como *grande burguesia interna*, apontada por ele como uma força constituidora fundamental da base social que depois sustentará o "projeto neodesenvolvimentista" da *era Lula*; e a dita *burguesia compradora*, os grupos financeiros nacionais, as empresas ligadas à importação, dentre outros, favorecidos com a política econômica da *era FHC* (BOITO Jr., 2012, p. 65-104). As pesquisas de Martins (2009) e, especialmente, de Bianchi (2001), por seu turno, sinalizam para o papel de dissenso, em face da plataforma política neoliberal ortodoxa, exercido, num momento inicial, pela organização empresarial PNBE. Contendas reacendidas após os abalos econômicos de finais de 1990, quando a função de porta-voz dos protestos de frações empresariais inconformadas passou, diz Bianchi (2001), para o *Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial*.[136]

Do outro lado do *front*, a esquerda brasileira representada pelo PT operava uma reviravolta dos seus projetos políticos, no transcurso mesmo em que era acutilada pelo *tridente do capital da fase restauracionista*. Mostra Coelho (2005) como o Partido experimenta, na trajetória complexa que vai de 1979 até 1998, uma reviravolta nas suas concepções. Mudança profundamente determinada pelos deletérios condicionantes econômicos e sociopolíticos das lutas de classes durante a reação burguesa. Com efeito, ela revelou-se um *caso histórico de transformismo*, cujo resultado foi sua constituição enquanto

[136] Importante fazer referência, por outro lado, ao trabalho ideológico desenvolvido pelos *Institutos Liberais* no Brasil para a difusão das teorias e programas neoliberais, conforme mostra o interessante trabalho de Gros (2003).

esquerda para o capital. Ou seja, as *relações de forças* instauradas nesse contexto de ofensiva condicionaram "[...] a migração de alguns dos 'elementos mais ativos' dentre os intelectuais das classes subalternas para a zona de hegemonia da classe dominante (um movimento para o capital), o que teve como consequência dotar o bloco dominante, estruturado em torno do capital, de uma nova ala esquerda" (COELHO, 2005, p. 513).

O mesmo atesta Iasi (2012, p. 499), sinalizando a definição de tendências programáticas no PT que se acotovelavam, já em meados da década de 1990, com o horizonte geral de constituição dos trabalhadores enquanto classe e a perspectiva do socialismo. Diga-se: as exigências de se empreender um processo de "crescimento com distribuição de renda". Buscando assinalar os determinantes externos e internos que conduziram o PT ao amoldamento à hegemonia burguesa, Pomar (2005, p. 157) distingue a *pedra de toque* da *narrativa oculta* presente nas suas resoluções quando do desfecho da guinada ideológica, entre 1995-2001: o *mito do desenvolvimento econômico* que, "[...] apresentado geralmente como 'desenvolvimento' e adjetivado de várias formas, [...] possibilitaria ao país superar os obstáculos, as interrupções, as inconclusões." Arremata Pomar: "Por azar dos socialistas que abraçaram esse mito, o crescimento econômico em questão é... capitalista".[137]

2.3.1. O reformismo-restaurador tupiniquim

O governo petista entra em cena quando essas circunstâncias históricas eram deflagradas. Diga-se, no momento em que se insurgiam: tanto graves dificuldades econômicas, resultantes da *ofensiva restauracionista*, combinadas ao acirramento da "questão social" delas germinado; quanto importantes pressões, fundadas nesses fatores, para operarem-se determinadas inflexões nas *relações de forças políticas*, seja no sentido de

[137] Não nos cabe pormenorizar o complexo processo histórico de amoldamento do PT. Remetemos aqui às três pesquisas citadas, que tem a vantagem, aliás, de contemplar analistas com posições políticas diferentes: Coelho (2005), Iasi (2012) e Pomar (2005).

bloquear a insatisfação dos "de baixo" com o projeto imperante[138], seja fitando refrear atritos no interior das classes possuidoras. E isso com vistas a resguardar a recomposição da supremacia burguesa em curso. Do ponto de vista das classes subalternas, a candidatura comportava expectativas de mudanças mais ou menos significativas. Em face das classes dominantes, os dirigentes petistas logo se apressaram em arrefecer os vetores mais radicais do seu programa e adequar-se à orientação restauradora. Foram os governos petistas que cumpriram temporariamente a missão histórica de acomodação desses interesses, conservando e aperfeiçoando a supremacia burguesa nos anos 2000.

Muitos estudos já demonstraram o *caráter de continuidade* em relação ao núcleo duro da política econômica de FHC.[139] De modo mais concreto, podemos falar de um movimento unitário de "*continuidade na descontinuidade*" (MÉSZÁROS, 2009a) do modelo liberal-periférico. Caracterizado por uma maior acomodação, no bojo da "servidão financeira", de interesses econômico-corporativos (marginais) de segmentos das classes subalternas e de parte das frações dominantes alijadas pela ortodoxia liberal. O que foi possibilitado pelo panorama econômico internacional favorável. A redução das restrições externas levou à menor vicissitude macroeconômica, implicando em taxas médias de crescimento do PIB mais elevadas. A pesquisa de Pinto (2010, 2012) é taxativa quanto à tônica do evolver socioeconômico: a dominação da fração bancária-financeira foi mantida, em decorrência da reiteração do regime de política macroeconômica (juros altos, metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário) e do alcance das mais elevadas taxas de lucros por parte das mesmas.

Entretanto, existiu um aumento do poder da burguesia agropecuária exportadora e da indústria intensiva em recursos naturais – sem quebra da supremacia bancária-financeira – em

[138] De uma parte, essa insatisfação pode ser medida pela crescente adesão às candidaturas petistas. É verdade que, ao longo dos anos, os projetos políticos predominantes no PT caminhavam para uma linha moderada, até se englobarem no raio da hegemonia burguesa (ressalte-se, como uma ala esquerda, embora crescentemente abrandada, desta). Além do que, seu arco de alianças tornava-se progressivamente mais frouxo. Mas o fato é que ele historicamente compunha uma das principais forças políticas democráticas de oposição e resistência ao neoliberalismo. Inobstante sua perspectiva se tornasse, com o tempo, de *oposição dentro da ordem*, mais ou menos formal. Portanto, suas candidaturas, em parte, aglutinavam o inconformismo com o neoliberalismo. E sabemos que ao longo dos anos 1990, o número de eleitos pelo PT evidenciou uma tendência constante de crescimento, em todos os cargos (assim como nos votos das eleições presidenciais) (ver COELHO, 2005, p. 468-469). Veja-se, de outra parte, como a CUT, uma força de intensa contestação e mobilização antineoliberal naquela década, acresce em 70% o número de entidades filiadas entre 1992-2001 (de 1668 sindicatos, passa para 2834), o maior crescimento absoluto (embora não relativo) entre as centrais, lhe garantido a manutenção de uma larguíssima maioria de filiações em 2001 (em contraste, a segunda maior central, a *Força Sindical*, chegava a 2001 com 839 sindicatos, 3,4 vezes menos que a CUT) (cf. IBGE, 2003).

[139] A natureza dessa política econômica é debatida nos trabalhos de Filgueiras e Gonçalves (2007), Bosualdo e Arceo (2006), Gonçalves (2012a, 2012c, 2010, 2006), Marques e Ferreira (2010), Paulani (2013, 2012, 2010, 2008), Pinto (2010) e Pinto e Teixeira (2012).

virtude dos efeitos positivos do *eixo sino-americano* na economia brasileira (principalmente sobre as exportações nesses setores) (PINTO, 2010; CASTELO, 2013a). Outros condicionantes internos favoreceram (e foram favorecidos) por esse movimento: a aplicação de medidas destinadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; o aumento real no salário mínimo; a expansão de programas de transferência de renda direta; a criação do PAC; e a ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; as medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2008-2009.[140]

Nessa quadra da vida socioeconômica do país, ocorre uma expansão internacional experimentada por grandes empresas brasileiras[141], associada às políticas governamentais dela favorecedora. Uma internacionalização que não deixou de germinar tensões e conflitos sociais nos territórios nacionais para os quais se alastrava, demandando inclusive a intervenção diplomática do governo em favor dos interesses a ele associados.[142] Destarte, existiu uma crescente busca pela diversificação das relações político-comerciais, mormente para países do eixo Sul, resultando no afluxo da participação e incidência do Brasil nas instituições e fóruns multilaterais.[143] O que se expressou, inclusive, através da inserção do MDS numa miríade de espaços de intercâmbio internacional, voltados para troca de conhecimentos e socialização das experiências em torno das políticas de combate à pobreza e à fome, entendidas como parte indissociável do projeto de desenvolvimento então defendido. Identificamos a inserção desse Ministério em específico em mais de duas dezenas de espaços, desde organizações internacionais, blocos regionais e inter-regionais, grupos de trabalho intersetoriais e foros multilaterais, conforme mostra o Quadro n° 5.

Um impulso marcante é fornecido com a adoção de políticas públicas proativas de apoio à internacionalização. Desde linhas de crédito, instalação de agências de apoio com escritórios no exterior, até políticas de integração regional e acordos com países do Sul. Uma das inovações diz respeito à política de crédito levada a cabo pelo BNDES depois de 2003: a

[140] Reduções das alíquotas do IR e do IPI sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos, do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas e da COFINS sobre motos (PINTO, 2010, p. 253).
[141] São principais exemplos desse grupo, a empresas Camargo Corrêa, Coteminas, Embraer, Gerdau, JBS-Friboi, Marcopolo, Natura, Odebrecht, Brazil Foods, Petrobras, Magnesita, Votorantim, WEG e Vale.
[142] Os problemas gestados com a internacionalização, e o caráter da atuação diplomática para saná-los, são debatidos em Berringer (2014, 2013, 2012), Fontes (2010), Garcia (2012) e Luce (2013a, 2007)
[143] Garcia (2012, p. 135) registra essas atividades do governo Lula: a criação da UNASUL, do grupo de amigos da Venezuela, do Banco do Sul e outras iniciativas regionais; o estreitamento das relações com China, Índia, África do Sul, Rússia, criando a IBAS a partir de 2008, e os BRICS; o fim das negociações da ALCA, mas início de relações setoriais com EUA, por exemplo, no que se refere ao etanol; atuação de destaque na OMC, criando o G20 comercial; estreitamento de relações com países africanos; campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU124; a intermediação de crises fora da região de influência imediata da América do Sul, como as negociações com o Irã e a mediação em Honduras; a participação nos fóruns e instâncias de desdobramento da crise econômica mundial, iniciada nos EUA em 2008, como o G20 financeiro, Basiléia e FMI.

partir desse ano, o volume de créditos do Banco ampliou 391%. Ele se tornou um decisivo aparelho da política externa brasileira, um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conduzida, sobremaneira, pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no país. No plano doméstico, o BNDES consiste no principal financiador do PAC, que compõe a Iniciativa da IIRSA. Lançada no ano 2000, a IIRSA é formada por projetos nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, abarcando doze países e dividindo a América do Sul em dez grandes eixos, pensados a partir da integração entre cadeias produtivas e do aumento do fluxo comercial regional, com a finalidade de convergir com o circuito de trocas mundiais e facilitar o escoamento das exportações para os mercados dos EUA, Europa e Ásia-Pacífico. Com isso, Estado e mercado intercambiam interesses e ações convergentes e complementares para consolidar uma estratégia de desenvolvimento baseada em projetos de infraestrutura, energia e exportação de *commodities* (GARCIA, 2012).[144]

Necessário frisar que o enfoque na integração da infraestrutura passa a envolver a coordenação com outras instâncias governamentais, principalmente o MRE. O IPEA (2010) mostra que a *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*, durante 2005-2009, alcança uma cifra próxima a R$ 2,9 bilhões, os valores investidos pelo governo entre esses anos duplicam (de R$ 384,2 milhões em 2005, para mais de R$ 724 milhões em 2009). E as ações relativas ao "desenvolvimento social" acompanham esse movimento. Dizem Hellmann e Medeiros (2012): de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% com destino a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e 22,9% à América do Norte e Europa. Outro indicador do aumento da demanda por cooperação com o Ministério foi o crescimento expressivo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos: em 2004, foram recebidas apenas 3 missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina).[145]

O espraiamento dessas relações foi captado em nossa pesquisa quando deparamos com o rol de atividades de articulação e divulgação internacional que conformam as *ações intelectual-pedagógicas* promovidas ou apoiadas através do MDS. Como principais

[144] A internacionalização das empresas brasileiras e a política externa associada – seu significado e consequências econômicas, políticas e sociais – são discutidas em: Berringer (2014, 2013, 2012), Faria (2012a, 2012b), Fontes (2013, 2010), Garcia (2012), Luce (2013a, 2007), Pinto (2010).

[145] Outros textos tratam pontualmente esse eixo da cooperação internacional do governo brasileiro: De Lorenzo (2014), Pinho, C. (2013), Rinaldi (2013).

exemplos, foram apontados:[146] os seminários internacionais, promovidos em parceria com organismos multilaterais para pensar a política social no contexto pós-crise de 2008, ou aqueles organizados pelo MDS para socializar seus conhecimentos junto às delegações de outros países; a promoção de site, documentário, eventos, etc., para a disseminação da experiência brasileira, também apoiada por organismos multilaterais; e os inúmeros acordos bilaterais e multilaterais para troca de conhecimentos e apoio técnico em torno das "tecnologias sociais", do aperfeiçoamento das ferramentas da política social de combate à pobreza, à fome, etc. Os mesmos compõem alguns dos *canais auxiliares* em que se desdobra a difusão das novas ideias e valores para o (re)direcionamento da política social. Encapados pelo governo brasileiro, ou fomentados por organismos externos, esses canais são alimentados ideologicamente pelas formulações social-liberais.

Do ponto de vista da atuação macroeconômica e política, o fato é que o governo petista, não apenas ignorou a hipótese de considerar qualquer revisão das privatizações tucanas, como às perpetuou sob roupagens mistificadoras: novos pontos de prospecção da Petrobras foram leiloados e as ações da empresa entraram na Bolsa de Nova York; nas estradas federais, o sistema "público-privado" deu lugar a incontáveis pedágios (ver MARQUES, 2010 e LANDI, 2010), espraiando-se em seguida através das concessões de aeroportos (previstas também para os portos) e das "parcerias público-privadas" na política de saúde. Com relação à Previdência Social, logo nos primeiros anos o executivo encaminhara ao Congresso Nacional um projeto que comprometia os direitos de acesso e o valor da aposentadoria dos funcionários públicos: são aprovadas as Emendas Constitucionais nº 41 (2003) e 47 (2005) atingindo direitos, tanto dos trabalhadores do setor privado, quando dos estatutários (ver BATICH, 2010). Em 2003, e depois em 2007 e 2011, é prorrogada a DRU, que transfigura os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social em despesas ficais para a composição do superávit primário. Entre 2000 e 2010 a DRU possibilitou, estima Salvador (2010), o desvio de R$ 300 bilhões das políticas de saúde, previdência e assistência social.

Na educação superior, o propagandeado crescimento do acesso através da ampliação do sistema universitário federal (com o patrocínio das cotas), da concessão de bolsas (parciais ou integrais) e do financiamento para cursos privados, sob as bases do REUNI, PROUNI e FIES, leva a um privatismo gritante. Entre 2003 e 2010, mostram Macário, Sobral e Alves (2013), o número de matrículas em cursos de graduação presencial sobe de 3,9 para 5,4 milhões,

[146] Ver na Introdução o item 2 do Quadro n° 1 – Ações intelectual-pedagógicas promovidas ou apoiadas pelo MDS. Além disso, outras ações foram reunidas no Quadro n° 5 – Espaços de intercâmbio internacional com participação do MDS. Colocaremos algumas hipóteses acerca dessa ação internacional no início do Capítulo 4.

entretanto, enquanto as matrículas públicas passam de 1,1 para 1,5 milhões (400 mil vagas), as privadas saltam de 3,3 para 4,0 milhões (700 mil vagas). Como resultante dessas taxas assimétricas de crescimento, no transcurso de mais de uma década, *a participação relativa do setor público no volume de matrículas de graduação evoluiu num sentido declinante*: se em 2000 as matrículas públicas correspondiam a 33% do total (INEP, 2001), em 2013 haviam recuado para 26,5%.[147] Chega-se, com isso, nesse ano, com 74,5% das matrículas do ensino superior localizadas nas instituições privadas, em parte com financiamento do próprio fundo público. Ou seja, mantendo a velho parasitismo de grupos educacionais privados em relação ao Estado.

É inegável que o desempenho econômico observado esteve associado a um afluxo na criação de empregos. Na primeira década do século XXI, foi gerado quase o dobro de postos de trabalho (21 milhões), em comparação com os anos 1990 (11 milhões) (POCHMANN, 2012). Segundo Costa (2013), houve uma diminuição da taxa de desocupação e elevação da taxa de formalização dos empregos: em 2002, 9,15% da PEA encontrava-se desocupada, e, entre os empregados, 34,14% eram informais; em 2011, a taxa de desocupação caiu para 6,72% (queda de 26,5%) e a informalização, entre os empregados, para 24,62% (queda de 27,9%). Todavia, Singer (2015, p. 9) ressalva: se somarmos ao número de empregados[148] "[...] uma parte significativa dos trabalhadores domésticos, que ainda trabalha na informalidade, e outra parte dos chamados trabalhadores 'por conta própria', parcela dos quais são apenas trabalhadores informais, veremos que uma proporção razoável do proletariado carece de cidadania trabalhista." Quando agregados esses segmentos, observa-se que a proporção de empregados com carteira assinada não passa de 40% em 2009 (SINGER, 2015). Ao mesmo tempo, Santos (2012) assinala que a forte redução na faixa de miseráveis nesse período foi acompanhada de uma relativa expansão do desemprego justamente entre as famílias que permaneceram nessa situação. Ou seja, a redução das taxas de desemprego não foi generalizada para os estratos de menor renda.

De outro lado, os reajustes anuais do salário nominal sempre acima da inflação representaram uma recuperação de 53,6% do seu poder de compra entre 2003-2010 (LUCE, 2013b). Depois de nove anos despencando, a participação salarial na renda nacional voltou a

[147] Os dados de 2013 foram reunidos a partir das sinopses estatísticas fornecidas pelo INEP. Elas estão disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>.

[148] É preciso atentar que nos levantamentos do IBGE – no quais se baseiam dos dados de Costa (2013), antes referidos – o índice "empregados" refere-se apenas àquelas pessoas *que trabalham para um empregador ou mais*, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos.

subir: entre 2004-2010, o peso dos salários cresceu 10,3% e o da renda da propriedade (lucros, juros, renda da terra e alugueis) reduziu 12,8%, no conjunto dos rendimentos (POCHMANN, 2012). Porém, a tendência instalada é de *compressão do trabalho na base da pirâmide social* ou *equalização por baixo dos salários:* daquele total liquido de postos criados, 94,8% alcançam até 1,5 SM, enquanto desapareceram 4,3 milhões de ocupações na faixa de 5 SM, entre 2000-2010 (COSTA, 2013; POCHMANN, 2012).

Na estimativa de Singer (2015), produzida a partir dos dados da PNAD 2012, 38% da força de trabalho no Brasil (diga-se, pouco mais de 1/3 dos 93,5 milhões englobados na PEA) encaixava-se na categoria de *subproletários*, ou seja: se inscreviam naquele estrato de classe que vaga no mercado sem encontrar alguém disposto a comprar sua força de trabalho por um preço que assegurasse sua reprodução em condições normais. Já os dados tratados por Luce (2013b) alertam: em 2011, inobstante os consecutivos aumentos reais, ainda 45% da população trabalhadora recebia remuneração 2,85 vezes inferior ao SMN, calculado pelo DIEESE; entre 2003 e 2009, em média 40% dos trabalhadores brasileiros cumpriam jornadas semanais acima de 44h (superiores à jornada normal de trabalho), e nas regiões metropolitanas 25,5% tiveram jornadas semanais de 49h ou mais; entre 2002 e 2008, o número de acidentes de trabalho, computados pelo INSS, quase dobraram (de 393.071 para 747.663), suscitando um aprofundamento da intensidade e da degradação das condições laboras; e a expansão do acesso a bens de consumo (principalmente eletrodomésticos) pelas menores faixas de renda caminhava *pari passu* ao endividamento das mesmas (LUCE, 2013b, 2012; COSTA, 2013).

Igualmente, os índices de pobreza e miséria[149] experimentaram um decréscimo acentuado na década, comparada à anterior. Algo que, em si, é muito significativo e extremamente necessário, dado a brutal realidade do pauperismo na sociedade brasileira. Entre 1992-2002, 3 milhões de pessoas saíram da pobreza, enquanto 4,2 milhões deixaram a miséria; esses números foram, respectivamente, 8,4 e 25,3 milhões entre 2002-2012. Nesse último ano, a condição de pobreza e miséria englobara simultaneamente 3,6% e 8,5% da população; em 1992, tais indicadores representavam 13,7% e 31,5%. O mesmo sentido de queda pode ser observado na evolução do índice *Gini* ou de *Theil* e na razão de 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres (IPEA, 2013). Mas cabe sopesar, seguindo Gonçalves (2012c): essa redução da desigualdade é um fenômeno praticamente generalizado na America

[149] Nesses casos, se considera *extremamente pobre* (ou miserável) a pessoa que participa de um domicílio cuja renda nominal mensal per capita seja de 1 a 70 reais; e pobre aquela pessoa cuja *per capta* vai de 71 a 140 reais por mês.

Latina, e os ganhos alcançados não assumem expressividade suficiente para tirar o Brasil do *ranking* dos mais desiguais (em relação ao continente, como em face das outras nações do globo). Além do que, encontram-se muito vulneráveis aos ciclos econômicos internacionais.

Se não restringirmo-nos aos limites aviltantes de mensuração utilizados pelo governo e as agências internacionais[150], o cenário se mostra ainda desolador. O *Censo 2010* detecta um nível de renda surpreendentemente ínfimo. Reconhece o próprio IBGE (2010, p. 69): "Em termos absolutos, 25% das pessoas na base da distribuição de rendimentos nacional possuíam rendimento médio nominal mensal domiciliar per capita de até R$ 188,00 e metade da população auferia R$ 375,00, valor ainda bem inferior ao valor do salário mínimo nacional em 2010 (R$ 510,00)". Esse último dado informa algo próximo de 100 milhões de seres humanos sobrevivendo com recursos que não bastam para assegurar a aquisição de uma única refeição digna por dia.[151]

Contraditoriamente, o tamanho da *penúria social* conservada nesse transcurso (e até então não derrotada com a intrépida "luta contra a pobreza") é testemunhado no próprio raio de ação alcançado pelo PBF. O governo mesmo propagandeava em 2013:[152] no seu aniversário de dez anos, esse Programa registra 50 milhões de brasileiros beneficiados (13,8 milhões de famílias). O que significava 1/4 da população brasileira declarando rendimentos de *até* R$ 140 mensais, limite máximo para inclusão no benefício, o qual alavancava a renda *por família*, em média, em minguados R$ 166,34 (SINGER, 2015). A penetrante história da América Latina, elucidada por Eduardo Galeano (2002, p. 187) nas *Veias Abertas da América Latina*, pleiteia aqui uma triste atualidade: "[...] o desenvolvimento do capitalismo dependente – uma viagem com mais náufragos que navegantes – marginaliza muito mais gente do que é capaz de integrar".

Em parte, aquelas estatísticas sociais comemoradas, embora apenas um pouco menos indignas, têm sido alcançadas com a criação e ampliação dos programas focalizados e

[150] O debate sobre os indicadores de pobreza pode ser encontrado em Maranhão (2004) e Mauriel e Rais (2013).
[151] Esses dados do IBGE provam que metade da população vivia, em 2010, com, aproximadamente, R$ 12,00 por dia. Em contraste, o *Índice Visa Vale de Preço Médio de Refeição 2010*, apurado pelo Datafolha, informa que o valor médio de consumo durante as refeições fora do lar no Brasil era, naquele ano, de R$ 23,46 (os dados refletem os gastos de uma refeição completa, composta por prato principal, sobremesa, bebida e café expresso, padrão de consumo das refeições fora do lar) – ver matéria *Estudo apura valor médio da refeição fora do lar no Brasil*, de 15.06.2010, disponível em <http://www2.uol.com.br/canalexecutivo/notas10/1506201014.htm>.
[152] Ver matéria *"13,8 milhões de famílias receberão o Bolsa Família em agosto".* Disponível em; <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/13-8-milhoes-de-familias-receberao-o-bolsa-familia-em-agosto>

seletivos de transferência de renda.[153] Algo detectável não apenas em nossa realidade, mas na América Latina como um todo, e em outras partes do mundo, como apontam Boschetti (2012, 2016), Stein (2011), Mota (2012). Nesse cenário, o Brasil tem se tornado "experiência modelo" das agências internacionais, se envolvendo na exportação de "tecnologias sociais" para os diversos países com os quais estabelece cooperação internacional, como ficou expresso nas ações de articulação e propaganda internacional aqui arroladas.

A ação que recebe realce na gestão petista é o PBF, lançado em 2003 (aliado ao Programa Fome Zero) e que consistiu, inicialmente, na unificação de programas de transferência de renda herdados de FHC. Em 2004, o PBF recebeu verba 64% maior e, em 2005, ganhou um aumento de mais 26%, duplicando o número de famílias atendidas, de 3,6 milhões para 8,7 milhões, em dois anos. Entre 2003 e 2006, o orçamento foi multiplicado por treze, saltando de R$ 570 milhões para 7,5 bilhões de reais e atendendo a cerca de 11,4 milhões de famílias, próximo das eleições de 2006 (SINGER, 2009). O estudo da OIT mostra que entre 2004 e 2011 sua cobertura foi consideravelmente estendida, a quantidade total de famílias beneficiadas dobrou, ao passar de 6,5 milhões para 13,3 milhões. Nas estimativas da CEPAL, o PBF constitui o maior programa de transferência de renda condicionada da América Latina e do Caribe, em número de beneficiários: cerca de 52 milhões de pessoas, o correspondente a quase a metade das 113 milhões beneficiadas no continente (BISCHETTI, 2012). Entretanto, diz Boschetti (2012, p. 54): "Trata-se, nitidamente, de um 'pobre' programa, que 'custa' pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui um forte impacto político". Em 2011 o PBF recebia, apesar da sua abrangência, investimentos na ordem 0,40% do PIB, e o valor médio do benefício por família – cujos membros não podiam exceder a *per capita* de R$ 140,00 – mantinha-se em torno de R$ 120,00.

De menor incidência e publicidade governamental, mas de significativo impacto, o BPC, garantido 1 SM constitucionalmente para idosos e deficientes com *per capta* de até ¼ de SM, teve, entre 2004 e 2011, o número de beneficiários expandido em 73,7%, ao passar de 2,06 para 3,58 milhões. Tal expansão foi mais expressiva entre os idosos, que conseguiram ter a idade mínima exigida para o recebimento reduzida para 65 anos, através da aprovação do *Estatuto do Idoso* de 2004. O montante total de recursos transferidos ao conjunto dos beneficiários durante o ano de 2011, por exemplo, foi de R$ 20,9 bilhões.

[153] Sobre o tema, o trabalho de Sitcovsky (2010) apresenta um qualificado quadro histórico, e dos determinantes contemporâneos, que tornam compreensíveis a expansão desses programas.

No tocante à política de assistência social, forçoso notar que os recursos a ela destinados se multiplicaram 307% na década de 2000, em contraste com o conjunto da Seguridade Social, cujo acréscimo foi de 65%. No início desse decênio, o orçamento daquela política social representava 3,76% do montante dos gastos da Seguridade Social. Ao longo dos anos têm aumentando sua participação até chegar a 9,27%, em 2010, assumindo um montante de R$ 40,7 bilhões. Desses, pouco mais de 90% estão comprometidos com o pagamento das transferências de renda: mais da metade é consumida pelo BPC, e o restante pelo PBF. Embora se mantendo em expansão, as demais ações da assistência social (o restante dos programas sociais, os serviços dos CRAS e CREAS, etc.) têm, gradativamente, perdido espaço orçamentário: houve uma redução da sua participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010.

E adicione-se: os recursos do BPC e do PBF, que dominam as destinações orçamentárias da assistência social, se apoiam numa perniciosa *regressividade tributária:* os mesmos têm como principal fonte, "[...] no orçamento público, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) – tributo incidente sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo transferido, portanto, para os preços de bens e serviços" (SALVADOR, 2011, p 216). Não se deve exagerar o caráter novo desse fenômeno, entretanto. Distinguindo os custos da manutenção do segmento *pauperizado* da superpopulação relativa como os "*faux frais* [custos mortos] da produção capitalista", Marx (2013, p. 719) já verificava que esses são "[...] gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média".[154] *Assim, a explosão da transferência de renda no Brasil ocorre vis-à-vis a*

[154] Num mesmo sentido, anuncia o autor d*'O capital*: "[...] a estatística oficial engana cada vez mais sobre o verdadeiro volume do pauperismo, à medida que, com a acumulação do capital, desenvolve-se as lutas de classes e, por conseguinte, a consciência de si [Selbstgefühl] dos trabalhadores" (MARX, 2013, p. 729). Ele constatava, já em sua época, a *práxis manipulatória* na produção de indicadores, utilizada pelo governo capitalista, para arrefecer a contestação dos trabalhadores em face da degradação social que podia ser divisada na estatística oficial produzida de acordo com critérios científicos minimamente objetivos. Sobretudo hoje, aquela advertência ganha enorme significado. Veja-se, por exemplo, o caso noticiado no jornal *Folha de São Paulo*, de 19 de maio de 2013, *Indicador defasado 'esconde' 22 milhões de miseráveis no país*. Afirma a matéria: se o governo corrigisse o valor da linha de miséria (R$ 70,00 *per capta*), desde junho de 2011 corroído pela inflação (o valor corrigido deveria passar para R$ 77,56 naquele momento), o número da "pobreza extrema" no CadÚnico saltaria de zero para 22,3 milhões. Ou seja, embora a propaganda governamental propale o fim da miséria no Brasil, apenas empurrando a linha do indicador alguns reais acima, apareceriam diante dos olhos dos estatísticos uma multidão titânica de miseráveis.

colonização da política de assistência social por essa ação focalizada e seletiva, sustentada pelos próprios rendimentos do trabalho.[155]

A hipertrofia da assistência social não é, todavia, um fenômeno localizado. Trata-se de uma tendência inegável em todos os países do capitalismo central e periférico, como mostra Boschetti (2016). Essa analista alerta para a tensão indissolúvel entre assistência social e trabalho na sociedade capitalista. Numa argumentação próxima de Mota (2006, 2008)[156], Boschetti (2016) sustenta que, com o acirramento da crise do capital, nela implicada a exponenciação da superpopulação através do desemprego crônico, e da regressão do "Estado social" universalizante, a assistência social tem participado mais ativamente no processo de reprodução ampliada da força de trabalho. Agora não mais na condição de política subsidiária nos regimes de proteção social, mas enquanto política central para a garantia de recurso monetário mínimo necessário ao consumo e à reprodução da força de trabalho. No cenário atual, progressivamente predomina um polo de atração entre proteção assistencial e o trabalho precarizado (ou a ausência de trabalho), com a assistência social possibilitando ao capital reduzir os custos com a força de trabalho. Mais precisamente: "Ao assegurar minimamente a reprodução da superpopulação relativa, a assistência social participa das bases materiais para a sustentação do capital e favorece os processos de expropriação social de direitos do trabalho e da previdência, criando condições para a superexploração do trabalho em todos os quadrantes do mundo" (BOSCHETTI, 2016, p. 175). Acreditamos ser esse, com efeito, o quadro geral onde adquire seu real significado o tema do nosso estudo.

A pesquisa de Silva S. (2012) se debruça sobre as funcionalidades socioeconômicas e ideopolíticas da hipertrofia da assistência social brasileira nos últimos anos. Concordamos

---

[155] Enquanto isso, o previsto, segundo o *Auditoria Cidadã da Dívida*, para o pagamento de juros e amortização da dívida pública consumiram o equivalente a 45,05% de todas as destinações realizadas pelo governo federal durante 2011, beneficiando, conforme Pochmann (2007), algo em torno de 20 mil famílias.

[156] Veja-se, por exemplo, como em Mota et. al. (2006, p. 175-176) é traçado sinteticamente o movimento contraditório do contexto mais geral em que ocorre a expansão da assistência social: "Historicamente, a política de Assistência Social caracteriza-se como uma ação compensatória que, ao lado das demais políticas que compõem a seguridade social, tem a finalidade de dar cobertura aos riscos sociais a que estão sujeitos os trabalhadores. Na conjuntura atual, esta dimensão compensatória é redimensionada em função do crescimento do desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos para o capital. Como tal, a assistência social tende a assumir um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas, como é caso do trabalho. Um dos indícios deste movimento é o fato de que enquanto ocorre um processo de mercantilização da Saúde e da Previdência, vinculadas aos riscos do trabalho, há uma expansão da Assistência Social. Estas constatações parecem apontar para algo que não vem sendo posto no debate: a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado. Aqui o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de *política estruturadora* que a PNAS tenderá a assumir nos municípios. No nosso entender esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social haja vista a impossibilidade estrutural dela assumir esse papel".

com os elementos que ela fornece para evidenciar a contraface da expansão dessa política social, marcada por um caráter compensatório, assentada na focalização seletiva e na preeminência da transferência de renda. Demonstra, em síntese, que, *a partir das rendas dos próprios trabalhadores e subalternos*, tal expansão: a) fornece decisivo calço para a reversão dos mesquinhos indicadores oficiais de pobreza e desigualdade, com seu consequente apelo político-eleitoral; b) contribui na alavancagem da circularidade econômica, ampliando o consumo e o PIB, intervindo positivamente no crescimento interno/nacional; e c) reproduz o perfil de trabalho precarizado (ou subproletarizado) necessário às demandas atuais de superexploração do capital para acrescer a lucratividade. Acrescente-se o fato de que o marco regulatório da assistência social encontra-se impregnado pelo "caldo político-ideológico social-liberalista", colaborando com a consolidação da hegemonia do "modelo neodesenvolvimentista" (SILVA S., 2012).

O estudo de Sitcovsky (2012, 2010) salienta, mais concretamente, o peso da assistência social na reprodução da superpopulação relativa. Tal política social abarcaria hoje, no bojo da crise, além do seu objeto tradicional (a "esfera do pauperismo"), parte das categorias *flutuante* e, especialmente, *estagnada* da população relativamente supérflua. Oportuno lembrar que o segmento *estagnado* é formado, escreve Marx (2013, p. 718), por "[...] *uma parte do exército ativo de trabalhadores*, mas com ocupação totalmente irregular" cujas fileiras proporcionam ao capital um "depósito inesgotável de força de trabalho disponível". "Sua condição de vida cai *abaixo do nível médio normal* da classe trabalhadora, e é precisamente isso que a torna *uma base ampla para certos ramos de exploração do capital*. Suas características são o máximo de tempo de trabalho e o mínimo de salário".

Assumindo tais tendências, trabalhamos com o seguinte suposto: na atual conjuntura, a assistência social (sobretudo através dos programas de transferência de renda) teria alargado seu raio de ação, absorvendo parte maior do exército ativo de trabalhadores em situação de subemprego e superexploração, representado principalmente pelo segmento *estagnado* da superpopulação, e cujos contingentes formam uma base ampla para exploração capitalista. Aqui, porquanto a assistência social passa a englobá-los, colabora para manter rebaixados os custos de sua reprodução, ampliando (ou resguardando) a lucratividade dos ramos que os empregam. Ao mesmo tempo, a influência ideológica de lastro social-liberal que eventualmente essa política social pode suscitar sob tais franjas de classe, através dos seus serviços de cunho político-pedagógico, cooperaria sedimentando o consentimento dos mesmos para sua inserção subordinada nesse mercado precário da força de trabalho. E é o

direcionamento do referido trabalho político-pedagógico que os setores dirigentes, representados pelo governo, buscam disputar com as iniciativas de formação-capacitação dos quadros profissionais da assistência social.

Não é por acaso que Harvey (2011, p. 55), ressaltando o *caráter necessário* do "exército industrial de reserva" para a reprodução e expansão capitalista[157], apresente a seguinte ressalva: "Esse exército de reserva deve ser acessível, *socializado e disciplinado*, além de ter qualidades necessárias (isto é, ser flexível, dócil, manipulável e qualificado quando preciso). Se essas condições não forem satisfeitas, então o capital enfrenta um sério obstáculo à acumulação contínua". Nesse ponto, o geógrafo britânico grifa o seguinte fato: ademais de encontrar-se disponível, essa fração dos trabalhadores deve ser mantida sob a *órbita de direção (de hegemonia político-cultural) histórica da civilização do capital*.

Avaliamos que essa seria também parte da *função de reprodução* de parcela da superpopulação assumida pela assistência social no Brasil. Malgrado seja imperioso atentar, de uma parte, para os limites do seu raio de abrangência e do seu impacto efetivo nas relações de hegemonia, e, doutra parte, para os seus nexos necessários com outros complexos das superestruturas destinados à direção intelectual-pedagógica da superpopulação. Ao aprofundarmos o conhecimento sobre os processos hegemônicos suscitados na esfera dessa política social, almejamos avançar na determinação, justamente, daquela *funcionalidade ideológica que é específica a essa política social* – aquilo que Mota (2008) já chamava atenção quando tratava do *mito da assistência.* Especificidade dada (1) pela singular dinâmica sociopolítica da aparelhagem e dos agentes intelectuais nela atuantes, (2) pelos segmentos particulares das classes subalternas aos quais se destina, e (3) pela *direção intelectual e moral* demandada pelas classes dominantes-dirigentes para conformar a práxis social desses segmentos alvos no estágio atual da reprodução capitalista e das lutas de classes no país.

2.3.2 O "novo desenvolvimentismo" e a "hegemonia lulista"

Em seu conjunto, essas linhas que condicionam a funcionalidade ideológica da assistência social emergem e se articulam no interior da particularidade brasileira dos anos 2000, que define uma quadra conjuntural circunscrita na era petista. Os traços de sua evolução

[157] Dedicamos algumas notas sobre os fundamentos da crítica da economia política na análise da relação entre a recomposição da superpopulação relativa e o desemprego crônico, no momento atual de crise estrutural, no artigo Silveira Jr. e Nascimento (2013).

econômica e social foram esboçados acima. Importa observar que a mesma foi assumida, por determinados analistas e agentes políticos, como resultante de uma estratégia vinculada a um suposto "novo desenvolvimentismo" que seria dela indissociável.[158] Castelo (2012a) sinaliza que os primeiros escritos dessa vertente são esboçados nos anos iniciais do governo Lula (2004), pela pena de Luís Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado de FHC. Portanto, emergiu no seio da intelectualidade tucana que impulsionou o neoliberalismo no Brasil. Em seguida (2005), engrossam suas fileiras, forjando uma programática mais sólida para o desenlace de um "novo desenvolvimentismo", intelectuais tradicionalmente alinhados ao estruturalismo cepalino e ao keynesianismo, nomeadamente João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renalt Michel.[159]

Por outra via, Aloísio Mercadante e, especialmente, Marcio Pochmann, engajam-se, em 2010, na defesa do chamado "social-desenvolvimentismo", entendido como uma suposta resultante da interrupção da hegemonia das políticas neoliberais. O primeiro afirma, inclusive, que os elementos centrais desse "novo desenvolvimentismo" já figuravam num documento elaborado por economistas do PT para a eleição de 2002, *Um outro Brasil é possível*, que havia sido preterido, dada a avaliação conjuntural da relação de forças desfavorável naquele momento. Sicsú e Cia. encaram o "novo desenvolvimentismo" como uma estratégia de desenvolvimento que compatibiliza altas taxas de crescimento econômico com a equidade social e a promoção de igualdade de oportunidades. Mercadante o entende como resultante do retorno, a partir de 2007-2008, ao projeto original vislumbrado em *Um outro Brasil é possível*. De modo similar, Pochmann identifica que houve, nesses anos, uma transição do

[158] Evidentemente, as novas ideias e programáticas sobre o desenvolvimento, plasmadas pelas classes dominantes locais, encontram substrato na aparelhagem hegemônica em nível internacional. No caso do "novo desenvolvimentismo", especialmente a CEPAL. Sobre isso, ver estudo de Maranhão (2009). Por outro lado, Katz (2015) chama atenção para um paralelo com a realidade da Argentina, onde, segundo o analista, o "novo desenvolvimentismo" teve ainda mais força. Advoga, inclusive, que foi na Argentina onde se implementou o principal ensaio "novo desenvolvimentista" da década (KATZ, 2015, p. 159).

[159] Além desses intelectuais, Katz (2015) adiciona a essa vertente Robert Boyer, Osvaldo Sunkel, Gabriel Palma, Cristóbal Kay, Alejandro Portes, José Luis da Costa Oreiro. Ao todo, esses pensadores atuam sobretudo na FJG e na Plan Fénix.

neoliberalismo para o proclamado modelo "social-desenvolvimentista" (CASTELO, 2012a).[160]

Bem ao gosto do social-liberalismo, o "novo desenvolvimentismo" se apresenta como uma *terceira via*, uma alternativa à polarização entre liberalismo e socialismo (CASTELO, 2012a). Aqueles que o reivindicam, advoga Sampaio Jr. (2012, p. 679), compartilham um denominador comum: "[...] procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo — a cumplicidade com o rentismo — e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo — o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal". Seu desafio deu-se nos seguintes termos: conciliar aspectos "positivos" que se poderia extrair da plataforma neoliberal e do velho nacional-desenvolvimentismo, depurando suas linhas "negativas". Do primeiro, caberia absorver o compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a busca de competitividade internacional, a liberdade ao capital internacional. Do segundo, importaria preservar o objetivo do crescimento econômico, da industrialização, do papel regulador do Estado, além de uma certa "sensibilidade social" (SAMPAIO Jr., 2012). Em síntese, afirma Gonçalves (2012b, p. 653): "As formulações do novo desenvolvimentismo destacam as falhas do nacional-desenvolvimentismo e se posicionam como críticas ao Consenso de Washington e à ortodoxia convencional".

A análise dessa estratégia deixa patente seu enquadramento à pauta neoliberal. Assevera Sampaio Jr. (2012, p. 680) que, na prática, ela constitui "[...] uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro". Como diferencial, se nota o "[...] esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social". Mais ainda, Gonçalves (2012b, p. 662) defende que o "novo desenvolvimentismo pode ser visto como mais uma versão do modelo de liberalismo enraizado": um compromisso entre as diretrizes estratégicas

[160] Por outro lado, Singer (2015, p. 13) fala de um breve lapso de tempo em que se testemunha um "ensaio desenvolvimentista", quando se nota as linhas das políticas macroeconômicas desgarrarem do padrão neoliberal, entre meados de 2011 e meados de 2012. Diz o analista: algumas semanas depois de formalizado um protocolo entre as principais centrais sindicais (CUT e Força Sindical) e a FIESP, "[...] o Banco Central iniciou uma expressiva redução da taxa Selic, envolvendo, na sequência, vigorosa pressão do Ministério da Fazenda para a diminuição dos *spreads* praticados pelos bancos privados. Alguns meses mais tarde (fevereiro de 2012), o governo procederia a uma desvalorização cambial, estendendo, de maneira significativa, o raio de ação do Estado em benefício dos produtores nacionais. Na mesma linha, em maio de 2012, Dilma promulgou uma delicada mudança nas regras de remuneração da caderneta de poupança, de modo a permitir que a redução da taxa de juros prosseguisse além do que nunca havia ido desde o início do lulismo. Para completar, no final de 2012, interveio no setor elétrico, reorganizando contratos e obrigando uma redução das tarifas de energia". Isso, todavia, foi ineficaz para retomar o crescimento econômico, o que levou o governo a suspender a "orientação produtivista" e retomar a política de juros altos e cambio livre, avançar nas privatizações, desonerar os empresários de recolher o devido à Previdência Social sobre a folha de pagamentos.

do Modelo Liberal Periférico e a atuação ativa do Estado com foco na função estabilizadora. Ou seja, essa tendência solicita uma atuação mais reguladora do Estado nas falhas do mercado. Para o economista: "A diretriz estratégica básica do novo desenvolvimentismo é o crescimento econômico com menor desigualdade" (GONÇALVES, 2012b, p. 656).

Isso demonstra que o "novo desenvolvimentismo" emparelha-se no comboio do social-liberalismo, distinguindo-se deste por uma plataforma mais detida em torno da política econômica de crescimento na periferia do capital.[161] Por isso Silva S. (2012, 2013) defende: ao proclamar o binômio crescimento-equidade, o modelo "novo desenvolvimentista" paga tributo ao pensamento social-liberal propagandeado pelas agências multilaterais e nutrido pela "teoria do desenvolvimento humano". Diz a pesquisadora: "O social-liberalismo parece-nos, pois, a matriz político-ideológica que sustenta o modelo neodesenvolvimentista efetivamente implementado no Brasil, o qual se apoia naquela conciliação entre crescimento econômico e equidade, entendida esta última como critério de justiça social" (SILVA S., 2012 p. 196).[162]

Algumas dessas teses se refletem nas linhas argumentativas que analisamos adiante nas *iniciativas de formação-capacitação* mobilizadas através do MDS. Aqui temos um rebatimento para a leitura da assistência social no espectro de um projeto nacional mais abrangente. Nos materiais estudados no próximo Capítulo, a defesa do "projeto de desenvolvimento com equidade" destaca essa política setorial (e nela, especialmente os programas de transferência de renda) *como o instrumento privilegiado que torna possível*

[161] Inviável entrar em detalhes sobre essa programática econômica e suas diferenciações internas, que ramificam-se, conforme Castelo (2012a), em três correntes principais: (1) a macroeconomia estrutural do desenvolvimentismo; (2) a pós-keynesiana; e (3) a social-desenvolvimentista. Por outro lado, vale sinalizar as linhas mestras catalogadas por Gonçalves (2012b). No que aproxima o "novo desenvolvimentismo" do neoliberalismo, temos a ênfase no câmbio competitivo, a liberalização comercial, a não preferência pelo capital nacional, a não consideração pela questão da vulnerabilidade externa estrutural, a política industrial secundária, a ênfase nas reformas institucionais, além de outras diretrizes do liberalismo econômico. Naquilo que o distancia, ressalta-se: uma política econômica que centra críticas à tríade câmbio flexível, política monetária restrita e foco no superávit primário, em favor do equilíbrio fiscal; a taxa moderada de juros e taxa competitiva de câmbio; o Estado com papel moderado no investimento e na política industrial, e incisivo na redistribuição. Fazendo uma interpretação próxima à essa, Katz (2015, p. 139-157) detalha a plataforma "novo desenvolvimentista".

[162] Embora trabalhemos com essa abordagem, precisamos atentar para as diferentes interpretações da interação entre neoliberalismo (e social-liberalismo) e "novo desenvolvimentismo" no Brasil, como adverte Katz (2015, p. 175). Essa complexa interação é assim abordada pelo autor: "[…] las corrientes neodesarrollistas al interior del gobierno fueron ganando posiciones frente a las vertientes monetaristas, hasta imponer correctivos a la etapa inicial. […] Este giro es conceptualizado como una política híbrida que permitió cierto crecimiento sin generar un programa coherente. La estrategia macroeconómica neoliberal del comienzo quedó entrelazada con iniciativas posteriores de cuño neodesarrollista" (p. 171). No seu entendimento: "El neodesarrollismo no es una simple bandera demagógica de presidentes con discursos progresistas. Constituye la modalidad actual de los proyectos que periódicamente adoptan las elites, las altas burocracias o los grupos capitalistas de los países semiperiféricos. No es un programa en debate dentro Estados Unidos u Honduras. Irrumpe cíclicamente en el escenario político de Brasil, México o Argentina" (KATZ, 2015, p. 176). Por isso, o "novo desenvolvimentismo" seria, na sua ótica, apenas um esboço de estratégias governamentais que se mostram como tendência do cenário regional (KATZ, 2015, p. 196).

garantir a dimensão "social" (da "equidade", da "inclusão", etc.) que faz par com o "crescimento econômico". Ademais, as linhas do "novo desenvolvimentismo" também se insinuam quando cotejamos os reclames por uma intervenção estatal mais ativa e pela regulação dos excessos do mercado, além da visão política da gestão estritamente técnica dos recursos orçamentários, dentre outros.

O "novo desenvolvimentismo" agrega, ainda, uma miríade de construções ideológicas que, logo veremos, coadunam com aquelas sustentadas nos documentos examinados em nossa pesquisa. Dentre as principais, assinalamos a síntese dada por Sampaio Jr. (2012): o encerramento do horizonte na conjuntura imediata, e sua consequente visão epidérmica; daí a desconsideração da essência da vida socioeconômica, de seus condicionantes e contradições *estruturais*; o que, em termos gerais, significa a carência de uma perspectiva totalizante da economia.

Tudo isso, como demonstra Castelo (2012a), fundado no duplo movimento que o "novo desenvolvimentismo" opera para reforçar a *decadência ideológica do pensamento burguês*: de uma parte, ignorando solenemente as críticas ao nacional-desenvolvimentismo realizadas, entre 1960-70, por destacados marxistas (Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Rui Mauro Marini, Teotónio dos Santos, Gunder Frank e outros); e esvaziando, teórica e politicamente, as contribuições clássicas do nacional-desenvolvimentismo sobre um conjunto de temas estruturais (a teoria do valor-trabalho, a vulnerabilidade externa, o subdesenvolvimento, a dependência e a revolução brasileira). Igualmente Katz (2015, p. 156) aponta para esse contraste: "El neodesarrollismo se ha distanciado del espíritu crítico que signo a la heterodoxia de los años sesenta y setenta".

O que lhe permite desfraldar o mito do desenvolvimento (capitalista) virtuoso, capaz de conciliar crescimento com equidade. Tal mito insinua como exógenas e remediáveis as desigualdades (estruturais) intrínsecas ao "desenvolvimento" então defendido. Esse é um substrato fértil para sedimentar a adesão subalterna das classes trabalhadoras à supremacia burguesa que busca se reciclar, obstaculizando a construção dessas classes enquanto sujeitos políticos autônomos, com um projeto societário próprio.

Diz Sampaio Jr. (2012, p. 686) que os elementos inovadores e contrastantes no "novo desenvolvimentismo", em face da ortodoxia liberal, cumprem uma dupla função como arma ideológica dos grupos políticos entrincheirados no Estado: "[...] diferencia[r] o governo Lula do governo FHC, lançado sobre este último a pecha de 'neoliberal' e reforça[r] o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas". Algo que se

mostrará cristalino nos conteúdos das *iniciativas de formação-capacitação* implantadas através do MDS.

O mesmo analista consegue captar a essência da *apologia indireta*, usada como recurso pelo "novo desenvolvimentismo", nos mesmos moldes do social-liberalismo sinalizados aqui no subitem anterior. Diz Sampaio Jr (2012, p. 681), quanto à corrente "novo desenvolvimentista": "A aparência crítica é apenas um disfarce para a apologia do *status quo*". Defendemos, em suma, o argumento de Castelo (2012a) sobre a relação entre "novo desenvolvimentismo" e "social-liberalismo": "No lugar do confronto e do dissenso, *opera-se a entrada do novo desenvolvimentismo como uma força auxiliar e subalterna dentro do atual bloco de poder, pois a máquina estatal ainda é dirigida pelos intelectuais do social-liberalismo* [...] que mantém de pé o Consenso de Washington mediado com algumas medidas do pós-Consenso".[163]

Daí sua natureza concreta e seus corolários reais demonstrarem ser inversos ao propalado pelo "nacional-desenvolvimentismo".[164] Em face de suas resultantes econômicas, Gonçalves (2012a) prefere circunscrevê-lo como um "nacional-desenvolvimentismo às avessas". Configurado precisamente pela ausência de transformações estruturais que definem o antigo projeto desenvolvimentista. Para esse economista, o que ocorreu foi:

— *Desindustrialização*: queda da participação da indústria de transformação no PIB. E *desubstituição de importações*: contribuição negativa das importações para o crescimento do PIB e aumento do coeficiente de penetração das importações, condicionados pela liberalização comercial.

— A prevalência de um padrão de comércio cuja tônica foi a *reprimarização das exportações*: forte tendência de redução dos produtos manufaturados no valor das exportações, e daqueles altamente intensivos em tecnologia; paralela à dilatação da participação dos produtos básicos e das indústrias com médio-baixa tecnologia.

---

[163] Tais intelectuais, como localiza o autor, encontram-se encastelados no Banco Central, Ministério do Planejamento e Tesouro Nacional, e defendem: "[...] superávit primário (o investimento das estatais e do PAC foi retirado do cálculo do superávit, além de aportes de bilhões de reais do Tesouro nacional no BNDES), câmbio flutuante (administração de um piso mínimo com intervenções no mercado cambial para estimular as exportações e manter superávits na balança comercial) e metas inflacionárias (o objetivo é o teto, e não mais o centro das metas)" (CASTELO, 2012a, p. 631).

[164] Já contamos com competentes análises críticas dedicadas a desvelar as múltiplas determinações desse fenômeno, seja na caracterização das tendências teórico-ideológicas presentes, do seu contraste em face das correntes do pensamento econômico que a precederam ou dos seus porta-vozes políticos e científicos, seja enfocando a sua pretensa base social, os efetivos deslocamentos econômicos implicados, seus nexos com as lutas de classes. Referimo-nos especialmente aos textos de Alves (2013), Almeida (2012), Boito Jr. (2012), Castelo (2012a, 2009), Gonçalves (2012a, 2012b), Mota (2012) e Sampaio Jr. (2012).

— Maior *dependência tecnológica*: crescimento da relação entre as despesas com importações de bens e serviços intensivos em tecnologia e os gastos com ciência e tecnologia no país.

— Maior *desnacionalização*: elevação da relação entre as remessas de lucros e dividendos ao exterior e o PIB, grande poder das empresas estrangeiras no núcleo do capitalismo brasileiro, o avanço expressivo do IED.

— Ganhos de competitividade internacional nos produtos primários contrabalançados pela *perda de competitividade internacional* dos manufaturados e a indústria de transformação.

— A *crescente vulnerabilidade externa estrutural*, que se expressa também no aumento significativo do passivo externo total do país, no peso relativo das remessas de lucros, juros e dividendos para o exterior, dentre outros.

— Maior *concentração de capital*: afluxo de todos os coeficientes de concentração (p. ex., percentual entre o valor total de vendas das 5 maiores empresas, o valor total das vendas do conjunto das 500 maiores empresas, etc.).

— Uma política econômica vitimada pela *dominação bancário-financeira*: os bancos com taxas médias de rentabilidade – lucros e patrimônios líquidos – superiores às das 500 maiores empresas, enorme relação entre pagamento de juros da dívida pública e o PIB, dentre outros.[165]

Ao problematizar o caráter da hegemonia plasmada com a nova conjuntura, Boito Jr. (2006) afiança que o Governo Lula consolidou uma alteração da relação do Estado com a burguesia, através de medidas que passaram a favorecer também a grande burguesia interna industrial e agrária no interior do bloco no poder, ampliando, desse modo, o apoio do conjunto da burguesia brasileira à era da servidão financeira, expandindo e fornecendo uma nova dimensão às políticas iniciadas no segundo mandato de FHC. Além de fortalecer a aderência dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora através da política social então em curso. Por isso, avalia que a "hegemonia regressiva" do primeiro momento teria se convertido num "novo populismo conservador". Num raciocínio correlato, Pinto (2012, p. 933) afirma: com a manutenção da dominação financeira conseguida pelo governo petista, agora com apoio dos segmentos dos trabalhadores e subalternos favorecidos por parte das

[165] Uma síntese cuidadosa dessas contradições econômicas e, incluso político-ideológicas, do "novo desenvolvimentismo" é fornecida por Castelo (2013b).

novas políticas, e associada com a melhoria da posição das outras frações burguesas beneficiadas, "[...] a hegemonia restrita da fração bancário-financeira, durante o governo FHC, torna-se uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder".[166]

Singer (2012, 2009) qualifica que o "lulismo" busca envolver em suas bases de apoio o subproletariado, ou seja, as camadas baixas dos trabalhadores. Seja com a ênfase no PBF, a ampliação do sistema universitário federal com o patrocínio das cotas, o impulso na "reformalização" do mercado de trabalho, a política de reajuste do salário mínimo acima da inflação, seja, ainda, com a retomada dos investimentos em infraestrutura ou o incentivo ao consumo de massas por meio do crédito consignado. O "lulismo" expressaria, nesse entendimento, um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização.

Em diversas oportunidades, Oliveira (2010, 2009, 2007) insiste que possivelmente estaria em curso nessa quadra uma "hegemonia às avessas". Sendo essa inusitada hipótese válida, presenciaríamos um fenômeno histórico peculiar, no qual parte dos "de baixo" dirige o Estado por intermédio do programa dos "de cima". Paradoxalmente, pensa Oliveira (2010), justo quando as classes dominadas tomam em suas próprias mãos a "direção moral" da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada (e – acrescentaríamos – *vigorosa*). Dito de outro modo: é como se não fossem mais os dominados que consentissem em sua própria exploração, mas os dominantes que concordassem em ser politicamente conduzidos pelos dominados. Com a única condição de que a "direção moral" não questione a forma da exploração capitalista (e mesmo a tornasse mais apurada).

Com sua perspicácia e criatividade categorial, o sociólogo tem, no mínimo, o mérito provocador de avivar os disparatados engodos a que nos levam a face epidérmica dos conflitos classistas nesse momento. Evidentemente, a "parte dos 'de baixo'" que agora passa a gerir o Estado já afrouxara ou rompera seus laços (objetivos e subjetivos) com as classes trabalhadoras pelo transformismo. Por conseguinte, nem seriam tão "parte dos 'de baixo'" assim, com afirma Chico de Oliveira. Por conseguinte, não são necessariamente as "classes dominadas", enquanto sujeito político independente, que teriam "tomado em suas mãos" a "'direção moral' da sociedade". Por outro lado, é improvável que tenha deixado de vigorar as

[166] Análises sobre as mudanças (mais ou menos substanciais, a depender do analista) no "bloco no poder" vigente na "era Lula", ver principalmente Boito Jr. (2012), Boito Jr. e Berringer (2013), Pinto (2010), Pinto e Teixeira (2012).

formas de consentimento classista que os dominantes lançam mão para absorver os explorados do seu raio de direção.

Comentando esse fenômeno, Braga (2010) acredita tratar-se de uma "aparência necessária" da dominação burguesa no país, um processo hegemônico que conforma a despolitização da pobreza e da desigualdade, transformando-as em problemas "técnicos" de administração. Nos próprios termos de Oliveira (2010, 2007): os setores dirigentes absorvem "transformisticamente" segmentos das forças políticas antagônicas no aparelho de Estado, desmobilizando as classes subalternas e os movimentos sociais, operando a gestão burocrática dos conflitos sociais e distanciando a política dos embates hegemônicos travados pelas classes antagônicas.

Posto a força desse fenômeno, Coutinho (2010b) intervém no debate sustentando que a dominação de classe própria da era petista constitui uma "hegemonia da pequena política". Apoiada ela naquilo que Gramsci (2007) denominou de "consentimento passivo", ou seja, na aceitação naturalizada de um existente considerado inelutável. Esse consenso passivo, ao contrário de representar a auto-organização e a participação ativa das massas através de partidos e outros organismos da sociedade civil, é caracterizado, conforme Coutinho, pela aceitação resignada do existente como algo "natural", necessário. Na "hegemonia da pequena política", o senso comum é colonizado pela ideia de que a política não passa da disputa pelo poder entre diferentes elites, ao invés de ser encarada como arena de luta entre projetos de sociedade diversos.

Anteriormente, havíamos mencionado a posição de Coutinho (2010b). Ancorada numa apropriação de conceitos gramscianos, ela aponta que a "época neoliberal" consistiria menos numa "revolução passiva" do que numa "contrarreforma", tendo em vista seus vetores eminentemente regressivos sobre as conquistas dos trabalhadores. Uma "contrarreforma" marcada pela presença de um elemento típico da "revolução passiva": o *transformismo*. O autor defendia isso, inobstante a emergência de tendências teórico-políticas atreladas ao social-liberalismo (ou à conjuntura "novo desenvolvimentista"). Avaliação que contrasta com a de Castelo (2013a), cujo estudo aponta para uma guinada do neoliberalismo, na fase social-liberal, que o leva a adquirir uma natureza de *reforma-restauradora*. Ou seja, caminhando alguns passos no sentido de compatibilizar-se com aqueles processos típicos da "revolução passiva".[167]

[167] Uma boa síntese desse argumento é apresentada em Castelo (2012b).

Em nossa pesquisa, nos afinamos com a hipótese de Braga (2010, 2012), em cuja formulação incorpora, inclusive, alguns elementos levantados pelos analistas anteriores. Para ele, o quadro da dominação burguesa no Brasil efetivamente se fundamenta no "consentimento passivo", núcleo da "hegemonia da pequena política". Mas busca também o "consentimento ativo" das classes subalternas, através da incorporação de parte (limitada) de seus reclames e reivindicações (o que Singer havia captado na sua leitura do "lulismo"). Consistiria, assim, numa dialética multifacetada e tensa que catalisa um reformismo "pelo alto" de caráter conservador, embora dinâmico o suficiente para abrir caminhos para novas mudanças, conseguindo "[...] coroar a incorporação de parte das exigências dos 'de baixo' com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representada pelo 'transformismo dos grupos radicais inteiros'" (BRAGA, 2010, p. 13). Segundo tal via de interpretação, o governo petista sustentar-se-ia numa forma de hegemonia resultante de uma "revolução passiva" empreendida na semiperiferia capitalista, que desmobiliza os movimentos sociais, em parte incorporando-os à gestão burocrática do aparato do Estado, e sob o argumento da aparente realização de suas bandeiras históricas.

No estudo sobre a "arqueologia da hegemonia lulista", Braga (2012) desvenda a gênese, e destrincha a essência, dessa forma de dominação social. Ela combina: (1) o *consentimento passivo das massas*, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais alcançados com o crescimento econômico, aderindo momentaneamente ao governo; com (2) o *consentimento ativo das direções sindicais*, conquistadas, por sua vez, pelas posições concedidas no aparato estatal e pelas amplas vantagens materiais proporcionadas com o controle dos fundos de pensão.[168] Nessa equação da "hegemonia lulista", cremos que a assistência social inscreve-se como um dos instrumentos do *consentimento passivo das massas*, colaborando para seu alcance pelas vantagens materiais implicadas, sobretudo, nas transferências de renda, e pela influência ideológica que pode suscitar com a ação político-pedagógica sobre as camadas pauperizadas por ela alcançadas.

[168] Sobre isso, basta mencionar que esse governo preencheu aproximadamente metade dos cargos superiores de direção e assessoramento – algo em torno de 1.305 vagas – com sindicalistas que passaram a controlar um orçamento anual superior a 200 bilhões de reais. Ademais, posições estratégicas relativas aos fundos de pensão das empresas estatais foram ocupadas por dirigentes sindicais. Vários destes assumiram cargos de grande prestígio em companhias estatais – como, por exemplo, a Petrobrás e Furnas Centrais Elétricas –, além de integrarem o conselho administrativo do BNDES. Promoveu, ainda, uma reforma sindical que oficializou as centrais sindicais brasileiras, aumentando o imposto sindical e transferindo anualmente cerca de R$ 100 milhões para estas organizações. Tudo somado, o sindicalismo brasileiro elevou-se à condição de um ator estratégico no tocante ao investimento capitalista no país. Para Braga e Bianchi (2011), trata-se da "financeirização da burocracia sindical", analisada por Oliveira (2003). Sobre isso, consultar também Braga (2012) e Galvão (2012).

Entretanto, adverte Braga (2012), as contradições que a "hegemonia lulista" gesta em seu ventre acabam por nutrir também um estado de inquietação social dos subalternos. As respostas políticas a elas tem se destacado no final dos anos 2000. Em 2008, a estatística das greves no país opera uma virada ascendente, depois da queda experimentada nos anos 1990 e da tendência de estabilização entre 2002-2007. Nos quatro anos que se seguem (2008-2012), o número de paralisações dobra, e, emparelhadas com as lutas de caráter defensivo, alastram-se as mobilizações de cunho propositivo.[169] Essa guinada nas movimentações dos trabalhadores, de certo modo ecoa na política de assistência social, através da construção de espaços de articulação e defesa dos seus direitos, e vocalização do seu inconformismo, face à precarização crônica nessa esfera. Isso o demonstra, por exemplo, a criação do *Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS* (2009) e a construção do *Encontro Nacional de Trabalhadores do SUAS* (2011).

Assomam-se à movimentação grevista da classe trabalhadora brasileira os protestos que explodiram em *junho de 2013,* cujo modo de desenvolvimento guarda paralelos com outros ocorrentes em diversos países, como a *Primavera Árabe*, no mundo árabe (2010-2011), *Occupy Wall Street* (2011), nos Estados Unidos, e *Los ndignados*, na Espanha (2011). De início, aglutinados em torno da luta pela redução das tarifas do transporte público, rapidamente imantaram uma miríade de bandeiras (questionamentos a respeito dos serviços públicos, dos direitos sociais, do destino do investimento estatal, da corrupção, do sistema político, etc.) e arrastaram às ruas de todo o país milhões de pessoas no conjunto das manifestações. No prosseguimento destas, vê-se insurgirem as mobilizações populares contra os megaeventos, especialmente as ocorridas durante a *Copa do Mundo da FIFA de 2014*, denunciando o abuso dos recursos, as arbitrariedades dos organizadores, a perdularidade governamental, as remoções, dentre outros, resultando inclusive em confrontos com as forças policiais nas cidades-sedes dos jogos.[170]

Não nos interessa fornecer um panorama exaustivo da inquietação social abrolhada das contradições internas da supremacia classista no Brasil pós-2000, mas apenas acenar para o seu caráter problemático e para as fricções que dela estão rebentando. É precisamente essa contestação política dos subalternos, expondo as renovadas fissuras na ofensiva

[169] Acerca das estatísticas das greves, ver matéria *"O movimento recente das greves"* (*Le Mond Diplomatique Brasil*, julho 2013, p. 9). Esse estado de inquietação operária é mencionado também em Braga (2012, p. 215-216).

[170] Sobre as *"Jornadas de Junho"* e as lutas contra a Copa do Mundo, ver os textos de importantes intelectuais, publicados no *Blog da Boitempo* (disponíveis em <http://blogdaboitempo.com.br/megaeventos/> e <http://blogdaboitempo.com.br/jornadas-de-junho/>). Além das coletâneas Maricato et. al. (2013) e Gonçalves M. (2014).

restauracionista, que pode ser absorvida no espectro do social-liberalismo. É, lembremos, com vistas a neutralizar o subversivismo que esse terreno ideológico se consolida e espraia, capitalizando o inconformismo social em favor da direção burguesa afinada com o *reformismo-restaurador*. Essas ideias contam no Brasil com uma variedade de estratégias para a obtenção do consenso: o empenho de novos e velhos setores da aparelhagem hegemônica burguesa, o suporte de mecanismos regulatórios e o incentivo de respeitáveis agências de formação – ver Castelo (2013a), Martins (2009) e Neves (2010, 2005). Cabe distinguir alguns traços basilares da sua versão tupiniquim, sintetizada por Castelo (2013a) a partir das produções de alguns de seus destacados representantes intelectuais.

O social-liberalismo brasileiro pouco destoa das teses e conceitos forjados nas agências multilaterais de desenvolvimento, dos centros universitários e *think-tanks* internacionais – um dos destacados aparelhos nacionais, articuladores e socializadores desse pensamento, diz respeito ao IETS. Aqueles formuladores e propagadores autóctones do social-liberalismo recorrem aos mesmos conceitos de *equidade* e *eficiência*, sagram as "reformas" estruturais, propondo ainda um novo conjunto destas para as políticas sociais, e convocam um redirecionamento dos recursos para as políticas compensatórias de transferência de renda. Suas críticas às desigualdades confinam-se no repúdio às disparidades *distributivas* dos recursos nacionais e das *oportunidades* de "inclusão social". O foco da análise dos problemas relativos ao trabalho vê-se deslocado do debate sobre os *mercados de trabalho* para as questões afetas ao funcionamento das instituições educacionais, pretensamente responsáveis pelo "desenvolvimento do capital humano do país".

A redução dos níveis de pobreza encontraria uma resposta eficiente nas políticas sociais compensatórias (transferência direta de renda aos mais necessitados) e estruturais (democratização dos ativos "educação", "terra" e "trabalho"). Tratar-se-ia, agora, para remediar os males do pauperismo, de conjugar crescimento econômico com a promoção do desenvolvimento social, entendido como alcance da equidade. Frente à moléstia da ineficiência das políticas sociais, dever-se-ia perseguir, acreditam os epígonos no social-liberalismo brasileiro, antídotos de cunho estritamente administrativos, receitas unilaterais de aperfeiçoamento técnico-gerencial, dentre elas: a focalização nos mais pobres ou miseráveis, o aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação de impacto das ações, a melhoria das estratégias de integração e coordenação dos programas sociais entre os níveis federativos e os setores públicos e privados.

Em resumo, a ideologia social-liberal no Brasil gravita em torno de três proposições políticas e analíticas: 1) o crescimento econômico em exclusivo não garantiria a redução das desigualdades, daí o imperativo de combiná-lo às políticas públicas específicas e destinadas para esta última; 2) os problemas dos gastos sociais não residiriam na sua dimensão residual, mas na ineficiente alocação, que deveria focar os estratos sociais mais miseráveis; 3) a aposta em propostas de desenvolvimento baseadas no investimento em "capital humano", reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas, e ampliação do microcrédito.

Com o enfoque *distributivo* e as soluções eminentemente técnico-gerenciais, são descartadas (mesmo rechaçadas) as perspectivas teórico-metodológicas totalizantes, vinculadas a teoria do valor-trabalho e das lutas de classe, no novo consenso acerca da natureza da "questão social" e seu enfrentamento. Equalizada à pobreza entendida como ausência de capacidades, a "questão social" tem suas formas de enfrentamento rebaixadas às alternativas colocadas pelas políticas compensatórias e focalizadas, o empoderamento de indivíduos e famílias e a distribuição equitativa do ativo "educação". Nos estudos sobre a pobreza, predominam as descrições empiricistas da realidade e os enfoques descritivos. As soluções pregadas comportam um enorme apelo à concertação social, e marcantes cobranças por um papel mais atuante e ativo da máquina governamental nas falhas do mercado, em especial no que toca às assimetrias sociais. Essas tendências se expressam, adiante, nas iniciativas de formação-capacitação analisadas, aplicadas especificamente para pensar a política social e a assistência social em particular.

Em resumo: durante a segunda metade dos anos 1990, a *restauração do capital* no Brasil, enredada na reação burguesa em nível internacional, passava a engendrar colapsos econômicos e conflitos políticos que resultavam fraturas no bloco social constituído para enfrentar a crise orgânica instalada com o fim da ditadura. O projeto restaurador demonstrava crescentes necessidades de ajustes, os quais (1) deveriam ser articulados através da recomposição de arranjos políticos, e que (2) reclamavam uma *revitalização das ideologias da ordem,* capaz contribuir na tarefa de dirimir ou deslocar as fricções políticas (intra e interclasses) e as dificuldades econômicas acumuladas. A busca pelo renovado campo de ideias, e em parte sua absorção na vida estatal, se deu ao mesmo tempo em que desabrochavam as fissuras no bloco restaurador. Todavia, a *variante ideológica do social-liberalismo* apenas encontra o ambiente político ideal para seu pleno florescimento, e amplo enraizamento, quando despontada a "hegemonia lulista". No plano internacional, trata-se de uma quadra onde as tendências do *reformismo-restaurador* também ganhavam vigor. Depois

dessa baliza, seria difícil encontrar um complexo das nossas superestruturas governamentais onde não estariam infiltrados os preceitos do "crescimento com equidade", do "desenvolvimento humano", da "expansão das capacidades", da "promoção da igualdade de oportunidades", etc. Tal disseminação deflagrada, naturalmente, com massivo apoio técnico dos organismos multilaterais e vultoso patrocínio das agências financeiras internacionais.

Obviamente, a política de assistência social não passou incólume a esses câmbios econômicos, políticos e ideológicos. A intrusão do social-liberalismo no seu arcabouço de legislações, regulações e normativas foi patente, embora sua ocorrência tenha se dado de modo desigual, e fora marcada por combinações e hibridismos que apenas são explicáveis quando consideramos as *relações de forças* que se insinuam também na particularidade dessa política social, de sua implantação e implementação. Vejamos, na sequência, as teorizações que são incorporadas e adaptadas para cooperar na ressignificação da política social, da assistência social e suas metodologias junto aos trabalhadores do SUAS, através dos *processos de formação-capacitação*. A expressão mais sistemática e detalhada dessas concepções aparece na publicação *Concepção e gestão...* Por isso, passaremos agora para sua análise crítica.

3. As concepções fundantes e a nova pedagogia para o campo socioassistencial

> Toda a conversa sobre "imparcialidade" e "justiça" como base da "igualdade" coloca o carro na frente dos bois mesmo quando seja sincera, e não uma camuflagem cínica para a negação das mais elementares condições de igualdade. A definição das questões em jogo em termos de "igualdade de oportunidades" está nas mãos dos que anseiam por evitar qualquer mudança nas relações de poder prevalecentes e nas correspondentes hierarquias estruturalmente impostas, oferecendo a promessa irrealizável de "oportunidade igual" diante dos críticos da desigualdade social como a cenoura inalcançável na frente do burro. A promessa de "imparcialidade" e "justiça" em um mundo dominado pelo capital só pode ser o álibi mistificador para a permanência da *desigualdade substantiva*.
>
> István Mészáros, *Para além do capital*[171]

A crítica às concepções incrustadas nos documentos legais e nas normativas da assistência social (LOAS, PNAS, NOB/SUAS, PNEP/SUAS, etc.) revela-se uma via fecunda para apreensão de parte das novas ideologias que alimentam esse terreno na ação estatal. Entretanto, pela própria natureza desses materiais, nem todas as bases teórico-conceituais conseguem ser aí desdobradas ou reveladas, nem as alternativas vislumbradas para a ação técnico-operativa dos agentes profissionais podem ser destrinchadas em pormenores nesses

[171] Mészáros (2009a, p. 305).

documentos. Daí seu limite. Por outro lado, consideramos que no "processo de mediações" acionado para "educar o consenso" dos quadros profissionais da assistência social de acordo com as novas prerrogativas – diga-se, a atividades e meios intelectuais e pedagógicos, especialmente os programas de capacitação e as publicações governamentais –, o governo, em parte explicita, de modo mais sistemático, as suas filiações teóricas e se obriga a deter-se nos pormenores das estratégias político-pedagógicas, cujo desenvolvimento acredita necessário ao (re)direcionamento do "trabalho socioeducativo". O evolver desse "processo de mediações" joga uma luz especial, desnuando a "direção intelectual e moral" que se deseja imprimir à política de assistência social e às novas práticas político-pedagógicas a ela requisitadas.

Quando examinadas as capacitações desenvolvidas através governo, verificamos que os principais fundamentos conceituais e prescrições técnico-operativas nelas difundidos, foram condensados numa publicação de 2009, *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, organizada por esse Ministério, em parceria com a UNESCO. O conteúdo desse livro reúne as formulações basilares que alimentam a política de assistência social, sistematizadas por intelectuais de referência no campo teórico e técnico-gerencial dessa política social. Além de nutrir os conteúdos pedagógicos do *Programa Gestão Social Com Qualidade* (2008-2012), inclusive servindo para a construção dos manuais de apoio dos cursos, o referido material manteve-se como balizamento conceitual-técnico das ações do *Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSuas* (2012-2014).

Portanto, uma crítica dos principais pressupostos, concepções e preceitos nele contidos torna-se fundamental para uma aproximação concreta às ideologias difundidas nas formações-capacitações. Faremos isso, através de quatro momentos: primeiro, oferecemos uma visão panorâmica acerca do conteúdo do texto, dos intelectuais que o produziram e dos seus laços com os alguns importantes aparelhos de hegemonia; segundo, detemo-nos sobre as novas ideias que buscam fornecer significado e inteligibilidade para a política social; terceiro, destrinchamos a racionalidade intrínseca às concepções articuladoras empregadas para análise da política de assistência social e sua funcionalidade; quarto, nos concentramos em esquadrinhar as tendências político-pedagógicas associadas ao uso dos conceitos de "risco e vulnerabilidade social". Estes se mostraram formulações estratégicas para busca pelo rearranjo das metodologias de trabalho com famílias e indivíduos segundos os suportes das novas ideologias.

3.1 Prolegômenos para uma análise do livro Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil

3.1.1 O prefácio do Ministro: um esboço geral das principais ideias

O livro *Concepção e gestão...*[172] é atravessado por uma declarada divisão, a partir da qual se intenciona enfatizar, inicialmente, determinados aspectos *teórico-conceituais*, e, na sequência, os principais elementos de *gestão e técnico-operativos* das "políticas de desenvolvimento social" inauguradas pelo governo. O então ministro do MDS, Patrus Ananias, abre a publicação num ligeiro prefácio, propalando que os "[...] textos buscam estabelecer uma *ponte entre teoria (política social) e prática institucional recente* (Sistema Único de Assistência Social e o Programa Bolsa Família) [...]" (p. 7). Ou seja, longe de almejar constituir-se num "simples registro da ação governamental ou em manual de execução dos programas", o material bibliográfico em tela resultou do labor de "especialistas" que se pautaram "[...] por um *rigor conceitual e estímulo à análise crítica* dos processos de implementação de programas e políticas sociais brasileiras", mas igualmente "[...] procuraram municiar os técnicos com *práticas inovadoras de gestão*, de forma a habilitá-los a elaborar diagnósticos que orientem a atuação local" (p. 7). Segundo a premissa anunciada, não cabe manter o processo de "qualificação" de trabalhadores do SUAS nos limites de um mero inventário da intervenção governamental, menos ainda nas fronteiras dos manuais de execução puramente técnica dos programas e serviços. Há que investir na mudança das bases conceituais e das perspectivas de análise até então existentes.

Parece-nos que o motivo para tanto é apregoado na abertura do prefácio: "O ministério [MDS] representa um marco de *mudança de paradigma* das políticas sociais, de caráter permanente, na perspectiva de *construção das bases materiais de um Estado de bem-estar social*" (p. 7). O esforço de "qualificação" teórico-prática acrescentaria, portanto, para a *reviravolta paradigmática das políticas sociais no Brasil*, em vista da estruturação de um tal "Estado de bem-estar social". É lugar comum que o MDS assumiu a responsabilidade sobre as políticas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional, além do Programa Bolsa Família. Mas, porque estas, sozinhas, assumiram, na pena do Ministro, o qualificativo de

[172] Acrescentamos ao final do texto o sumário do referido livro. Isso facilitará a identificação dos estratos citados na análise. Para evitar repetições, as citações desse material seguem apenas com as páginas de referência, que são encontradas em Brasil (2009d). Os demais títulos utilizados são referenciados de acordo com as regras convencionais de citação.

"políticas sociais", descolando-se do conjunto abrangente de direitos sociais instituídos, e as quais estariam sofrendo uma "mudança de paradigma", na perspectiva de "*construção das bases materiais de um Estado de bem-estar social*"? Ou o prefaciador descuidou de assinalar o restante do arco de políticas sociais (além das econômicas) que colaborariam para compor o pretendido "Estado de bem-estar social", ou deparamo-nos aqui com a uma versão transfigurada deste, composta exclusiva e isoladamente pelas políticas geridas no MDS. O que consistiria numa ressignificação empobrecedora do chamado "Estado de bem-estar social", colocando a assistência social como *a* política de proteção social – um procedimento característico da apropriação dessa política como um *mito* ou *fetiche social*, conforme já apontou Mota (2008).

Essa redução das "políticas sociais" (ou mesmo da "proteção social") aos campos de intervenção social abrangido pelo Ministério não é episódica. Na apresentação da publicação *Políticas Sociais para o Desenvolvimento* (COELHO, et. al., 2010), brochura também com marcado caráter de debate conceitual e conjuntural, a então ministra do MDS, Márcia Lopes, inicia o prefácio informando: "A construção de um *novo paradigma de política social* [não de assistência social, etc.] tem sido a missão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)" (p. 9).

Essa associação estreita entre "políticas sociais" (ou "proteção social", como parece ocorrer também no texto da PNAS) e assistência social tende a surtir efeitos político-pedagógicos regressivos, porquanto restringe a noção daquelas, cuja definição, se supõe, deveria contemplar um amplo terreno de intervenção estatal sobre as refrações da chamada "questão social". Por outro lado, impensável sem a pressão da classe trabalhadora organizada através de instâncias políticas destinadas à defesa dos seus interesses coletivos (outro elemento de análise ofuscado). Além de comparecer ladeando o arcabouço econômico-social histórico-concreto necessário à emergência e desenvolvimento de "políticas sociais" sustentáveis e universalizantes (e mesmo de um "Estado de bem-estar social"). Arcabouço que se refere, seja ao crescimento econômico forte e duradouro, ao investimento maciço em infraestrutura, sejam às políticas anticíclicas de substancial e qualitativa ampliação do emprego.

É verdade que em alguns momentos a posição governamental oscila, sugerindo como "proteção social" ou "políticas sociais" um campo mais amplo e integrado de direitos sociais. Na Apresentação dos cadernos *Capacita Suas* (BRASIL, 2008), Patrus Ananias assevera que desde sua criação, em 2004, o MDS tem promovido "[...] de forma solidária com as demais

esferas de governo, a consolidação de uma ampla rede de proteção e promoção social" integrando suas áreas de competência ("Assistência Social", "Renda de Cidadania" e "Segurança Alimentar") e "[...] buscando *a articulação com outras políticas setoriais*, visando à plena inclusão da população, principalmente seus segmentos em situação de maior vulnerabilidade" (p. 5). Todavia, o mesmo praticamente não ocorre, quando se trata de considerar a articulação orgânica dessa "ampla rede de proteção e promoção social" e as necessárias mudanças substantivas das estruturas econômicas particulares e as modalidades necessárias de protagonismo e auto-organização dos trabalhadores. Em termos de um país periférico, isso significaria problematizar a crônica condição dependente e heterônoma.

Com efeito, essa análise crítica se detém num texto curto de abertura redigido por Patrus Ananias no livro *Concepção de Gestão...*, ou na rápida apresentação dos cadernos *Capacita Suas*. Ocorre que mesmo numa exposição mais prolongada de Patrus Ananias, como é o caso do seu artigo *Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral* (COELHO, et. al., 2010)[173], persiste a natureza da argumentação: a defesa de um "Estado de bem-estar social" sem qualquer exame ou avaliação histórica, seja de balanço das tendências macroestruturais que tornaram possíveis aquele projeto nos países centrais, seja das mudanças necessárias para absorvê-lo na particularidade brasileira atual; a carência de um aprofundamento acerca da base econômica viabilizadora de "[...] uma concepção mais ampla e vigorosa de políticas sociais" (p. 315); a completa desconsideração sobre as formas de luta e mobilização dos trabalhadores enquanto aspectos inarredáveis da ampliação e efetivação dos direitos socais.

Quando se roça os condicionantes socioeconômicos no artigo, é apenas para justificar como a proposta de política social defendida pode ser benéfica para os "investimentos na área econômica" (p. 322). Nele, afirma-se que a aplicação de recursos nas "políticas sociais" (diga-se, no orçamento do MDS, em especial no PBF) não tem causado danos à "economia". Ao contrário, sua ampliação orçamentária "dentro da mais absoluta responsabilidade fiscal" (p. 320) (ou seja, através de dispêndios financeiros mínimos de apenas 1% do PIB, acautela o Ministro) tem se revertido em efeitos benéficos para o crescimento econômico e "ampliado a competitividade internacional" (p. 322) do país. A aposta na "política social" aí tratada é validada pelo seu impacto pífio nos orçamentos e sua possibilidade de reversão para o

[173] Faremos uma breve remissão à essa publicação de Patrus Ananias em particular porque ela também é resultado de uma das *iniciativas de formação-capacitação* do MDS, em conjunto com outros organismos multilaterais. Esse artigo foi produto da intervenção do Ministro no *Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão* (agosto de 2009). A partir das palestras proferidas, foi publicada a coletânea citada.

crescimento econômico. Ela não se choca com as necessidades de contingenciamento fiscal instaladas pela reação burguesa, podendo incluso resultar benéfica para a garantia de melhores indicadores econômicos. Isto é, a "política social" se justifica pelos seus efeitos positivos na "economia" e não pelas consequências deletérias que a "economia" (diga-se, a acumulação capitalista periférica) gera em termos de assimetrias sociais.

O debate histórico-estrutural comparece como censura superficial e genérica (em alguns casos, puramente ético-moral) à "lógica financista" (p. 322), às "teses neoliberais do Estado mínimo e da ortodoxia do mercado" (p. 329), ao "capitalismo desregulamentado" (p. 330) ou à "propriedade privada desvinculada de suas funções sociais e o lucro a qualquer preço" (p. 330). Ao que restaria, supomos, a exigência da adoção (em alguns casos, talvez também puramente ético-valorativa) de uma lógica industrialista (ou melhor, desenvolvimentista), de uma maior intervenção estatal, de um capitalismo regulado, do regime da propriedade privada atado às suas "funções sociais" e da busca de lucro recatada dentro de certos limites humanos e ambientais. Assentar-se-ia em tais hipóteses, nos parece, a base estrutural do "modelo de desenvolvimento econômico e social" (p. 312) que alia "crescimento econômico e justiça social" (p. 316) defendido por Patrus Ananias. Uma plataforma muito afinada com a vertente do "novo desenvolvimentismo" que surge na quadra petista.

Retomemos o prefácio de *Concepção e gestão...* Ele nos oferece escassos elementos para antevemos minunciosamente as concepções e formas de racionalidade dominantes que perpassam os temas "políticas sociais", "direitos sociais" e "proteção social" nas formações-capacitações. Apenas apreendendo a orientação predominante no conjunto dos artigos podemos oferecer apontamentos mais conclusivos. Contudo, antes de avançar, não deixa de ser útil localizarmos algumas pistas acerca do caráter da "mudança paradigmática" ou do "novo paradigma" de "política social" que se ambiciona consolidar. E para o qual se exige um esforço combinado de "capacitação" *teórico-conceitual e gerencial e técnico-operativa* dos agentes profissionais do SUAS.

No intento de "mudar definitivamente a realidade social brasileira", afirma o autor do prefácio: "Estamos estabelecendo novos parâmetros, definindo como mediadores de nossa prática política, valores voltados para definir redes de solidariedade e cooperação, *aliando desenvolvimento com justiça social*" (p. 8). Por esse intermédio, o avanço progressivo na "luta contra a fome, a desnutrição, a miséria e a pobreza no Brasil" deve evoluir "[...] até que se estabeleça *uma sociedade onde todos tenham os mesmos direitos e as mesmas oportunidades*" (p. 8). O horizonte do projeto de sociedade implicado no "desenvolvimento com justiça

social" radica na igualdade de direitos e oportunidades. Não é novidade que, se cristalizado num nível epidérmico da realidade social, e fixado como limite último dos projetos em causa, o debate acerca da (e a própria defesa da) "igualdade de direitos" (ou "igualdade de oportunidades") acomoda-se nos limites da hegemonia burguesa, inclusive podendo colaborar para revigorá-la.

3.1.2 Sobre os intelectuais formuladores dos artigos

Para prosseguirmos, é pertinente desenvolver algumas considerações relativas aos intelectuais que foram chamados a contribuir para a sistematização das concepções difundidas pelo programa de capacitação, e cujos elementos centrais ficaram expostos nos artigos do livro *Concepção e gestão...* Sabemos que as relações entre os intelectuais e as classes adquirem organicidade através de múltiplas e complexas mediações sociais. E os laços teórico-políticos que estabelecem com estas estão longe de ser explícitos, lineares, absolutos, ou manterem-se ausentes de contradições, reveses, choques, reviravoltas, etc.[174] Trata-se de uma relação dialética na qual a "formação da classe" entra num movimento de determinação recíproca com o desenvolvimento dos seus "intelectuais" e dos respectivos "aparelhos de hegemonia".

A atividade de intelectuais individuais adquire *organicidade* em relação às classes sociais, na medida em que aqueles elaboram e sistematizam formas de consciência correspondentes às necessidades históricas (econômicas, filosóficas, artísticas, políticas, científicas, administrativas, etc.) que impelem estas últimas em sua vida prática, que se impõem como exigências para a manutenção e renovação das condições sociais necessárias à

[174] Lukács (2010b, p. 71) captou a riqueza dessas relações e pôs esquematicamente em evidência as possibilidades de desenvolvimento existentes para os indivíduos da classe burguesa (em decorrência, também para os seus intelectuais) em relação às exigências ideológicas colocadas pela posição de classe que compartilham. E Gramsci forneceu nos *Cadernos do Cárcere* indispensáveis elementos teórico-metodológico para a análise do papel dos intelectuais e as classes, suas articulações com os aparelhos de hegemonia e o Estado orgânico.

sua existência e desenvolvimento.[175] Os intelectuais atuam num terreno teórico-cultural, com auxílio dos aparelhos de hegemonia. À tais atividades, acrescem-se as tarefas de *socialização* e *difusão* das concepções de mundo para o conjunto da sociedade, de *adaptação* e "*popularização*" dos valores e formas de racionalidade para contextos específicos, ou as inumeráveis *ações organizativas* ligadas ao exercício das funções administrativas, diretivas, políticas, assumidas através dos aparelhos de consenso e domínio.[176] Em todos os casos, esses *laços orgânicos* com as classes operam mesmo que os intelectuais singulares não tenham clara percepção do interesse específico que assumem e defendem, difundem ou contribuem para fornecer "homogeneidade e consciência".

O livro *Concepção e gestão...* é composto por artigos de "especialistas" que municiaram uma capacitação organizada pelo MDS, a partir de empréstimo alcançado por este junto ao BID. Sua publicação foi viabilizada por intermédio da parceria entre esse Ministério e a UNESCO, firmada conforme um acordo de cooperação técnica, focado no "fortalecimento das políticas sociais públicas no Brasil" (p. 9). Na primeira parte, dedicada *às concepções fundantes, às definições estratégicas de gestão e de metodologia de trabalho socioeducativo*, figuram intelectuais com alto nível de formação (doutorado e/ou pós-doutorado), a maioria concentrada na área das ciências sociais (quatro da sociologia, um estatístico e uma assistente social), alguns com títulos de pós-graduação obtidos em agências universitárias no exterior (França e Portugal) e os demais advindos de universidades brasileiras, públicas ou confessionais, situadas no sudeste e centro-oeste do país (Minas Gerais, São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro). São professores ou pesquisadores de instituições científicas e acadêmicas (PUC-SP, PUC-MG, FIOCRUZ, FJP, IPEA), parte dos quais tendo desenvolvido atividades junto ao próprio MDS, através da atuação em cargos do Ministério, assessorias e consultorias. No segundo segmento, dedicado às *informações acerca das normativas, das ferramentas técnicas e gerenciais, da operacionalização dos programas*, encontramos um perfil mais heterogêneo, dividido entre doutores, mestres e especialistas de diversas áreas

[175] Não deixemos de recordar a magistral análise de Marx (2011a, p. 64), n'*O 18 de brumário de Luís Bonaparte*, sobre a relação entre a pequena-burguesia e seus representantes políticos. Para ele, não se deveria "[...] imaginar que os representantes democratas eram todos *shopkeepers* [lojistas] ou os seus defensores entusiásticos. Por sua formação e situação individual, mundos podem estar separando os dois. O que os transforma em representantes do pequeno-burguês é o fato de *não conseguirem transpor em suas cabeças os limites que este não consegue ultrapassar na vida real e, em consequência, serem impelidos teoricamente para as mesmas tarefas e soluções para as quais ele é impelido na prática pelo interesse material e pela condição social. Essa é, em termos gerais, a relação entre os representantes políticos e literários de uma classe e a classe que representam*."

[176] Consideramos os "especialistas" formuladores do livro *Concepção e gestão...* intelectuais que cumprem mais essas funções subalternas da difusão (e adaptação) da cultura do que propriamente de elaboração das ideologias por eles utilizadas. Essas ideologias nos remetem à outras fontes, mormente aos organismos multilaterais e aos intelectuais internacionais que colaboram com elas. Voltaremos a esse debate no capítulo seguinte.

(Serviço Social, Economia, Computação, Administração, Ciência Política, Medicina), formados no Brasil e exterior (Estados Unidos, Inglaterra e França), atuando como professores universitários e em funções no MDS, em quase sua totalidade tendo exercido atividades junto a esse Ministério, seja como técnico, consultor ou assessor. Predominam igualmente os profissionais advindos das regiões sudeste e centro-oeste.

A articulação direta entre as instâncias mais importantes da aparelhagem estatal (em sentido amplo) acionadas para levar a cabo a formação dos profissionais da assistência social (BID, MDS e UNESCO) implica na existência de influências recíprocas em torno das perspectivas teórico-filosóficas e gerenciais nela assumidas. Enquanto os compromissos aparentemente circunscritos apenas à esfera financeira (empréstimo do BID ao MDS) não deixam de transbordar e conduzir a que determinadas afinidades intelectuais e morais prevaleçam, os acordos de cooperação técnica (entre MDS e a UNESCO) por si declaram cristalinamente uma troca de opções intelectuais-estratégicas para a definição da política social brasileira. E isso se torna tanto mais evidente quanto mais abarcamos as definições predominantes que se extraem dos textos encontrados em *Concepção e gestão...*

Entretanto, nesse caso as instituições multilaterais estão isentas de uma intervenção direta, que dependeria do recurso aos seus próprios quadros intelectuais enquanto assessores estrangeiros na formulação dos textos-base da capacitação. Uma *intelligentsia autóctone*, alimentada pelos programas de graduação e pós-graduação brasileiros (frequentemente também do exterior) trata de fornecer insumos teórico-metodológicos para a estruturação da assistência social no país. E nessa medida, acionam, tácita ou explicitamente, determinados preceitos e formas de racionalidade que compõe o receituário recomendado pelas agências multilaterais. Não é de menor importância, todavia, a participação e o protagonismo dos especialistas de origem nativa. Cabe-lhes adequar aqueles insumos conceituais e técnicos forâneos às particularidades sociopolíticas locais, conduzir esforços adaptativos capazes de respeitar as necessidades e causalidades impostas pelas relações de forças internas, além de projetar e efetivar (de modo sustentado) as ferramentas gerenciais e técnicas sem as quais as diretrizes sugeridas não refletiriam em efeitos práticos de mudança social.

Nessa trilha, estamos distantes de sugerir, entretanto, que a relação entre estes intelectuais, o governo e as agências internacionais encontra-se cerrada numa linearidade incondicional, o que apenas alimentaria uma distorcida tendência maniqueísta de análise das relações de força entre as classes. Ao contrário, aquela relação é altamente complexa. Se, considerando a posição dos intelectuais, inequivocamente esta opera condicionada por

determinações de natureza fundamentalmente econômico-social (sua extração de classe, o lugar específico na divisão do trabalho, as requisições impostas na condição de assalariamento, etc.), igualmente sofre influências mais ou menos decisivas de ordem teórica e ético-política (desde os projetos profissionais aos quais se vinculam, a tradição teórica que assumem, sua ligação com organizações políticas, corporativas, etc., até as crenças religiosas e as mais singulares escolhas existenciais que estão dispostos a sustentar).

A definição, por parte do governo, de encarregar figuras específicas para compor o quadro de especialistas que considera conveniente para subsidiar teoricamente a qualificação, seguramente deve responder por exigências acadêmicas e técnicas. A divisão do trabalho, tanto na atividade acadêmica, quanto no exercício das funções administrativas-gerenciais do Estado, implica na fragmentação e hierarquização (e mesmo no desenvolvimento de um "tirocínio prático") de atividades científicas e burocráticas. Essa divisão cria circunstâncias nas quais se torna imperativo respeitar, na escolha dos quadros, as especialidades em que cada intelectual alcança um domínio, a partir do qual pode satisfazer as necessidades colocadas pela política governamental. Todavia a escolha é igualmente interferida por afinidades teórico-políticas cujas resultantes decisivamente colaboram para derivar numa direção intelectual com certa unidade, ainda que sob uma diversidade de vieses e temas.

Não casualmente, a parte inicial do livro, dedicada a debater os *fundamentos e concepções estratégicas*, foi totalmente composta por intelectuais de alto nível, ligados predominantemente à área das ciências sociais ou ciências sociais aplicadas, com significativa experiência de pesquisa social e/ou prática governamental. Ali figura, por exemplo, uma renomada estudiosa e militante da política de assistência social, que havia atuado enquanto vereadora (PT) e secretária municipal de assistência social, pela gestão petista em São Paulo. Também se encontram diversos especialistas com histórico de atuação junto ao MDS, alguns inclusive com experiência de consultoria ao governo de outro país (Chile) e às organizações internacionais (BID e PNUD).

Mas, em considerável medida, o aporte de tais intelectuais apenas é oportuno porquanto se supõe que logram suprir expectativas teórico-políticas e técnicas condizentes com o direcionamento que os setores dirigentes desejam imprimir para política de assistência social. Destarte, são múltiplos os aspectos que ajudam a tornar a contribuição desses "especialistas" atraentes para as equipes governamentais: (1) *sua experiência pretérita com órgãos de governo e instâncias de representação política* – por exemplo, uma das autoras ocupou cargos políticos, em administrações petistas, na prefeitura de São Paulo, destacando-se na gestão da

assistência social, outra assessorou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte, na administração de Patrus Ananias (PT), outra prestou consultoria ao governo social-liberal de Eduardo Frei Ruiz-Tagle no Chile; (2) *as inclinações teórico-conceituais que compartilham no trabalho científico e técnico* – em alguns textos é patente a manipulação de conceitos da sociologia francesa e alemã, enquanto outros recorrem diretamente aos subsídios à política social formulados pelo Banco Mundial e o BID.

Na segunda parte, em certa medida pelo próprio objetivo que encerra, as exposições em geral se socorrem de *uma abordagem mais puramente técnico-gerencial* e de um viés predominantemente encapsulado no plano jurídico-institucional e normativo. Com isso, onde o tratamento dos instrumentos legal-normativos e gerenciais sobrepõe-se, cessa ou arrefece vigorosamente o debate teórico-conceitual e histórico, independentemente de sua qualidade. Se expressa com mais contundência a ultra-especialização e segmentação da intervenção governamental. A própria política de assistência social (esta mesma já autonomizada em face das demais políticas sociais e econômicas e do seu ambiente sociopolítico) é compartimentada em seus elementos legais e normativos, financeiros, informacionais e operacionais. A intensidade do trato descritivo, com forte caráter asséptico, esvazia a implementação dessa política social de sua intrínseca dimensionalidade política, encobre os interesses de classe inescapáveis que a conformam e condicionam as alternativas legais, administrativas e interventivas apresentadas. O formalismo empreendido, que se justifica e legitima na racionalidade burocrática dominante na administração pública, fixa a apreensão da assistência social na superfície da realidade, fundamentalmente abstrata e mitigadora das contradições do desenvolvimento histórico que a dinamizam.

Isso não significa que as exposições encaminhadas resultem estéreis, muito menos que sejam levadas a cabo sempre com consciência clara dos seus resultados políticos finais. Ao contrário. Cumprem referidos papeis ideológicos (e político-pedagógicos) ao mesmo tempo em que formulam, aplicam e disseminam técnicas racionalizadoras, com efeito legítimas e, inclusive, progressistas, na implementação da assistência social.[177] De outra parte, múltiplos determinantes conjuram para enevoar ou mesmo díspar o *efeito político concreto da atividade*

[177] O movimento contraditório entre a *ciência e a técnica* e a *concepção de mundo* no ordenamento capitalista foi deslindada por Lukács (1968, p. 75-103). O autor de *El Asalto a la Razón* demonstra como, no evolver do ordenamento burguês da fase da decadência ideológica, o curso ascendente das ciências naturais e da técnica, condicionado pelas necessidades de reprodução ampliada do capital, imbrica-se fortemente com um movimento regressivo no plano filosófico e da concepção de mundo (um rebaixamento e entorpecimento do horizonte intelectual), com suas repercussões negativas para as ciências humanas e sociais. Mandel (1985) tratou de apreender esse movimento, na fase do capitalismo tardio, identificando-o com uma ideologia que combina contraditoriamente *racionalidade parcial e irracionalidade total*.

intelectual em relação às intenções sociais e políticas de origem, alimentadas pelos indivíduos singulares que a protagonizam. Dentre aquelas determinantes, podem constar as próprias ilusões políticas e equívocos teóricos dos mesmos, as pressões organizacionais (veladas ou declaradas) sofridas, os limites fixados pelas demandas institucionais, as injunções editoriais das mídias que utilizam na socialização de ideias, etc.

De fato, é impossível refletir o conjunto das elaborações contidas em *Concepção e gestão...* (e as posições dos próprios intelectuais que às projetaram) como um todo homogêneo e coeso. Pintá-las como uma unidade pasteurizada consistiria em anular artificialmente as diferenciações internas, os vieses contrastantes e as alternativas divergentes que portam e encaminham. Não cabe à pesquisa renunciá-los, mas encontrar os nexos causais que as explicam. Registram-se ocasiões nas quais as concepções e formas de racionalidade manifestadas atritam-se, oportunidades em que se deixa antever posições destoantes ou despontam choques entre as ideias acerca da assistência social, seu significado social e a análise concreta do solo histórico no qual se erige e desenvolve. Inclusive podemos encontrar alguns arroubos críticos, associados às vertentes radicais. Por exemplo: na referência acerca da *condição de classe* das famílias assistidas e a exigência de compreender suas "vulnerabilidades [...] inscritas em um movimento do capitalismo na direção da 'classe que vive do trabalho'", enquanto "expressões da questão social" (p. 208) (Berenice R. Couto); na rejeição de enfoques fundados na responsabilização ou culpabilização dos indivíduos e suas famílias, na "leitura moral da realidade social" (p. 208, p. 214-215, p. 221-222) (Berenice R. Couto, Priscilla Andrade e Mariana Matias); na aproximação tangencial à determinantes socioeconômicos macroscópicos, seja pela alusão à dinâmica da "sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria" (p. 23) (Aldaíza Sposati), o manejo vago de categorias como "capitalismo" e "capital" (p. 26-29) (Aldaíza Sposati), a defesa argumentativa da manutenção do caráter classista da sociedade atual (p. 31) (Aldaíza Sposati); e numa aproximação frágil e seletiva às condicionantes econômico-políticas do capitalismo contemporâneo, através da denúncia genérica e lacônica ao crescimento da desigualdade "principalmente pela forte presença e centralidade do capital financeiro" (p. 32) (Aldaíza Sposati) e da regressiva "influência do neoliberalismo" no Brasil, com seu "forte ataque conservador" sobre a política social desde a entrada dos anos 1990 "ao menos até o início da década de 2000" (p. 73, p.

396) (Luciana Jaccoud e Rômulo Paes-Sousa). Aqui, todavia, a definição do período neoliberal não ultrapassa o último governo FHC.[178]

Em nossa análise, não é de todo inoportuno, para os setores dirigentes, a presença, em determinadas publicações governamentais, de alguma retórica de cunho crítico-radical, alimentada por vertentes socialdemocratas clássicas ou por segmentos vinculados a tradição marxista. E aqui independe se os formuladores são honestos e consequentes defensores de suas premissas, protagonizam ecletismos teórico-metodológicos ou obedecem a um puro verbalismo. Vimos como entidades corporativas de profissões com grande peso no quadro de trabalhadores de nível superior da assistência social alçaram a defesa de perspectivas radicalizadas para seu exercício profissional e a atuação organizada em defasa dessa política social. Igualmente, o PT construiu historicamente sua identidade sob a base de uma programática classista, incluso com tendências partidárias explicitamente revolucionárias[179] e, durante os anos 1990, um discurso marcadamente antineoliberal. Manter alguns rasgos retóricos dessa natureza, conquanto crescentemente esmorecidos, coopera para angariar a adesão dos segmentos radicalizados e sedimentar a perspectiva da existência de uma disputa em torno do direcionamento governamental para a política social, obnubilando as reviravoltas programáticas e prático-políticas vitais pelas quais passou o Partido no governo, sugerindo uma continuidade em relação a seu passado. De resto, o caráter periférico e fortuito das manifestações ligadas às perspectivas críticas ou radicais em *Concepção e gestão...*, algumas vezes mescladas com vises que lhes são estranhos, apenas acentua as linhas teórico-políticas prevalecentes.

Sempre nos parece útil grifar que as produções teóricas em análise, assim como o conteúdo intelectual e moral nelas incrustados, tomadas isoladamente, de modo algum pintam um quadro definitivo, nem da posição política, nem dos atributos acadêmicos ou técnicos de

[178] A única exceção quanto a isso ocorre no artigo de Jorge Abrahão de Castro, que recapitula os retrocessos dos gastos com a política social no bojo na "ofensiva conservadora" (p. 97) instalada a partir dos anos 1990, localizando entre suas causas a "abertura da economia nacional ao mercado internacional" (p. 96). Jorge Abrahão põe em evidência a continuidade de algumas "reformas estruturais" (em especial, a tributária e a previdenciária) na gestão de Lula, além da manutenção do "superávit fiscal", enquanto medidas que geraram ameaças ao financiamento das políticas sociais. Entretanto, o faz sem avançar na apreensão dos interesses de classe que aquelas medidas expressam – sequer identifica o processo com a alcunha do "neoliberalismo" e a análise histórica sob o prisma das lutas de classes não é digna nem de simples registro no tópico inicial do artigo "1. Abordagens sobre a política social". Enfim, conclui batendo na mesma tecla do "desenvolvimento com justiça social": "[...] um dos grandes desafios patenteados atualmente para a política pública no Brasil é combinar crescimento econômico com a distribuição de renda" (p. 125); e mais a frente, "[...] urge formular e implementar um novo processo de desenvolvimento que tenha como um de seus pilares a inclusão social" (p. 126).

[179] Pense-se na tendência *Partido Revolucionário Comunista*, criada em 1984, ou no grupo da *Convergência Socialista.*

seus referidos autores. Isso não apenas pelo óbvio motivo de cada artigo consistir apenas parte – esta mesmo, seguramente com reduzido significado – de uma produção maior, oriunda de trajetórias profissionais em alguns casos já muito vastas. Consequentemente, se ambicionássemos generalizar os juízos de nossa análise para a integralidade do percurso e do caráter (teórico-político) de cada uma dessas individualidades, o conjunto total daquela produção deveria ser contemplado. Contudo, este não é nosso caso. É também inviável reduzir cada intelectual à sua intervenção no livro *Concepção e gestão...* devido à natureza das demandas teóricas e técnicas que levaram à elaboração dos seus textos aí encontrados. Porquanto se moldam, em medida considerável, de acordo com as requisições institucionais do órgão governamental demandante, as produções lidam com determinados filtros e se impõe reparos adaptativos. Desse modo, por exemplo, alguns autores podem adotar uma postura mais técnica e descritiva, que implica controles para evitar a digressão e aprofundamento teórico-histórico ou a sustentação de convicções políticas e interpelações valorativas.[180]

É um livro cujo conteúdo, malgrado sua diversidade de enfoques ou de formuladores (e, ainda, independente da intencionalidade pessoal de cada um destes) desdobra e corrobora, enquanto *momento predominante*, concepções estruturadoras para a política de assistência social, e linhas de intervenção político-pedagógica para a "ação socioeducativa" a ser desenvolvida no interior da mesma, sedimentando formas de racionalidade e valores correspondentes às necessidades espírito-intelectuais das classes dominantes, considerando as relações de força imperantes no Brasil dos anos 2000.

[180] Em alguns casos, abordando os mesmos temas de seus artigos em *Concepção e gestão...*, alguns autores apresentam, em outras produções próprias, tratamentos nos quais comparecem aqueles outros elementos (teóricos, políticos e valorativos), cujas disposições críticas, inclusive, problematizam as concepções e práticas dos programas governamentais. Quanto a isso, apesentemos um exemplo mais evidente. É interessante como Rosa Maria Marques, cujo texto no livro do MDS discorre sobre os gastos e o financiamento da assistência social (com destaque para os programas de transferência de renda) através de um enfoque extremamente técnico-normativo e descritivo, em outros de seus artigos científicos – ver Marques et. al. (2010) e Marques (2013) –, informa aspectos histórico-conjunturais (crise do capitalismo e ofensiva neoliberal) e teórico-metodológicos críticos (fundamentos da crítica da economia política) para avaliar o PBF.

3.2 A "proteção social" para o "desenvolvimento de capacidades"

3.2.1 O novo significado da política social

As concepções acionadas para evidenciar o significado social das políticas sociais despontam inicialmente articuladas ao debate sobre o novo estatuto alcançado pela assistência social. Predomina um trato indistinto para os conceitos "política social", "direitos sociais" e "proteção social". Os termos revezam-se, de modo confuso, para expressar aquelas ações historicamente desenvolvidas pelo Estado e a sociedade, destinadas ao enfrentamento dos males sociais, estes fundamentalmente identificados como "risco social" e "vulnerabilidade social". O tema mais amplo das políticas sociais ingressa nos textos através de uma constatação, levantada no artigo *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*, de Sposati: "A assistência social, *como toda política social*, é um *campo de forças* entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as *relações de forças sociais*" (p. 15).

Se, de fato, as políticas sociais (e, nesse caso, a assistência social em particular) sintetizam um conjunto de relações entre determinadas *forças sociais*, uma aproximação a seus significados e funções concretos demandaria, consequentemente, a explicitação daquelas forças, dos interesses específicos (econômicos e políticos) e dos agentes sociais (grupos ou classes sociais) em confronto, para tornar inteligível como nascem e evoluem as concepções e projetos para as políticas sociais, em especial a assistência social. Todavia, lançada aquela constatação sobre as "relações de forças", se salta tais aspectos centrais para estacionar numa conclusão genérica: "Torna-se cada vez mais claro o embate entre duas abrangentes concepções da política de assistência social" (p. 16). As duas concepções, das quais não é possível conhecer, nem seus porta-vozes, nem os interesses materiais que as condicionam, são essas: "Uma que, nos termos da CF/88, busca configurá-la como política de Estado (dever de Estado) e direito da população" (p. 16). "Outra, que interpreta a CF/88 pelo princípio de subsidiariedade, isto é, o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Nesse sentido, opera a assistência social sob o princípio de solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado" (p. 16).

Nesse primeiro artigo, é no item *1.1 Significado do modelo de proteção social não contributivo* onde se desdobram mais detidamente a noção de "política social" ou "proteção social". O seu aspecto "social" assentar-se-ia no fato de que "[...] esse modelo diz respeito às necessidades e objetivos sociais que se constituem nas relações em sociedade. Ocupa-se, portanto, das condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social (condições de vida) como componentes da dignidade humana, da justiça social e dos direitos e da vigilância social" (p. 20). Essa sentença, cujo teor não esclarece sobre as "relações em sociedade" que exigem da "proteção social" ocupar-se das "condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social", recebe sua complementação através de outra definição.

Como num dicionário, o termo "proteção social" tem seu significado delimitado: "[...] o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo". E, segundo tal premissa: "Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais". (p. 21). Depois de informa-nos que a "proteção social" (veja-se, não a "assistência social"), segundo os preceitos da PNAS, deve afiançar segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio (vivência familiar), Sposati avança nos seus apontamentos acerca das "políticas sociais", agora lançando mão de uma referência de Verônica S. Villalobos.[181] Essa citação se mostra central, por isso vamos nos deter um pouco nela:

> A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma *necessidade da sociedade* que se *assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros*. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função (VILLALOBOS, 2000, p. 58).

Assim assumidas, as políticas sociais parecem adquirir uma existência antediluviana. Seriam tão antigas quanto a "exigência antropológica" de "segurança" reclamada por "todo indivíduo". E cuja satisfação é igualmente tomada como "necessidade da sociedade", mas não se determina quando, nem por qual motivo. Nascidas daquela remota "exigência antropológica" e da indecifrável "necessidade da sociedade", suas funções associam-se aos seguintes objetivos: (1) assegurar "em determinada medida a ordem social"; (2) "garantir uma ordem segura para todos" os membros da "sociedade".

[181] Referência que é utilizada pelo menos em outros três textos de Sposati: na versão preliminar do *paper* de utilizado no *Curso de Formação de Multiplicadores* do MDS na ENAP, em outubro de 2007 (ver SPOSATI, 2007b, p. 5), num artigo publicado no mesmo ano da capacitação (SPOSATI, 2007a, p. 452) e noutro mais antigo (SPOSATI, 2004, p. 43).

A argumentação mobilizada explica menos do que suscita questões: Por qual motivo torna-se socialmente necessário assegurar "em determinada medida a ordem social"? Qual a natureza e a origem das ameaças que pairaram (ou pairam) na "ordem social", provocando a necessidade de criação desses "instrumentos especializados" para remediá-las? Supõe-se que, antes das políticas sociais, a "ordem social" não se constituía "segura para todos os seus membros" (os incapazes de garantir a "satisfação" de sua "segurança" "exclusivamente no âmbito individual"), logo, que parte deles era ameaçada pela insegurança e quais as causas das mesmas? Essa abordagem obscurece a própria história das políticas sociais, o metabolismo social concreto no qual elas emergem e cujo ordenamento buscam conservar, além dos antagonismos e contradições classistas que as impõe como "necessidade da sociedade".[182]

Detenhamo-nos um pouco nas fontes dessa referência utilizada por Sposati, cujo enunciado remete a uma interlocutora incomum do debate teórico sobre as políticas sociais. Ocorre que Verônica S. Villalobos, na época da redação do artigo *Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição*[183], não era estudiosa ou pesquisadora em políticas sociais, mas chefe da Divisão Social do Ministério de Planejamento e Cooperação do Chile, no governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).[184] Ou seja, do país que Katz (2015, p. 100) identifica como o "arquétipo de una administración socio-liberal". Através desse pequeno texto, a assistente social chilena nos fornece, grosso modo, e em parte municiada com sua experiência de gestão[185], algumas estratégias para garantir o sucesso das políticas sociais em tempos de "diminuição do papel do Estado" e incremento da "iniciativa

[182] Sobre as lutas de classe que expressaram um dos núcleos dinâmicos essenciais para o desenvolvimento capitalista, sobretudo na fase monopólica, e para o surgimento das políticas sociais no seu interior, consultar a fundamental síntese de Netto (2005, p. 52-68). A larga bibliografia a qual o autor nos remete constitui qualificada fonte para aprofundamentos da temática. Embora com uma interpretação controversa da posição de Marx e do marxismo, Hobsbawm (2000, p. 417-440) também fornece uma análise sintética sobre a importância do movimento operário para romper o limite individualista dos direitos liberais, na direção da instituição de prerrogativas políticas e sociais. E um estudo global da relação orgânica entre a difusão das políticas sociais e a reprodução do capitalismo tardio foi fornecido por Behring (2011a).

[183] Trata-se do artigo usado na referência citada por Sposati acima. Um texto publicado no número inaugural do periódico *Cadernos Adenauer,* patrocinado pela fundação alemã Konrad Adenauer.

[184] Formada em Serviço Social pela Universidade Católica do Chile, Verônica Villalobos, em verdade, obtinha apenas o título de mestre em pedagogia social pela Universidade Católica da América (Washington/EUA).

[185] A pesquisa de Carraro (2016) chama atenção para o fato de que Brasil e Chile se destacam pela notoriedade assumida na aplicação das orientações internacionais nas esferas econômica, social e política. Evidencia como os dois países se aproximam em termos de matrizes teóricas e ideológicas para pensar a assistência social. Logo veremos como a experiência de trabalho com famílias do Chile aparece como modelo no livro *Concepção e gestão...*

privada".[186] Nas suas recomendações em torno das mudanças que considera necessárias ao "Estado de bem-estar social" na América Latina, Villalobos maneja o principal do receituário trombeteado pelos organismos internacionais: as concepções de "vulnerabilidade", "risco e capital social", a teoria das capacidades, da "igualdade de oportunidades" e do "desenvolvimento com equidade", a necessidade de focalização nos "mais carentes" e centralização na família, além de "modernização do Estado".

Mais ainda, no artigo de Villalobos, o trecho acima compõe, em verdade, parte de uma grande citação direta dos anais relativos ao seminário *El Estado y la sociedad civil en las políticas sociales,* ocorrido em abril de 1998, na cidade de Santiago. E seu formulador autêntico é Norbert Lechner, então representante do PNUD no evento. Em vista disso, optamos por reproduzir diretamente as ideias de Lechner, conforme a passagem na íntegra em que consta a citação de Villalobos:

> Desde el punto de vista de la construcción y gestión del orden social, podemos visualizar mejor el significado principal de las políticas sociales: **la seguridad**. La seguridad es una necesidad vital de cada individuo que busca protegerse lo mejor posible contra los eventuales riesgos y poder aprovechar las opciones que le abre la vida. La seguridad es una exigencia antropológica de todo individuo, pero su satisfacción no puede ser resuelta exclusivamente en el ámbito individual. Es también una necesidad de la sociedad asegurarse en tanto orden social y garantizar un orden seguro a todos sus miembros. Todas las sociedades enfrentan – bajo diversas modalidades – este desafío. Las políticas sociales representan uno de los instrumentos especializados para cumplir esa función. Poniendo a las políticas sociales en la perspectiva de la seguridad, podemos obtener algunos criterios para la acción (LECHNER, 1998, p. 50).

Para Lechner, que afirma seguir a orientação do PNUD, deve-se colocar as "políticas sociais na perspectiva da segurança". O sociólogo chileno tenta auxiliar-nos a "visualizar melhor o significado principal das políticas sociais: a segurança". A funcionalidade das políticas sociais, nessa perspectiva, consistiria em contribuir na garantia de uma "ordem segura" a todos os membros da "sociedade", auxiliando-os na sua busca individual para "proteger-se o melhor possível contra dos riscos", e possibilitando-os aproveitar as oportunidades que a vida (capitalista) lhe oferece. Uma espécie de *colete a prova de balas* para enfrentar a *bellum omnium contra omnes.* As políticas sociais promoveriam a "segurança" ou "proteção contra os riscos", colaborando na formação de indivíduos mais

[186] Vejamos, por exemplo, a síntese final do seu texto: "A partir dos anos 80, toda a estruturação das políticas sociais foi sendo transformada. O papel e as atribuições do Estado vem sendo diminuídos e ele passou a atuar como subsidiário do setor privado em segmentos determinados de ação, segundo uma lógica mais assistencialista, orientada para a demanda e tentando atingir os grupos de renda inferior. No Chile, a orientação das políticas sociais procurou assumir essa lógica de descentralização e novos elementos tiveram que ser incorporados na sua gestão, o que lhes conferiu uma maior complexidade. A definição de critérios claros para seu planejamento, uma precisa identificação dos grupos-alvos e do objeto das políticas sociais e a efetiva descentralização são aspectos essenciais para o sucesso das políticas sociais" (VILLALOBOS, 2000, p. 69).

capazes para enfrentar a luta pessoal na concorrência do mercado. E oportunizando sua participação, não apenas enquanto receptores passivos, mas na condição ativa de "sujeitos do desenvolvimento e beneficiários de seus resultados" (LECHNER, 1998, p. 50).[187]

O que se esboça aí é uma abordagem da "proteção social" que combina formulações da *teoria funcionalista* com definições da *ideologia da nova direita* (neoliberal e neoconservadora), conforme classificação proposta por Pereira (2013). Enquanto naquela vertente, a "proteção social" tem como *função* restaurar e manter a ordem, a coesão ou a harmonia social, com seu decisivo contributo para a integração social, na *nova direita*, o mesmo conceito aparece alterado para *abarcar a categoria de risco e suas novas formas de gestão.* Seu foco estaria então colocado no sentido de "capacitar os indivíduos para o cuidado próprio", sua finalidade seria agora "capacitar os indivíduos para que encontrem formas de autoproteção" (PEREIRA, 2013, p. 138).

Necessário advertir que a explanação de Sposati sobre as "políticas sociais" não chega tão longe assim na visão da política social quanto essas fontes bibliográficas. Se nos demoramos um pouco no debate de Lechner, é unicamente porque ele antecipa algumas das principais abordagens que ganharam corpo na continuidade do livro *Concepção e gestão...*

Retomemos o restante das passagens do livro *Concepção e gestão...* onde se discute o tema da política social, Depois de nos esclarecer as diferentes implicações interventivas subjacentes ao uso das expressões "amparo" e "proteção" presentes na Constituição de 1988, a exposição de Sposati debruça-se outra vez sobre o debate afeto à "política social", agora sob a rubrica de "proteção social": "Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros". Em suma: "É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos" (p. 22). Novamente a "política social" (ou a "proteção social") aparece destacada de todas as determinações histórico-sociais que lhe forneceriam inteligibilidade.[188] Ao mesmo tempo, a

[187] É assim que Lechner (1998, p. 50) elucida a concepção da "igualdade de oportunidades": "Cuando se destaca la contribución a las políticas sociales a una igualdad de oportunidades, no hablamos solamente de oportunidades económicas. En la perspectiva de Un Desarrollo Humano, propuesto por el PNUD, se trata de oportunidades de las personas de ser sujeto del desarrollo y beneficiarias de sus logros. Visto así, el aporte de las políticas educacionales o de empleo para un acceso más equitativo a los mercados es sólo un aspecto de un enfoque más amplio e integrado".

[188] Mesmo num caso como o de Pereira (2013, p. 285), onde se encara abertamente o processo denominado como "proteção social" enquanto elemento presente em diferentes modos de produção, não se deixa de ignorar seu caráter socialmente determinado. Inclusive, o referido estudo chega a concluir: "De fato, *o termo proteção social encerra em si um ardil ideológico, a ser teoricamente desmontado, visto que ele falseia a realidade por se expressar semanticamente como sendo sempre positivo"*.

terminologia referente aos “direitos civilizatórios” e à “dignidade de todos os cidadãos” remonta-nos, mais especificamente, à *moderna sociedade burguesa*.

Todavia, os apontamentos sobre política social até agora levantados não apenas descuraram da dinâmica e dos condicionamentos sócio-históricos da sociedade em questão. Coube-lhe algo mais. Existe uma tendência no sentido de alentar a crença na reprodução segura e sustentável da “ordem social” dominante “para todos os seus membros” ou “todos os cidadãos” porquanto a “sociedade”, num ímpeto de “solidariedade” para com estes, adota (dentre outros) esses “instrumentos especializados” que são as políticas sociais. Encara-se, por esta via, como fatores extrínsecos, alheios ao movimento imanente da “ordem social”, as resultantes que impelem para a necessidade de tais “políticas sociais”: sejam, porventura, as incapacidades individuais de garantia da própria “segurança”, ou os impasses que burlam o “acesso aos modos de reprodução social (condições de vida)” por parte de alguns “membros” da sociedade. Se são entendidos como determinantes externos à lógica intrínseca da ordem dominante, os males sociais assim identificados tornam-se passíveis de solução nos próprios marcos nessa ordem.

3.2.2 O resgate problemático de algumas teses da socialdemocracia

Ao discorrer sobre a natureza “não contributiva” da “proteção social” na qual se inclui a assistência social (dado que “[...] o acesso dos serviços e benefícios independe do pagamento antecipado ou no ato da atenção”), adverte-nos Sposati que tal sentido “é relativo à sociedade de mercado”. Nessa “[...] sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria” (p. 23), o “acesso” à satisfação de nossas necessidades “é feito por meio da compra e venda de mercadorias” (p. 23). Em consequência: “O sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o *acesso* a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado” (p. 23). E prossegue: “Para Esping-Andersen (1991), o caráter do *acesso* desmercantilizado é que caracteriza uma política pública. No caso, não se está comprando uma atenção social pública. Em alguns países, como os escandinavos, um conjunto de serviços são desmercantilizados para todos os cidadãos” (p. 23).

As concepções de um autêntico e confesso socialdemocrata como Esping-Andersen (1991) são aqui absorvidas na caracterização da "proteção social".[189] Na sua defesa do "Estado de bem-estar social", o mesmo chega a afirmar: "Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a *dependência completa do salário*, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 90). Tal visão da estratégia reformista assenta-se na tese da autonomia absoluta da superestrutura jurídico-política: [...] a política parlamentar é capaz de sobrepor-se ao poder hegemônico e pode ser levada a servir aos interesses antagônicos aos do capital" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95). Embora reconhecendo a inexistência de "um único caso puro" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111) onde o "regime social-democrata" se expresse cabalmente (o mais próximo seria aquele dos países escandinavos, não casualmente a mesma remissão realizada por Sposati), o autor sugere que esse modelo possa inclusive excluir o mercado na determinação da existência e dos destinos humanos (em especial dos trabalhadores e camadas médias).

Concentremo-nos, porém, no segmento das reflexões do sociólogo dinamarquês apropriado diretamente na explanação sobre a "proteção social não contributiva": a relação entre direitos sociais e "desmercadorização". Segundo Esping-Andersen (1991), a dominância da sociedade regida pelo mercado colocou inteiramente sob a dependência das relações monetárias o "bem-estar dos indivíduos" e subordinou por completo a "força de trabalho" à lógica da mercadoria. Contudo, "A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Aqui, a desmercadorização é pensada estrategicamente como *uma via para a organização dos trabalhadores*, pois: "Quando eles dependem inteiramente do mercado, é difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade [...]. A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Malgrado as posições reformistas, a superação do capitalismo mantém-se no horizonte. A adoção do "reformismo parlamentar" coloca-se para a socialdemocracia "[...] como estratégia dominante em relação à igualdade e ao socialismo" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89).

[189] Não pormenorizaremos os problemas gerais da formulação desse autor. Para uma análise crítica da noção de "Estado de bem-estar social" e das concepções de Esping-Andersen, ver Lessa (2013). Os óbices da estratégia e das ideias reformistas foram esquadrinhados na clássica obra de Luxemburgo (2010).

Verificamos uma frágil e limitada absorção da tese da "desmercadorização" para a "proteção social não contributiva" realizada no livro *Concepção e gestão...* Este empobrece a argumentação socialdemocrata, cujo conteúdo já contem afirmações controversas, restringindo-a à ressalva acerca do *caráter não remunerado do acesso* aos serviços ofertados pela política social. Esquiva-se, com isso, de elementos fundamentais, que na formulação de Esping-Andersen articulam-se na concepção de "desmercadorização": (1) *os pressupostos teóricos-históricos* – a condição de mercadoria da *força de trabalho* (além dos meios para a satisfação de suas necessidades) e as consequências perniciosas que daí derivam para a organização da classe, diga-se, atomização, divisão, hierarquização, etc., a perspectiva do antagonismo entre trabalhadores e "empregadores" na luta pela "desmercadorização"; (2) *a tática política visada* – a "desmercadorização" pela via do *Welfare state* para tornar alcançável a mobilização solidária dos trabalhadores; e (3) *a estratégia global em que está envolvida* – a construção do socialismo pela via parlamentar.[190]

As demais produções que se debruçam sobre o tema das políticas sociais pouco destoam, no essencial, das explicações oferecidas acima. Quando não reiteram os argumentos quase nos mesmos termos, agregam elementos teóricos e históricos caminhando alguns passos adiante rumo a uma definição mais afinada com os novos apelos dos organismos internacionais. Aportando-se na obra *As metamorfoses da questão social* de Robert Castel, Luciana Jaccoud diz em seu artigo: "A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariada" (p. 58). A tarefa de "atuar na oferta de proteção social" – até então garantida pelas sociedades precedentes através das ditas "[...] solidariedades tradicionais de base

[190] Não queremos insinuar a hipótese de que o texto de Sposati seja refratário em relação a vertentes, inclusive, crítico-marxistas. Mas em sua maioria, as referências ao debate de tais vertentes são reservados frágeis e sinóticos apontamentos, através de imparciais e descomprometidas menções a alguns indistintos "analistas críticos da sociedade capitalista". Os momentos de tomada de posição em relação ao caráter estruturalmente desigual e classista do sistema são verdadeiramente episódicos (ainda com poucas consequências para a análise geral). Vejamos um exemplo típico. Refletindo sobre a resolutividade da assistência social, num raciocínio perfeitamente ampliável para o conjunto das políticas sociais, Sposati postula: "Analistas críticos da sociedade capitalista levantaram sobre essas considerações dois tipos de questão. A primeira é que a sociedade do capital, por ser espoliativa da força de trabalho, reproduz de forma reiterada a precarização do humano. A segunda, que a matéria que está no campo da assistência expressa a questão social, portanto só terá resolutividade se superada a questão estruturante que subordina o trabalho ao capital" (p. 26). Adiante afirma: "Seguramente, do ponto de vista estrutural, a análise crítica da sociedade do capital está plenamente correta. Alguns críticos dirão que, como consequência, as ações no campo da assistência social são compensatórias e não resolutivas. Nessa perspectiva, há que se trazer outros elementos" (p. 26). Não é explicitado no artigo quem são tais "críticos", o que inviabiliza qualquer exame aprofundado das ideias em questão. A autora ainda acrescenta: "O caráter estrutural da sociedade do capital, de fato, demarca campos, mas não impede a luta e o desejo por aquisições no âmbito da educação, cultura, civilidade, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia, equidade, avanço científico e do campo civilizatório" (p. 26).

familiar ou comunitária" (p. 58) – impôs-se ao Estado e foi progressivamente por ele assumida. E isso devido às iniquidades próprias da "sociedade moderna": "Com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho" (p. 58). No tocante a essa miséria: "As causas poderiam ser múltiplas – doença, velhice, desemprego, morte – e passaram a ser chamadas de 'risco social'" (p. 58).

Arremata a autora: "A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco ou privações sociais" (p. 58). E após nos deixar a par do sistema de seguro social, forma inicial segundo a qual a "proteção social" foi progressivamente se organizando nos "países ocidentais" a partir do século XIX, Jaccoud identifica no cume dessa linear escalada evolutiva a Seguridade Social:

> A universalização da proteção social virá, em meados do século passado, no bojo do projeto de seguridade social que propõe, à diferença do seguro social, proteção uniforme aos riscos estendida a toda a população e em sua organização institucional e cujo acesso independe de contribuição passada ou de filiação a caixas de seguro. A seguridade social está identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente. Como nos aponta Vianna, na seguridade social 'o Estado de bem estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento' (VIANNA, 1998, p. 11) (p. 59).

Como se percebe, os apontamentos de Jaccoud operam manuseando expressões correntes nos documentos institucionais da assistência social (em especial, "risco e vulnerabilidade social"), remetendo-as tenuemente a determinadas filiações teóricas e matizes de interpretação histórica da política social, diga-se, aquelas da sociologia francesa representadas por Robert Castel. Embora a autora possa tomar, com alguma legitimidade, a noção de "vulnerabilidade social" das elaborações contidas em *As metamorfoses da questão social* (CASTEL, 2003), forçosamente privilegia a acepção de "risco social", inabitual e pouco explorada nessa obra.[191] Além ignorar por completo as categorias "questão social" (central no livro do sociólogo) e "desfiliação" (a qual Castel expressa sua predileção em relação ao termo "exclusão social") (ver CASTEL, 2003, p. 26).

Mas não são apenas alguns suportes categoriais indispensáveis de Castel que se mantém velados na apropriação que dele realiza Jaccoud para debater a constituição do "sistema de

[191] É noutro livro que Castel detém-se na noção de risco. Em *Insegurança Social: o que é ser protegido*, o sociólogo francês caracteriza o risco social como um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social. E a proteção social é entendida como responsável pela cobertura contra os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos (CASTEL, 2005).

proteção social público". Se ela associa a emergência do sistema ao afluxo da industrialização no século XIX e às sequelas sociais do assalariamento[192], conforme o faz Castel, dispensa-se, entretanto, das demais impostações contidas na análise do sociólogo francês, quais sejam: o argumento segundo o qual o aparato institucional que resultou da instauração do "Estado social" seria impensável sem a "radicalização do movimento operário" (CASTEL, 2003, p. 354) e a ameaça à ordem social nela encerrada, ordem que a instauração do "sistema de proteção social" ajudou a manter, fornecendo uma resposta à "questão social" dentro dos seus marcos. Assim, a perspectiva de um conflito entre poderosas forças sociais está, ainda que com muitas limitações[193], no cerne da análise de Castel (2003, p. 345): "Pode-se interpretar o advento do Estado social como a introdução de um terceiro entre os poetas da moralização do povo e os partidários da luta de classes".[194] Não foi apenas, afirma o autor, as modalidades sustentadas pelas "redes de regulações morais" então dominantes que sofreram uma inflexão com a emergência desse "Estado social", "[...] foi preciso também, e ainda, que a alternativa propriamente revolucionária da inversão radical da relação de dominação fosse vencida, ou pelo menos suspensa [...]. *O Estado social supõe e contorna, ao mesmo tempo, o antagonismo de classes*" (CASTEL, 2003, p. 347). Tal suposto de Castel mantém-se velado na argumentação de Jaccoud, assim como sua implicação em termos de pensar a função do "Estado social" na conservação dessas mesmas contradições de classe.

Mantêm-se igualmente ofuscados os pressupostos políticos nos quais se assenta o estudo desenvolvido em *As metamorfoses da questão social*: a apologética social-democrata do "Estado social" e sua defesa como limite intransponível dos projetos civilizatórios a serem defendidos, que se imbrica na extrema naturalização das relações de mercado. Quanto ao primeiro aspecto, fala Castel (2003, p. 279-280): "[...] *o Estado social permanece nossa*

[192] Isso demandaria um maior rigor nos pormenores históricos. Não é automática a relação entre a emergência do capital industrial (e as revoluções por que passara a indústria em finais do século XVIII na Europa central) e a emergência e desenvolvimento das políticas sociais. Entre o surgimento de um e a instalação da outra, empreendeu-se uma luta infatigável e uma afluência na organização dos trabalhadores. Ademais, apenas quando o regime dos monopólios (ou seja, num grau já avançado da "industrialização") colocou-se como realidade histórica (demandando uma modalidade de intervenção estatal dele derivada), a base socioeconômica para incorporação ampla de direitos sociais estava dada.

[193] Dentre esses limites, encontra-se a incidência dos *supostos teóricos da análise*, apoiada tanto em Durkheim quanto nos fundamentos da escola regulacionista, a partir da qual se propõe, mostra Braga (2002), outro modo de regulação do capitalismo e de suas crises no âmbito dos aparatos institucionais, e onde, ademais, a relação salarial (e não a organização do capital) passa a enquadrar a plasticidade das lutas. Na síntese da crítica de Iamamoto (2010a, p. 177-178): "Nessa ótica [regulacionista], as relações tornam-se fundamentalmente *institucionais*, e não políticas. É o salário – e não as lutas de classes –, *que faz a história* [...]. *A relação salarial assume o espaço da luta de classes*, que é formalizada e deslocada para os mecanismos reguladores de um Estado soberano, supraclassista, apresentado como o Estado do conjunto dos trabalhadores, e não do capital: o Estado Social".

[194] Não à toa Castel (2003) dedica todo o sexto capítulo para debater os eventos e os projetos em disputa nos levantes operários de 1848.

herança e é também, sem dúvida, nosso horizonte. [...] A perspectiva histórica mostra que é a forma – porém a forma variável – que o compromisso entre a dinâmica econômica, comandada pela busca do lucro, e a preocupação de proteção, comandada pelas exigências de solidariedade, assume." Trata-se de uma aposta na simbiose entre acumulação capitalista e proteção (solidariedade) social, que remete o "desenvolvimento com equidade" proposto nos dias atuais pelo social-liberalismo em geral, e pelo "novo desenvolvimentismo", em específico. Quanto ao segundo aspecto, podemos observar que tal aposta articula-se no bojo de uma crença no caráter intransponível e supra-humano do mercado, pretensamente tão eterno quanto uma lei da natureza: "[...] *uma sociedade não pode mais ignorar o mercado, assim como a física não pode ignorar a lei da gravitação universal* [...] Uma vontade política pode talvez – em todo caso deveria fazê-lo – enquadrar e circunscrever o mercado para que a sociedade não seja esmagada por seu funcionamento" (CASTEL, 2003, p. 523).

Além de relegar esse duplo aspecto da obra referenciada, Jaccoud incorpora, em patente inclinação para generalização, um debate cujo conteúdo o próprio Castel manifestava-se reticente em transcender para além das fronteiras da Europa central, avaliando, inclusive, que algumas partes da sua pesquisa estavam muito circunscritas à situação francesa (ver CASTEL, 2013, p. 36-37).

As reflexões de Jaccoud redundam numa definição insípida do "Estado de bem-estar social", supostamente retirada de Werneck Vianna. Nessa visão, através do "Estado de bem-estar social", "a proteção social como direito de todos os cidadãos" teria sido assumida após a resolução, tomada por uma homogeneizada "coletividade", "pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento" (p. 11). Tal definição aparece atribuída ao texto *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Entretanto, no trecho citado de Werneck Vianna por Jaccoud, não é uma conceituação científico-analítica própria que a autora de *A americanização (perversa)...* está originalmente deslindando, como nos faz crer a breve referência fora de contexto. Diferente disso, ela remete à uma "simbologia", uma

espécie de síntese do lugar-comum do discurso oficial, que perpassava os conceitos de "Welfare state e social security".[195]

Ademais, Jaccoud pretende alertar para o "caráter histórico dos sistemas proteção social" (p. 59). Remetendo diretamente ao livro *A política social brasileira no século XXI,* de Silva, Yazbek e Giovanni (2004), acrescenta que os "sistemas de proteção social" não seriam apenas respostas automáticas às necessidades e carências emergidas em diferentes sociedades. Representariam, ainda, "[...] formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder à pelo menos três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção?". Porém, pouco nos é informado, nas explanações de Jaccoud, sobre: (1) a qualidade das "diferenças no interior da sociedade"; (2) a natureza as forças sociais concretas e/ou o conteúdo dos projetos políticos que se engalfinham e estão pressupostos no "consenso político" e nas "pactuações"; (3) os interesses prevalecentes nas resoluções assumidas para a "proteção social".

Por fim, a autora arrola os objetivos "amplos e complexos" das políticas sociais (ou da "proteção social")[196]: estas podem "[...] organizar-se não apenas para a *cobertura de riscos sociais,* mas também para a *equalização de oportunidades,* o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população" (p. 60). Com isso, Jaccoud nos familiariza com uma noção muito peculiar de política social: aquela que associa seus objetivos à "cobertura de riscos sociais" e à "equalização de oportunidades". Noção que se articula a partir de um entendimento inovador sobre a pobreza colocado pela visão de "desenvolvimento" defendida pelos organismos

---

[195] Essa é a argumentação que inicia a Introdução do livro de Vianna (1998, p. 11), em parte citada por Jaccoud: "Nos anos 1940, findado a guerra, os ingleses cunharam a expressão Welfare State para indicar uma espécie de mundo novo no qual queriam viver. Um mundo avesso ao Welfare State que o nazismo havia imposto a boa parte da humanidade, mas bem diverso também daquele que a mão invisível de Adam Smith afagava. Afeto à noção de Welfare State, se difundiu o termo seguridade social que em inglês – social security, segurança social – tem o sentido de contrapor-se à ideia de social insurance, o seguro social. *Embora diferentes em abrangência e significado, os conceitos de Welfare state e social security são perpassados por uma simbologia semelhante e clara: a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento*".

[196] E isso ocorre depois de definir que as mesmas: "Fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda" (p. 60), numa definição próxima da oferecida por Esping-Andersen – de cuja argumentação Jaccoud se socorre diretamente quando informa os "três grandes grupos" em que se classificam as experiências ou modelos dos "sistemas de proteção social". Necessário ressaltar que Esping-Andersen praticamente não utiliza o termo "sistemas de proteção social" na sua exposição; o autor refere-se explicitamente a "três regimes de *welfare state*". Jaccoud substitui aqui a noção de "Estado de bem-estar social" pela de "sistemas de proteção social",

multilaterais e seus intelectuais. Diga-se, aquele que a encara sob o "enfoque multidimensional".

3.2.3 O "enfoque multidimensional" da pobreza visando o "novo desenvolvimento"

Quando retoma o debate conceitual, agora focando a relação entre *pobreza, cidadania e direitos sociais*, Jaccoud alerta para a diferença entre a "questão social" e a "questão da pobreza": aquela não pode ser resumida a esta última. Aludindo a alguns elementos da obra de Castel (2003), a autora sustenta que não foi tanto a existência da pobreza que impeliu a construção de "políticas de proteção social", mas "[...] sim a ameaça política e social que nasce da contradição entre uma ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos" (p. 66). E o que é proposto para remediar essa contradição, consiste, todavia, numa nova promessa política de "igualdade" ou "cidadania", agora no plano "social", pois "No horizonte da igualdade está a construção da cidadania e, inclusive, da cidadania social" (p. 66).

É nesse campo da "cidadania social" que se deve incluir, diz a autora, as estratégias de enfrentamento da pobreza e da desigualdade: "[...] desenvolver o debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade fora da referência a direitos e cidadania é abrir espaço para uma política social limitada a uma gestão da pobreza" (p. 67). Fora da alçada dos "direitos e cidadania" a pobreza seria, inclusive, reafirmada como um fenômeno natural, apartado "do contexto das relações sociais historicamente construídas" e, ademais, dissociada "[...] do debate sobre organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais[197], restringindo-se às dimensões morais e comportamentais na qual se assenta a visão naturalizada das desigualdades" (p. 67).

A questão da pobreza, encarada segundo os parâmetros dos "direitos" e da "cidadania" social, estaria impermeabilizada, supõe essa racionalização, em face das políticas limitadas à gestão da pobreza, frente à naturalização e à moralização. Embora não se encontre os argumentos que justifiquem concretamente essa incompatibilidade entre afirmação da "cidadania social" e a naturalização, moralização, etc. A imunização das políticas de "enfrentamento à pobreza" em relação a esses processos seria alcançada, assim, pela

[197] Não se trata, como se vê, das "relações de produção" ou do "modo de produção", mas das "relações de trabalho" e da "estruturação das hierarquias sociais", que remetem à *regulação* do mercado de trabalho e à uma equalização das disparidades sociais.

mediação do Estado. Este, ao garantir e implementar políticas sociais públicas, consolida-se institucionalmente através de processos democratizantes, necessariamente políticos e sociais.[198] Mas esse direito social do qual se exige a garantia do Estado aparece enredado em desígnios especiais, vinculados à luta contra a "vulnerabilidade" e pela "igualdade de oportunidades": "[...] é justamente pela via do direito social que a proteção social se torna mais efetiva, *reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades* e enfrentando as desigualdades" (p. 69). Vejamos como Jaccoud nos apresenta os objetivos da política social estabelecidos nesses termos.

Buscando evidenciar que "a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza", a pesquisadora do IPEA descreve uma evolução dos "sistemas de proteção social", cujo movimento caracterizar-se-ia por dois momentos distintos. Um inicial, remetido aos "primórdios" da política social, no qual a mesma estaria imbuída fundamentalmente em "[...] evitar as situações de extrema pobreza da população assalariada nos casos de impossibilidade de exercer o trabalho. Visou, assim, promover sua segurança social face à vulnerabilidade" (p. 70). Nesse âmbito, manifesta-se e caracteriza-se a função da política social destinada à *promoção da "segurança social face à vulnerabilidade*". Diga-se: "[...] evitar as situações de extrema pobreza da população assalariada nos casos de impossibilidade de exercer o trabalho" (p. 70). A este fim agregaram-se novos atributos, desaguando no que poderia ser identificado como um segundo estágio daquela evolução: "As políticas sociais tiveram progressivamente ampliados seus objetivos para a *promoção da igualdade* − máxima sob a qual se organizam as democracias modernas – *e das oportunidades,* visando combater as iniquidades promovidas no âmbito do sistema econômico e das hierarquias sociais" (p. 70).

Agora as políticas sociais garantiriam, não apenas a "segurança social face à vulnerabilidade" (combate à extrema pobreza), mas igualmente contemplariam a *promoção da igualdade e das oportunidades*. Parece-nos ser esse o cerne do "novo paradigma para a organização da proteção social" (p. 70). Promoção da igualdade e, sobretudo, das *oportunidades,* focada na integração *individual* à ordem estabelecida: "Nessa perspectiva, é menos a pobreza em si e mais a *participação e integração do indivíduo pobre* na sociedade e na dinâmica política que vem mobilizando a ação pública do Estado e afirmando a questão da desigualdade como questão central nas sociedades modernas" (p. 70).

[198] As reflexões sobre a necessária imbricação entre direitos civis e políticos, e a cidadania social, Jaccoud remete ao PNUD, em especial a publicação *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos* (PNUD, 2004).

Concomitantemente, não se deseja reduzir a pobreza à "[...] um problema individual ou de manutenção de um patamar mínimo de renda" (p. 71). Ela é definida "[...] sobretudo como problema social e econômico, encontrando nessas duas esferas [insuficiência de renda e de oportunidades] suas mais arraigadas raízes e determinações" (p 71). Esta amplitude demanda um enfrentamento, "complexo e multidimensional", que não pode manter-se circunscrito aos "[...] benefícios sociais de manutenção de renda, sejam eles de natureza contributiva ou não contributiva". A tais iniciativas, bem no espírito daquela evolução da política social antes mencionada, "[...] devem se articular políticas sociais que ofertam serviços, *equalizam oportunidades*, garantem o acesso a padrões mínimos de bem estar e *mobilizem e ampliem as capacidades*" (p. 71).

Em suma, essa crítica da individualização da pobreza, essa constatação do seu caráter complexo e multidimensional[199], essa consideração de suas determinantes sociais e econômicas, levam à aposta em um projeto novo de "desenvolvimento nacional": "Uma política de combate à pobreza e à desigualdade implica o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento com equidade" (p. 71). No contexto em que ainda nos afligem contradições e misérias, herdadas e modernas[200], "[...] é necessário fazer avançar o debate sobre a construção de um *novo processo de desenvolvimento*, fundado no *paradigma da equidade*, que deveria ser capaz de promover o crescimento econômico, mediante elevação da produtividade econômica da força de trabalho historicamente excluída de mercados estruturados e de políticas públicas mais inclusivas" (p. 71).

Não se trata de suplantar as estruturas econômico-sociais expropriadoras, mas construir um "novo processo de desenvolvimento", cuja dinâmica, fundada no *paradigma da*

[199] A pesquisa de Motta (2007) nos mostra que esse tipo de enfoque "ampliado" e "multidimensional" da pobreza corresponde às novas concepções difundidas pelo Banco Mundial, após os anos 2000, e cujo conteúdo incorpora as ideias de Amartya Sen.

[200] É verdade que a argumentação assumida não isenta-se de proferir algumas críticas à ordem estabelecida. Desde a denúncia "das relações fundiárias iníquas, das relações de trabalho excludentes, dos direitos de cidadania restritos", das reminiscências das "formas não modernas e recriadas de produção e consumo, em especial as caracterizadas pelo informal e pelo setor de subsistência", até a crítica à "[...] falta de direitos dos mais pobres [...] na modernidade da desigualdade sempre recriada, inclusive naquela referente aos serviços públicos de qualidade restrita e oferta limitada" (p. 71). Entretanto, quaisquer desses percalços encontrariam uma resposta satisfatória com a adoção de "um novo processo de desenvolvimento". A argumentação atrela-se, assim, ao campo no "novo desenvolvimentismo".

equidade[201], não apenas mantenha como pressuposto aquelas estruturas, mas colabore para seu "crescimento" pela "elevação da produtividade econômica da força de trabalho historicamente excluída de mercados estruturados". Com o diferencial de poder contar para isso com o apoio das "políticas públicas mais inclusivas". Novamente, quanto às tarefas postas na *ordem do dia*, Jaccoud sintetiza: "É, entretanto, urgente, retomar a reflexão sobre o *tema do desenvolvimento* assim como o da *geração de oportunidades e promoção de capacidades* para os segmentos sociais mais vulneráveis de sua população" (p. 72). Avaliamos essa releitura do par "pobreza" e "desenvolvimento" aparece com centralidade para emplacar todo o deslocamento da arquitetura conceitual que integra as novas ideologias para a política social, tal como afirma Carraro (2016).

Também Jorge Abrahão de Castro dispõe-se a oferecer-nos algumas contribuições teóricas e históricas para a compreensão das políticas sociais em seu artigo *Política social: alguns aspectos relevantes para a discussão.* Propõe uma reflexão em torno das "*Abordagens sobre a política social"*, numa seção inicial (e breve) do texto. Seu esforço principal, nesse primeiro momento, consiste em acionar alguns referenciais teóricos, não para apresentar as aguardadas "abordagens", mas para constatar a impraticabilidade de qualquer investida teórica que proponha um conhecimento concreto sobre as políticas sociais. Primeiro arremata, de modo apodítico, o caráter extenso e variado da literatura sobre as mesmas, assevera a ausência de consenso conceitual nesse campo. Em seguida reproduz um enunciado de T. H. Marshal, segundo o qual o termo política social não se presta a uma definição decisiva, pois o "[...] sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção [...] e nem uma, nem outra, explicará de que trata realmente a matéria" (p. 88).

Na sequência, visando demonstrar a unanimidade de sua tese, lança mão, inclusive, das palavras de um "investigador politicamente à esquerda", Ramesh Mishra, nas quais este confessa que "[...] política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou largos. Nada existe de intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que

[201] Sobre tal conceito, Castelo (2013a, p. 259-260) assevera: "Herdado da tradição liberal clássica – presente na filosofia política de John Locke – e que reaparece nos anos 1990 nos relatórios das agências multilaterais sobre a pobreza, como o Banco Mundial e a ONU, o conceito de equidade social é um dos pilares teóricos do padrão atual de intervenção burguesa na 'questão social'". Embora o conceito tenha angariado uma aparência progressista, conservou seu núcleo essencial, que naturaliza as relações econômicas capitalistas e toma o indivíduo e suas diferenças como unidade básica de análise. Ao se guiar pelo conceito de equidade social, o assim chamado social-liberalismo defende, em termos políticos, a promoção da igualdade de oportunidades entre os indivíduos via a educação – posição alimentada teoricamente pela "teoria do capital humano"; sobre esta, ver Motta (2007).

sejam apropriadas à tarefa em vista" (MISHRA, 1987, apud CASTRO, p. 88). Isso posto, e sem maiores digressões remissivas a fontes, evidências, etc., Castro defende, num viés muito próximo do relativismo pós-moderno: "Como não existe consenso para a caracterização de política social, não só pelas razões já citadas, mas também pelo fato de que nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas, a definição de um conceito único é uma tarefa, em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível" (p. 88). Ele chega a essa conclusão: (1) remetendo às "razões já citadas", que correspondem a duas interpelações passageiras; e (2) afirmando o "fato de que nenhum modelo teórico se isenta de apresentar problemas", demonstrado tão somente através de duas citações fora de contexto.

Logo em seguida, Castro nos mostra o referencial analítico que sustenta suas conclusões. Cita as considerações finais do ensaio de Marcos Antônio Coimbra, *Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais*, publicado em 1987, e cujo livro sobre política social mais atualizado que consta no material de análise não ultrapassa 1984. Castro alega: após análise cronológica das principais (e secundárias) abordagens teóricas sobre o tema, Coimbra sustenta que "[...] sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens [...], todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente" (COIMBRA, 1987 apud CASTRO, p. 88).

A dificuldade está em que Castro reproduz, sem reservas, as conclusões de um estudo (em si limitado) sobre a literatura da política social cuja desatualização, em relação ao momento no qual escreve, é de mais de vinte anos. Conclusões essas que o próprio Coimbra (1987, p. 101-102) compreendia temporárias, quando ponderava, ainda nas suas considerações finais: "Se, do ângulo que estamos chamando de circunstancial, a razão para ausência de modelos mais satisfatórios é eminentemente temporal, é de imaginar que, à medida que o tempo passe, o problema diminua e até que se revolva". Mas o tempo passou, novas abordagens, construções teóricas e conceituações analíticas sobre as políticas sociais se desenvolveram, e, no entanto, permanecem válidos para Castro o mapeamento e os resultados fornecidos pelo ensaio de Coimbra (1987). Ao ponto de dispensar-se de apontar outros estudos exploratórios ou classificatórios (remotos ou atuais) das "abordagens sobre a política social". Malgrado tudo isso, o diagnóstico de Castro mostra-se categórico: todos os "modelos teóricos" para caracterização da política social apresentam problemas, defini-las através de

um "conceito único é uma tarefa, em grande medida, subjetiva e, muitas vezes, impossível".[202]

De modo contraditório, tal fato não impede o autor de desfraldar sua conceituação: "[...] a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para a maximização do bem estar social" (p. 89). Ou, mantendo-se nessa mesma perspectiva, assuma: "Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social [...]" (p. 104). Ou ainda, confesse abertamente a adoção de um "conceito único": "Adotar-se-á aqui o entendimento da política social como composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade" (p. 104-105). E acrescenta até mesmo os objetivos fundamentais da política social, bem ao sabor dos organismos multilaterais: "[...] 1) atender às demandas por maior igualdade – seja de *oportunidade ou de resultados* – entre os indivíduos e/ou grupos sociais;" e "[...] 2) promover a solidariedade social mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou *vulnerabilidade*". Dentre as situações de "dependência ou vulnerabilidade" em face das quais a "política social" deve garantir a "segurança ao indivíduo", encontramos: "[...] a) *incapacidade* de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) *vulnerabilidade* devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e c) *situações de risco*, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc." (p. 105).

Isso resulta num formalismo mistificador, em face da sociedade e do Estado, e resvala numa concepção de política social associada à "segurança" do *indivíduo vulnerável e em risco* e à promoção da "igualdade de oportunidades". Com tal racionalização, e o entendimento de política social a ela conectado, Castro critica o "processo de desenvolvimento" movido pela "ofensiva conservadora", a partir dos anos 1990, sem questionar as bases socioeconômicas e a superestrutura jurídico-política do ordenamento burguês periférico, remetendo as expectativas

[202] O autor, inclusive, avança numa avaliação da produção brasileira recente, sem citar onde se embasa ou qual seriam tais estudos e pesquisas que sofrem das limitações por ele identificadas: "No entanto observa-se que as políticas sociais no Brasil ainda carecem de uma ótica global. [...] a literatura nacional ainda é bastante setorizada por políticas específicas e com predominância, em termos metodológicos, da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas. Portanto, a baixa densidade teórica tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo das políticas sociais" (p. 89).

de mudança social progressiva para um "*novo processo de desenvolvimento"* (capitalista, naturalmente) que supere as principais distorções do passado, identificadas sinteticamente como: (1) a "primazia do crescimento econômico como paradigma do desenvolvimento"; (2) a "relativa irrelevância do paradigma da igualdade e segurança social na concepção do desenvolvimento"; e (3) a "[...] autossuficiência das teses de modernização técnica e/ou avanço das forças produtivas capitalistas, independentemente das relações sociais nelas e por elas forjadas, como vetores do desenvolvimento" (p. 126). Nesses termos, se deseja uma dinâmica de "crescimento econômico", um "avanço das forças produtivas capitalistas", que se mantenham preocupadas com as "relações sociais nelas e por elas forjadas", comprometidas com o "paradigma da igualdade e segurança social".

3.2.4 Os limites da abordagem da particularidade brasileira

Os mesmos critérios formal-abstratos utilizados para determinar a conceituação e o significado das "políticas sociais" ou da "proteção social" são aplicados para a realidade brasileira. Em geral, de semelhante maneira se evade das condições histórico-concretas, da identificação das forças sociais e das lutas políticas que fundaram e dinamizaram a particularidade das políticas sociais no Brasil.[203] As exposições, em geral, abrigam-se na descrição legal-técnica ou no registro superficial do percurso institucional assumido pelas políticas sociais ao longo do tempo, através de um tratamento eminentemente descritivo e fragmentado, hipostasiado em face das suas condicionantes socioeconômicas.

As menções a respeito dos complexos antagonismos classistas são residuais. Aparecem de modo tangencial ou alusivo, em grande parte como uma indicação passageira para tratar da "participação e o controle social" na assistência social, abordagem que, ademais, canaliza-os

[203] Sobre as lutas operárias que impulsionaram a adoção das primeiras políticas sociais no Brasil, ver Iamamoto (2005, p. 125-164). Konder (2003, p. 41-76) apresenta as primeiras lutas dos trabalhadores no país. O livro de Braga (2012) resgata a movimentação operária a partir dos anos 1950, Netto (2014, p. 40-62 e p. 225-233) informa suscintamente as lutas operárias pré-1964 e aquelas deslanchadas na crise da ditadura. Coelho (2005, p. 35-48) também nos evidencia a retomada das mobilizações do proletariado brasileiro a partir de finais de 1970. E Sader (1988) fornece uma conhecida apreciação sobre a dinâmica dos movimentos sociais desencadeados na derrocada da ditadura empresarial-militar.

para as instâncias institucionais, sobretudo os conselhos de direitos.[204] Sposati faz referência às lutas sociais quando informa uma das características que demarcam o "processo de gestão" do "modelo brasileiro de proteção social não contributiva" (diga-se, da assistência social): "Uma quarta [característica] − que é própria das políticas sociais brasileiras pelo vínculo entre democracia social e política, *criado pelas lutas sociais na busca da democratização do Estado* −, é a de combinar o processo de gestão com os sistemas de participação e controle social." Diz ela: "No caso, a referência são os *conselhos*, planos e fundos financeiros, nas três instâncias de poder, que determinam o regulamento fundamental para pertencimento ao sistema único" (p. 46).

Também Jaccoud afirma, quando discute as "instâncias de participação, fiscalização e controle social", na meia dúzia de páginas do livro dedicadas a um debate específico do tema: "Buscou-se, com a garantia da participação social [no capítulo da Seguridade Social da Constituição de 1988], responder *às demandas em torno da democratização do Estado brasileiro*, ampliando o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais assim como no controle das ações do Estado" (p. 77-78). Ou, mais à frente: "Nos anos 80, no contexto da democratização, foi em torno do *reconhecimento dos conflitos distributivos e da necessidade de seu processamento político* que se impôs a defesa da participação social nas instâncias de deliberação das políticas públicas, e mesmo de sua execução" (p. 79). A mesma menção aparece num momento anterior: "[...] a *demanda por reformas democráticas do Estado brasileiro, por redução das desigualdades sociais e por afirmação de direitos sociais* incorporadas pela Constituição de 1988, foi capaz de conformar mudanças substantivas no sistema brasileiro de proteção social" (p. 74). Igualmente Castro realiza uma passageira e genérica menção: "Essas funções estatais [de proteção social] foram sendo incorporadas proporcionalmente às novas responsabilidades

[204] Apenas num momento isolado a exigência de participação translada os condutos convencionais: no pequeno artigo de Berenice Rojas Couto, *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.* Afirma autora: "Mais uma vez o desafio para a gestão do SUAS é potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política" (p. 207).

do poder público, em face do *jogo tenso de interesses* historicamente constituídos na sociedade brasileira" (p. 90).[205]

Em todos esses casos, as lutas das classes trabalhadoras e subalternas erigidas durante todo o século XX no Brasil surgem reduzidas às (ou camufladas nas) "lutas sociais na busca da democratização do Estado", nos "conflitos distributivos", no "jogo tenso de interesses historicamente constituídos". Um procedimento semelhante ocorre no debate sobre a emergência e desenvolvimento das políticas sociais.

Quanto à origem e ao caráter da previdência social, assim ilustra Sposati: "O seguro social de contribuição tripartite entre Estado, patrão e empregado foi implantado no Brasil na segunda década do século XX e absorvido pela sociedade, ainda que não alcançasse todos os trabalhadores, como é o caso dos domésticos" (p. 13). Sobre as forças políticas que demandaram o "seguro social", ou os interesses materiais por ela atendidos, sobram algumas poucas assertivas: "Essa política contava com interlocutores significativos, como os *sindicatos de trabalhadores e as empresas* e alimentava até opiniões e análises técnico políticas sobre seus caminhos/descaminhos no Estado brasileiro ou sobre seus acordos com o *capital* e com os *trabalhadores*" (p. 13). Em outro momento, discorrendo novamente sobre o nascimento das primeiras ações de "proteção social" no país, observa: [...] vale lembrar que o primeiro direito de proteção alcançado pelo trabalhador foi o do acidente de trabalho, ainda no início do século XX, quando a ocorrência do acidente deixou de ser vista, entendida e respondida como uma falha individual e pessoal do trabalhador, para tornar-se uma responsabilidade do patrão" (p. 27). Não são oferecidas explicações sobre as causas que tornaram possível a ocorrência do acidente de trabalho "deixar de ser vista, entendida e respondida como uma falha individual e pessoal do trabalhador", ou acerca da dinâmica produtiva (e reprodutiva) cujo evolver permitiu e impulsionou a constituição desse "direito de proteção" no Brasil do início do século XX.

[205] Castro não somente tenta remeter-nos às forças em confronto na sociedade brasileira, também visa identificar os vínculos orgânicos entre o desenvolvimento capitalista no país e a natureza peculiar do seu sistema de proteção social: "[...] a constituição do sistema foi dirigida principalmente por elementos históricos particulares do país, que estão ligados às peculiaridades do desenvolvimento capitalista no Brasil e mormente ao crescimento das funções estatais e à correspondente complexidade de suas tarefas de regulação socioeconômicas e ao crescimento de seus quadros técnicos e burocráticos. Essas funções estatais foram sendo incorporadas proporcionalmente às novas responsabilidades do poder público, em face do jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira" (p. 89-90). O autor possui o mérito de esboçar uma análise nesse sentido, entre as páginas 90-104, ainda que ladeando a condição de dependência da nossa formação social, a análise concreta das lutas de classe, o tratamento explícito do tema do neoliberalismo e, ainda, defendendo o projeto de "desenvolvimento com equidade".

Quanto à política de saúde, registra-se o estatuto de "direito de todos" alcançado através da Constituição de 1988. Em relação à presença da mercantilização nesse terreno, acrescenta Sposati: "Convive nesse modelo [o SUS] com o setor privado (individual ou coletivo) que oferece seguros − entre os quais as antigas mutualidades de base étnica ou profissional – ou serviços lucrativos de atenção individual para as saúdes clínica, hospitalar, terapêutica, laboratorial etc." (p. 13-14). Pensamos tratar-se de uma análise que contorna a natureza predatória dessa "convivência", na qual o "modelo do SUS" é assediado e vilipendiado ininterruptamente pelos agentes políticos e econômicos do grande capital, que buscam o avanço do "setor privado" e dos "serviços lucrativos" sobre o direito à saúde pública.

Na mesma linha, localizamos um dos modos pelos quais figura os limites da abordagem das especificidades da nossa formação social. Em meio ao debate conceitual e histórico sobre a "questão do risco", cujo desdobramento resulta em alguns preceitos para aprimorar a política de assistência social no Brasil, Sposati descreve como o "ciclo de vida" do trabalhador era disciplinado no "modelo inaugural do *welfare state"*, sem localizar as distinções necessárias que separaram a experiência singular de alguns países centrais (essas mesmas muito diversas entre si) e aquela própria de nossa realidade nacional. Desenvolvendo seu argumento a partir de impostações teóricas pouco afetas à nossa particularidade, sobretudo aquelas elaboradas por Ulrich Beck e Esping-Andersen, a autora descreve como a "trajetória vital" ou "ciclo de vida" era delineada no "modelo inaugural do *welfare state"*.

Sem demarcar espaços nacionais específicos, ou intervalos temporais precisos, esse "ciclo de vida" é desdobrado: "[...] escola até o grau fundamental completo, cerca de 45 a 50 anos de trabalho estável, aposentadoria entre 65 e 70 anos. Em face da expectativa de vida, o trabalhador recebe os proventos da aposentadoria por cerca de sete anos, e a viúva recebe a pensão por mais quatro ou cinco anos" (p. 32). Esse "ciclo de vida" mostra-se pouco afeto à realidade brasileira, pois nela, até os anos 1960, 40% da população brasileira (com 15 anos ou mais) era analfabeta, e a informalidade e precariedade foi sempre a tônica das relações de trabalho durante todo o século XX. Contudo, tal "ciclo de vida" é utilizado como referência para subsidiar as reflexões sobre os atuais "[...] riscos sociais a serem enfrentados pela política de assistência social" (p. 33) no Brasil.

Além disso, ao tangenciar o desenvolvimento desigual e combinado no interior do sistema capitalista mundializado, permanecem veladas as particularidades da nossa formação social: seja sua inserção subalterna e heterônoma no mercado mundial, seja o caráter dependente dos dinamismos econômico-sociais aqui emplacados. Assim, mantem-se à sombra

condicionantes decisivos que impeliram a evolução típica do chamado sistema de proteção social no país, bloquearam o ímpeto reformista de nossas classes dominantes, e limitaram, adulteram ou vetaram iniciativas estatais nalguma medida socializadoras do excedente econômico pela via do fundo público. Com isso, buscamos sinalizar as formulações acima, na medida em que negligenciam alguns aspectos fundantes da dinâmica social (como a estrutura econômica e as lutas de classes), alinham-se às concepções de mundo e formas de racionalidade que alimentam a hegemonia dominante, vinculadas ao pensamento burguês da decadência ideológica.

A própria questão da *ofensiva neoliberal* tende a permanecer arrefecida, tanto nas leituras sobre as políticas sociais e econômicas no Brasil dos anos 1990, quanto naquelas encaminhadas no período subsequente. Nas mais de quatrocentas páginas do livro *Concepção e gestão...*, o próprio termo "neoliberalismo" pode ser encontrado uma única vez: numa citação indireta que remete à análise de um "grupo de pesquisadores" sobre as medidas restritivas ao "sistema de proteção social" implantadas desde o início dos anos 1990, "ao menos até o início da década de 2000" (p. 73).[206] Nos demais pontos nos quais comparece alguma remissão aos condicionantes econômicos e políticos do tema, o que encontramos são algumas terminologias sucedâneas e evasivas como "visão conservadora, liberal e neossocial-liberal" (p. 14), "ataque conservador" (p. 73), "investida conservadora" (p. 97), "agenda liberal" (p. 99), "contra-reforma conservadora" (p. 396).

Jaccoud, por exemplo, numa seção inteira dedicada a abordar a constituição do "sistema de proteção social no Brasil" (p. 60-65), não emprega nenhuma linha para explicitar os estragos provocados pela avalanche neoliberal no país. Além, como de praxe, de ignorar as inumeráveis e decisivas lutas dos trabalhadores para pressionar a constituição daquele sistema. Nesse caso, o que vemos é um panorama do desenvolvimento institucional, das vicissitudes quanto à cobertura e organização das políticas sociais no passado e as alterações postas com as novas estruturas e prerrogativas constitucionais para a Seguridade Social. A autora utiliza um procedimento semelhante para analisar os processos de descentralização das políticas sociais no Brasil pós-1988 (p. 75-77).

Quando se propõe a enunciar os desafios vigentes, Jaccoud apenas censura, na mesma linha do "social-liberalismo" ou do "novo desenvolvimentismo", as defasagens no alcance das

[206] Falamos da seguinte passagem de Jaccoud: "Outro grupo de pesquisadores têm apontado a insuficiência do sistema de proteção social e mesmo denunciado seu progressivo desmantelamento. Pereira (2004), por exemplo, afirma: 'os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados' durante a década de 90 e início dos anos 2000, sob a influência do neoliberalismo" (p. 73).

políticas sociais e a carência de serviços sociais, o caráter setorializado das mesmas em face da necessidade de um sistema integrado de Seguridade Social e a "limitada expansão do assalariamento", cuja repercussão estaria "impondo limites à expansão do seguro social" (p. 65).[207] É também com um enfoque insulado na esfera superestrutural que Sposati (p. 47-52) discorre sobre algumas das dificuldades existentes para efetivação das principais "ideias-forças" do "modelo de proteção social não-contributiva". Nos demais casos, quando as perspectivas ideológicas, e as opções políticas, identificadas com o projeto neoliberal, não aparecem associadas a um sujeito indeterminado, a uma concepção sustentada por alguma força obscura, são relegadas a governos anteriores, fundamentalmente aqueles da década de 1990. Nesse caso, se utiliza de um recurso que já havíamos mencionado como típico do "novo desenvolvimentismo". Ou, quando são localizadas, não apenas no passado, mas deixa-se antevê a política neoliberal nas alternativas seguidas pelo governo Lula, como é o caso da abordagem de Castro, sua explicitação é utilizada para reclamar por "um novo processo de desenvolvimento", que possa "combinar crescimento econômico com a distribuição de renda" (p. 125-126).[208]

A omissão de um exame sistemático das contradições do estágio imperialista, e seus rebatimentos no desenvolvimento capitalista no Brasil, permite apontar, sem criar empecilhos analítico-discursivos, para um "novo modelo de desenvolvimento" nacional sem que se exija qualquer resposta viável às formas de dominação imperialista perpetuadas desde alhures. E cujas condicionantes reais obliteram toda tentativa de desenvolvimento autônomo e sustentado, dentro dos seus marcos. A fragilidade (ou hesitação) em face do investimento numa crítica aberta e consequente aos retrocessos (sociais, políticos e econômicos) impostos pelo neoliberalismo coopera tanto para empobrecer o exame histórico daquelas tendências regressivas erigidas nos anos 1990, quanto para mitigar (quando não apagar) as linhas de continuidade dessa ofensiva, evidenciadas nos anos 2000.

---

[207] Noutro momento, a autora localiza três correntes de debatedores que avaliam a efetividade da "proteção social brasileira": uma primeira, desejosa por processos de reforma voltadas para a maior focalização; uma segunda, crítica dos desmontes e limitações provocadas pelo neoliberalismo; e uma terceira, na qual a própria Jaccoud se insere, que, embora reconhecendo os limites, apraz-se com os "impactos positivos" do "combate à pobreza" deslanchado desde os anos 1990. Sobre esta última, que alcança uma clara predileção, afirma Jaccoud: "[...] a terceira interpretação vem sustentando, em que pesem seus limites, que tal sistema tem tido papel positivo no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida da população" (p. 72). E mais a frente: "[...] um terceiro grupo de estudiosos vem entendendo que o sistema brasileiro de proteção social tem sido progressivamente ampliado desde o início dos anos 90, com impacto efetivo no campo do bem estar e do combate à pobreza" (p. 74).

[208] Com isso, todavia, não queremos menosprezar, ou considerar que seja indiferente, a existência de críticas às alternativas assumidas pelo governo Lula no livro *Concepção e gestão...* Apenas destacamos que as mesmas são revertidas para reafirmar a própria visão governamental.

3.2.5 A função ideológica da “tendência geral ao formalismo”

Constatamos, até aqui, a presença de algumas características metodológicas que definem as formas de racionalidade empregadas como manifestações típicas das concepções de mundo burguesas. Destacam-se duas características em especial, referidas por Mészáros (2009b) como (1) a “tendência geral ao formalismo” e (2) o “ponto de vista da individualidade isolada”. A primeira delas foi usualmente localizada nas ideias que gravitam o debate acerca das funções e significados da “política social” e “proteção social”. A segunda, malgrado desponte claramente em determinados momentos nessa exposição, manifestar-se-á com intensidade nas incursões teóricas e metodológicas acerca da assistência social, do “risco e vulnerabilidade social”, pormenorizados na seção seguinte. Razão porque não enveredaremos agora num exame circunstanciado das premissas concernentes ao “ponto de vista da individualidade isolada”.

Como alerta Mészáros (2009a), a crítica legítima dos diversos discursos ideológicos é inconcebível sem que se penetre, sempre através de uma orientação irrevogavelmente dialética, o *quadro estrutural* apropriado, no tocante às determinações gerais. Os referidos discursos permanecem incompreensíveis se não são apreendidos como *formas específicas de consciência histórica,* isto é: “[...] como formas de consciência que são historicamente constituídas e, de mesma maneira, historicamente transformadas em estreita conjugação com as determinações gerais da estrutura social da qual não podem ser especulativamente abstraídas” (p. 17). Em suas teorizações, cada intelectual toma posição, querendo ou não, em face das formas de consciência correspondentes aos interesses vitais do capital. É nessa tomada de posição, expressa nos discursos teóricos, que podemos detectar as *funções ideológicas* mais abrangentes das referidas teorizações.

Em última instância, é através de como o intelectual particular se manifesta em relação aos imperativos desse metabolismo social que se evidencia sua *posição ideológica* fundamental, expressa nas construções conceituais, formas de racionalidade e valores que defendem. Seja assumindo acriticamente os pressupostos materiais da ordem estabelecida, e ostentando uma atitude apologética direta e incondicional, isto é, “[...] adotando e glorificando a contiguidade do sistema dominante – não importa se problemático ou contraditório – como *horizonte absoluto* da própria vida social” (MÉSZÁROS, 2008, p. 11). Seja denunciando as

contradições engendradas por aqueles imperativos materiais, mas engajando as energias críticas descarregadas no aperfeiçoamento do sistema dado. Seja, em suma, envolvendo-se numa crítica sócio-histórica radical, movida por uma perspectiva de totalidade, destinada a conformar uma força intelectual e moral para a superação ordenamento existente.[209]

Nas elaborações contidas no livro *Concepção e gestão...*, se evidenciou como *tendência dominante*[210] o emprego de enunciados e conceitos formais-abstratos no tratamento das funções e do significado das "políticas sociais" ou da "proteção social". O que ocorre, acresce dizer, de modo consciente ou não, seja com intenções democráticas ou aspirações apologético-conservantistas. Em suma, assumiram a tônica expressões de uma característica metodológica definidora das ideologias burguesas. E que, portanto, interagem dialeticamente com as premissas práticas fundamentais do modo de produção a elas vinculado: aquela que Mészáros (2009b) identificou de "tendência geral ao formalismo".[211]

Vimos como são empregados conteúdos ideais impregnados pela racionalidade formal no debate afeto à "política social" e à "proteção social": a evasão frente aos aspectos ontológicos dinamizadores, às particularidades históricas e aos condicionamentos socioeconômicos; o arrefecimento (ou mesmo apagamento) da problemática dos antagonismos e lutas de classe; a hipostasiação da instrumentalidade técnica e a fragmentação e especialização da política social em suas dimensões gerenciais e operacionais, sem conectá-las num todo social complexo de determinações econômicas, políticas e culturais; a fixação do horizonte político no aperfeiçoamento da superestrutura estatal, com a correspondente idealização-esterilização do Estado, e a homogeneização formal da individualidade de classe na figura genérica do cidadão.

Esse quadro geral não difere substantivamente daquele evidenciado pelo estudo de Maria Tereza C. G. de Menezes, cujo objetivo foi apreender as tendências teórico-metodológicas das análises sobre o "Estado de Bem-Estar Social" e as "Políticas de

---

[209] Sobre estas três posições, ver as indicações fornecidas por Mészáros (2008, 2004).

[210] E aqui não há qualquer intenção de defender uma caracterização cerrada, generalizadora ou absoluta. Tivemos oportunidade de evidenciar as diferenciações internas dessa tendência geral, inclusive sinalizando para as visões contrastantes evidenciadas. A perspectiva de crítica ontológica, fundada na obra marxiana, nunca ignorou que "[...] mesmo a *ideologia dominante* mais arraigada jamais pode ser *absolutamente dominante*" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 12). Ou como adverte Lukács (2013, p 446), o "momento predominante" de um complexo dinâmico é, ainda assim, apenas um dos seus momentos, e "[...] este só pode ser compreendido dentro do seu funcionamento na própria totalidade do complexo".

[211] Sobre a questão da "racionalidade formal-abstrata", além das considerações de Mészáros (2009b), encontramos uma qualificada síntese em Guerra (1995) e um já clássico exame a partir da concepção lukacsiana de "decadência ideológica" em Coutinho (2010a). Algumas reflexões do próprio filósofo húngaro sobre o tema encontram-se em Lukács (2010b).

Assistência" no Brasil dos anos 1980, fornecidas pelos então mais influentes e destacados pesquisadores da temática no país. Na ocasião, a autora havia se deparado com uma produção teórica cujas características eminentes eram: a elisão das articulações entre o econômico e o político, donde a interdição da perspectiva de totalidade; a fixação do horizonte analítico nos marcos do aperfeiçoamento institucional (denominado "viés técnico-burocrático", cujos limites são dados pelo "reformismo institucional"), associado à autonomização do Estado; o enfoque das políticas sociais sob a ótica restrita da distribuição e reprodução, deslocando seu fulcro da atividade fundante do trabalho e do modo de produção, o que redunda num tratamento encerrado no plano superestrutural e preso à dimensionalidade estritamente política; o alto grau de generalização do Estado de bem-estar, crivado pela renúncia à perspectiva da particularidade e da historicidade das categorias teóricas, e descurando da singularidade que delimita o contorno econômico-político brasileiro (MENEZES, 1998).[212]

A "racionalidade formal" comporta uma *funcionalidade ideológica* porquanto ela condiz "[...] estritamente com os processos *práticos* de abstração, redução, compartimentação, igualação formal, e 'desistoricização' que caracterizam o estabelecimento e a consolidação do metabolismo socioeconômico capitalista em seu todo" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 32). A "função primordial do formalismo" consiste em efetuar uma grande mudança conceitual, cujo corolário ideológico "[...] é a transferência dos problemas e das contradições da vida real, que são transpostos de seu plano social dolorosamente real para a esfera legislativa da razão formalmente onipotente, 'transcendendo' de maneira ideal, desse modo, nos termos de postulados formais universalmente válidos, a *conflitualidade social*" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 28).

A estrutura social capitalista, e as formas de consciência a ela conectadas, encerram um complexo movimento de interação. Nele, embora se afirme "[...] a primazia da base material – em 'última instância' – na estrutura geral de determinações e intercâmbios" (MÉSZÁROS, 2009a, p. 1045), as diversas formas ideológicas correspondentes não deixam de atuar também com peso de determinação. São três os interesses ideológicos vitais que a "tendência formal à 'universalidade'" ou "as determinações de valor abstratas/redutoras" em última instância corroboram, robustecendo a realidade estrutural do capital: 1) "A transformação abstrata/redutora das relações humanas diretas em conexões materiais e formais reificadas [...]"; 2) "A articulação formalmente consistente e a difusão geral de 'igualdades' (ou

[212] Guerra (1995, p. 140-149) endossa essa avaliação de Menezes (1998) e fornece outras evidências nos seus apontamentos. Não casualmente, é na literatura acerca da política de assistência social que centra-se a apreciação de Guerra (1995).

'equiparações') [...]"[213]; e 3) "A eliminação da *dimensão histórica* da vida socioeconômica do campo de visão [...]" (MÉSZÁROS, 2008, p. 28-29).

O que singulariza a visão geral predominante no livro *Concepção e gestão...* acerca da "política social" e da "proteção social" é a expressão de uma variante compósita da racionalidade formal-abstrata. Os elementos característicos das premissas ideais do formalismo encontram-se amalgamados tenuemente a elementos conceituais e discursivos de vertentes críticas ou mesmo radicais. Diga-se: em especial as concepções socialdemocratas (essas com maior frequência, ainda que inegavelmente amesquinhadas) e as teorizações típicas da tradição marxista (essas, através de manifestações episódicas que pouco afetam a orientação teórico-metodológica imperante). Esses conteúdos ideais heterogeneizadores, que imputam um colorido *pseudo-historicista* ao quadro conceitual empregado, expressam-se em algumas passagens já consideradas em nossa análise. Quais sejam: de uma parte, nas requisições (abstratas) pelos "direitos sociais" e sua ampliação, nas reivindicações genéricas pela instauração de um "Estado de bem-estar social" (p. 7 e p. 89) e na defesa hipostasiada da "democratização" do Estado (p. 46 e p. 68); de outra parte, nas advertências acerca do "movimento histórico entre as relações de forças sociais" (p. 15) e do "caráter histórico e político dos sistemas de proteção social" (p. 59), na remissão genérica aos condicionantes do "capitalismo" (p. 28), do "sistema capitalista" (p. 30) e da "centralidade do capital financeiro" (p. 32), além da recusa superficial à moralização e naturalização da pobreza e da desigualdade (p. 67) e a busca pelo enfoque "multidimensional" da pobreza (p. 71, p. 182, p. 336).

Dessas impostações críticas (ou radicais) não deixam de derivar denúncias legítimas das consequências (sociais, políticas, ambientais) deletérias da civilização do capital (por exemplo, nas p. 28-37 e p. 96-104). A manifestação de tais denúncias aproxima o resultado ideal das elaborações daquela complexa e refinada vertente da *decadência da ideologia burguesa* identificada por Lukács como "apologia indireta".[214] E que Castelo (2013a) sinaliza como característica da variante social-liberal. Esse flanco do pensamento decadente emprega, diz Lukács, a repulsa, o protesto e a revolta confusa contra as contradições do desenvolvimento capitalista para a defesa e o favorecimento das próprias relações sociais

[213] Sobre essa exigência ideológica corroborada pela produção capitalista – e cujas expressões são mais nítidas nas formulações do livro *Concepção e gestão...* – Mészáros (2009b, p. 29) assevera que a mesma é requerida, em parte, "[...] para a legitimação ideológica da produção e troca mercantis generalizadas como o único e exclusivo sistema social incontestável, sob a pretensa justificativa de que regula o intercâmbio de todos os indivíduos com base na 'igualdade', em conformidade com os 'direitos humanos'".

[214] O exame minucioso do problema de decadência ideológica, e das formas de apologética, pode ser encontrado em Lukács (2010b, p. 51-105; 1968, p. 247-248, p. 287-292, p. 371, p. 553) e Coutinho (2010a, 2011).

dominantes, encaminhando as soluções das iniquidades denunciadas para o interior dos quadros de referência da ordem.

Nas ideologias que estudamos, a apologia indireta cumpre uma dupla funcionalidade, no bojo das relações de força que particularizam a realidade brasileira da última década. De um lado, colabora para retocar o projeto neoliberal com um "conservadorismo reformista temperado" (GRAMSCI, 2011a, p. 293), cuja resultante conhecida é a conformação do social-liberalismo, no qual se inscreve o "novo desenvolvimentismo". De outro lado, no caso específico da assistência social, coopera para desviar e absorver os profissionais descontentes (mas vacilantes), tendentes à radicalização, canalizando-os para a "linha de menor resistência" intrínseca ao desenvolvimento do capitalismo periférico e dependente, expressa atualmente no social-liberalismo e/ou no "novo desenvolvimentismo".

3.3 Uma nova racionalidade para a assistência social

3.3.1 A perspectiva da cidadania abstrata

No livro *Concepção e gestão...* são pontuais as indicações oferecidas sobre a constituição histórica da assistência social no Brasil. Os condicionamentos sócio-históricos para sua emergência e desenvolvimento, as distorções tradicionalmente operantes nesse terreno, os interesses ideopolíticos que bloquearam alterações substantivas no trato dispensado aos subalternos por essa via. Todos esses elementos permaneceram, quase sempre, encortinados nos debates travados. De fato, são dispensadas poucas linhas onde, mais ou menos explicitamente, encontramos apontamentos dedicados a esses aspectos.

No início do seu artigo, Sposati informa: "A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais" (p. 14). Registra-se, nesse caso, tão-só a conhecida tendência de manutenção das ações socioassistenciais no espectro das *iniciativas e práticas privadas*, em instituições de caridade ou filantrópicas, cuja existência não deixou de ser subvencionada pelo financiamento estatal. Enfatiza-se uma "[...] história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos" (p. 14), movida pelo "princípio da subsidiariedade", segundo o qual "[...] a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado" (p. 14).

Sobre as "relações de forças sociais" (p. 15) implicadas nessa "história institucional", uma única pista é fornecida ao longo de todo o livro: "O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado" (p. 14). No entanto, quando se insinua as causalidades dessa trajetória histórica, a explicação pode desaguar no apelo a uma idealização romântica desse passado. Pois se advoga que a "proteção social não contributiva", então assumida como direito social, se instala em "[...] um campo social constituído por iniciativas históricas advindas da paixão, mais particularmente da compaixão, do altruísmo e de práticas religiosas voltadas ao exercício do amor ao próximo e à caridade" (p. 18).[215]

A análise acerca das relações de tutela, de favor, do clientelismo, apadrinhamento, etc., comumente operantes na intervenção socioassistencial, desde seus primórdios, foi contornada. Apenas mínimas menções são articuladas, tangencial e pontualmente, através de tênues alusões às "velhas práticas assistencialistas", aos "modos de gestão tecnocrática" ou ao "modelo" em que a assistência social é um "campo adjutório da imagem política" do governante (p. 19 e p. 20). A atenção foi centralmente concedida à negatividade do caráter privado, fundado na benemerência ou caridade, das ações até então dominantes. Donde é demanda sua passagem para o raio da atuação público-estatal, por suposto afiançadora de direitos de cidadania: "O trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benemerência ou da caridade" (p. 27).

É frente a tal marca e limite característicos do passado que se distingue a assistência social enquanto política pública. Embora não se conteste, afirma Sposati (p. 18), a validade das práticas privadas, por sua natureza, elas são individualizadas, "[...] já que se vinculam às missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas". De outro lado, "A ação pública, *por seus princípios*, é *destinada a todos* e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população" (p. 18). Assumindo a assistência social nesses termos, "[...] o gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população" (p. 18).

[215] Noutro dos poucos comentários em que se explicita os traços históricos da assistência social, Couto também menciona tais questões, mas referindo-se ao discurso mistificador: "O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a 'boa vontade', o 'amor aos pobres', o 'voluntarismo' têm uma larga aceitação como elementos de mediação" (p. 205).

Os princípios da "ação pública" e dos "direitos de cidadania" são abordados por Sposati, enfatizando a importância do novo estatuto alcançado pela política de assistência social a partir da Constituição de 1988. Esta inovou incluindo aquela política social na esfera da Seguridade Social, "[...] tratando-a como política pública, de responsabilidade estatal, um campo em que se afirmam direitos sociais" (p. 14). Isso teria permitido uma "ampliação dos direitos humanos e sociais", colocando como exigência formular objetivamente o conteúdo dos "direitos do cidadão" (p. 14) abrangidos por esse novo campo. Além de "[...] romper com a hegemônica concepção de que [a assistência social] é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes" (p. 14). Ao instituir uma esfera onde se efetivam "seguranças sociais como direitos" (p. 15), o inédito arranjo jurídico-político da assistência social permitiu confrontar a "visão conservadora", segundo a qual a mesma resumir-se-ia "[...] a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade" (p. 15). Na condição de "segurança social", passa a ser tratada enquanto "[...] bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros" (p. 15).[216]

As mudanças qualitativas impressas com a instituição do "modelo de proteção social não-contributiva" são localizadas através: do "[...] exercício racional da gestão (fundado em princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever de Estado)" (p. 18); da "ação estatal planejada" (p. 19); da criação de "espaços de decisão democrática com representações da sociedade" (p. 19); das exigências postas ao "gestor público" para "[...] assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos, e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos tratando-as como núcleos básicos de proteção social" (p. 19); das novas funções assumidas quanto à "proteção social", "vigilância social" e a "defesa de direitos socioassistenciais" (p. 21-22); das responsabilidades assim constituídas estarem afiançadas "como direito e não como atitude pessoal e de governos de plantão" (p. 22); do caráter não-contributivo, "desmercadorizado" (p. 23), das ações envolvidas.

Seguindo essas prerrogativas, a "proteção social da assistência social" atua em três eixos: (1) as "fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida"; (2) a "proteção às

[216] Para Sposati, a assistência social deve evitar as formas de agressão à vida, na sua dimensão social e ética, portanto, "se coloca no campo da defesa da vida relacional" (p. 25). Em seu entendimento, as principais agressões à vida relacional encontram-se nos campos "do isolamento", "da resistência à subordinação" e "da resistência à exclusão social". E acrescenta: "A dinâmica da construção do tecido social, seu esgarçamento e coesão estão inseridos nesses campos de ação da assistência social. E do ponto de vista dos direitos, cabe à assistência social prover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada" (p. 25).

fragilidades da convivência familiar"; (3) a "proteção à dignidade humana e combate às suas violações", esta última expressa na "conquista da equidade" (p. 42). E os princípios que regem a organização dessa política social são delimitados nesses termos: universalidade, matricialidade familiar, descentralização compartilhada, territorialização e intersetorialidade. Além de esse novo modelo ser caracterizado por "ter a assistência social como política de direitos que opera serviços e benefícios e não só uma área de atuação" (p. 46), também se singulariza pela natureza federalista e pactuada, adotando ainda a gestão participativa com "controle social".

Do mesmo modo como nestes extratos, em diferentes momentos o discurso formulado aciona uma linguagem referenciada por expressões como "direitos de cidadania" e "política pública de direito" para caracterizar a particularidade do (e fornecer inteligibilidade ao) novo horizonte político das ações da assistência social – como ocorre especialmente nos artigos de Jaccoud, Couto e Tapajós.

Não se pode avaliar o caráter de classe das postulações assim concebidas unicamente por sua identificação discursivo-formal com os preceitos e categorias constitutivas do mundo burguês, em especial o apelo aos (e a defesa dos) direitos de cidadania (social). A sua determinação ideológica marcadamente burguesa deve ser detectada pelo fato de que elas se recorrem àqueles preceitos e categorias sem problematizar as possibilidades de plena efetivação das necessidades sociais das classes subalternas pela via dos "direitos de cidadania" na ordem burguesa, menos ainda ponderando essa viabilidade a partir da particularidade do capitalismo periférico e dependente no contexto de crise estrutural. Assumidos desse modo, os "direitos sociais" permanecem coagulados numa aparência mistificadora, expressa na figura jurídico-política do cidadão, enquanto indivíduo livre, proprietário e igual, que dissimula relações estruturalmente desiguais de dominação socioeconômica entre sujeitos coletivos antagônicos.

O que constitui, pois, o procedimento típico da racionalidade burguesa, expresso nas teorias liberais, é o aprisionamento das concepções de "direito" e "cidadania" na "pseudoconcreticidade" (KOSIK, 1976) da vida regida pela produção generalizada de mercadorias. Marx havia denunciado – lembra Mészáros (2008) – que o caráter ilusório das diversas ideologias acerca dos "direitos humanos" estava assentado na sua abstração das condições materiais impostas pela transformação social radical que caracteriza a sociedade burguesa: o predomínio da alienação em todas as ocupações e sobre todas as facetas da vida,

desde o funcionamento das estruturas econômicas fundamentais até as relações pessoais mais íntimas dos indivíduos.

Assim, o discurso dos direitos (civis, políticos, sociais, humanos) emplacado através da concepção de mundo dominante é problemático, não por si próprio, mas em função do conjunto de relações sociais atravessado pela "alienabilidade universal e posse exclusiva (propriedade privada)" no qual se origina. Por constituírem-se enquanto *postulados ideais abstratos* contrapostos à realidade desconcertante da sociedade de indivíduos egoístas, regida pelas forças desumanas da competição antagônica e do ganho implacável, aliados à concentração de riqueza e poder em um número cada vez menor de mãos.[217]

Longe de rejeitar os direitos enquanto tais, a crítica marxiana[218] se contrapunha ao seu uso como *racionalizações pré-fabricadas das estruturas predominantes de desigualdade e dominação*, cujas teorizações resultantes passam a ser universalizadas nos processos hegemônicos burgueses. Na perspectiva marxiana, os valores de qualquer sistema de direitos precisam ser avaliados, mostra Mészáros (2008), em termos das determinações concretas a que estão sujeitos os indivíduos da sociedade em causa. De outro modo, os "direitos de cidadania" se transformam em esteios da parcialidade e da exploração, às quais se supõe, em princípio, que se oponham em nome do interesse de todos. A "ilusão" das teorias burguesas não se refere à constatação de que as *ideias legais* possuam impacto sobre os processos materiais, mas localiza-se no fato de que tal consideração opera ignorando as mediações materiais necessárias que tornam tal impacto totalmente possível.

---

[217] Essa forma de racionalidade é típica da "esfera do direito", brotada da sociedade de classes. Segundo Lukács (2013, p. 497-505), ela espelha a realidade econômica de modo deformado, num processo de abstração caracterizado pela ausência de contradição, encarcerado no domínio da lógica formal. Marx (2010b) havia, ainda nos anos 1840, apreendido essa racionalidade própria do "Estado" (ou do que chama à época de "intelecto político"), cego em relação aos próprios antagonismos sociais dos quais emerge, e que ajuda a reproduzir: "O Estado jamais encontrará no 'Estado e na organização da sociedade' o fundamento dos males sociais [...]". E, mais adiante: "Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na insuficiência da administração, que depende dele" (MARX, 2010b, p. 58-59). Assim delimitava as cadeias que aprisionavam essa visão míope em face das contradições profundas da realidade econômico-social: "O intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política" (MARX, 2010b, p. 62).

[218] Com efeito, desde cedo Marx (2010a) havia reconhecido o "grande progresso" que a emancipação política representara e considerava mesmo necessária sua conquista naqueles Estados nacionais onde a mesma ainda não havia logrado êxito. Seu repúdio à "[...] ilusão jurídica liga-se à busca das condições sob as quais o exercício da vontade individual não seja anulado pelo poder reificador das condições materiais e institucionais dominantes. Longe de ser um 'determinista grosseiro' e um 'inimigo dos direitos humanos', Marx se preocupa com as condições da liberdade pessoal, entendida como um controle significativo das relações interindividuais pelos próprios indivíduos, e totalmente em oposição às condições determinadas de existência que escapam a sua vontade" (MÉSZÁROS, 2008, p.164).

Esse nos parece ser o procedimento ideoteórico predominante nos artigos do livro *Concepção e gestão...*[219] Se traçamos um paralelo entre estes e a visão crítico-dialética, não é reclamando qualquer débito que os mesmos teriam em face dessa matriz teórico-política. Nenhum dos textos se propõe explicitamente a assumir essa matriz. No máximo, o prefácio anuncia que os especialistas que os formularam pautaram-se pelo "estímulo à análise crítica dos processos de implementação de programas e políticas sociais brasileiras" (p. 7). Importa-nos esse contraste apenas porquanto ele explicita a aproximação ou não dos fundamentos teórico-metodológicos do livro a determinadas forças hegemônicas, por eles representadas. Na medida em que destoa da angulação crítico-dialética, e equaliza-se com as visões liberais, esse discurso sobre os direitos de cidadania, aplicado ao tratamento da assistência social, sedimenta ideologicamente a supremacia burguesa, obscurecendo as contradições estruturais dessa ordem, além de sua historicidade.[220]

Ainda sobre as formulações presentes em *Concepção e gestão...*, acresce dizer: qualquer polarização relativa aos projetos políticos apontados gravita ao redor da concordância ou não em assumir o horizonte dos "direitos de cidadania", fixados sob a responsabilidade do Estado. Observemos como Sposati identifica as principais disputas que ameaçam a construção do "modelo brasileiro de proteção social não-contributiva". Elas se dão duplamente:

— De uma parte, evidencia-se o embate entre "duas abrangentes concepções da política de assistência social" (p. 16): uma almejando configurá-la, nos termos da Constituição de 1988, "como política de Estado (dever de Estado) e direito da população", donde se exige "[...] órgãos públicos gestores com capacidade para operar as funções de assistência social, que sejam reguladores, com recursos humanos públicos e gestão democrática e também com transparência de fundos" (p. 16); outra que interpreta o

[219] E caso surjam questionamentos acerca dos resultados práticos da promulgação do referido "direito de cidadania", no tocante à mudanças substantivas na vida de amplas massas subalternas, apenas retruca-se com seguinte a justificativa: "Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças" (p. 17). Seus efeitos concretos são prometidos para o futuro, afinal trata-se da adoção de um "conceito" ou "modelo" (p. 16) tido como um "vir a ser", um "norte orientador" ou uma "direção de um caminho em construção" (p. 17), um processo que depende da "[...] capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro" (p. 16). Supõe ainda "[...] conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo" (p. 17).

[220] Poder-se-ia questionar se, em se tratando de um material governamental, não estaria embargada a possibilidade de se expressarem nele uma visão classista, posto que, em última instância, os seus formuladores lidam com os filtros da institucionalidade burguesa. Entretanto, não estamos analisando um texto legal ou uma normativa institucional estrito senso, mas materiais bibliográficos de formações e capacitações. As contradições aí operantes também abrem espaços para construções críticas, que inclusive se expressam em alguns momentos – por exemplo, na consideração acerca da natureza classista da sociedade, tanto em partes do livro *Concepção e gestão...*, quanto em alguns textos-bases das capacitações analisados no próximo capítulo.

texto constitucional pelo "princípio da subsidiariedade", no qual "o Estado deve ser o último a agir e não o primeiro", desejando operar "[...] a assistência social sob o princípio da solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado". Aqui existiria um desinteresse "[...] em ter recursos humanos estatais ou fortes regulações para a inserção de entidades na rede socioassistencial" e o "[...] órgão gestor pode estar sob a tutela de uma primeira-dama sem configurar nepotismo" (p. 16).

— De outra parte, manifesta-se uma tensão entre os que visam um modelo de proteção social não-contributiva estritamente vinculado com a miséria, "propondo ações focalizadas nos necessitados" (p 23) e comprovadamente pobres; e aqueles defendendo que "[...] o vínculo da proteção deve ter atenções baseadas em direitos, com perspectiva universal em face à uma dada necessidade" (p. 23).

Em suma, privilegia-se a luta entre duas tendências no interior das concepções de mundo dominantes, entre duas rotas de enfrentamento às refrações da "questão social" encerradas nos marcos da ordem. A primeira, cuja programática claramente se rechaça, identificada com as formas retrógradas e restritivas, arcaicas e atuais, de fazer face às contradições sociais abrolhadas na realidade capitalista. Esta, distinguida pelas estratégias do primeiro-damismo, do nepotismo, da subsidiariedade, da focalização, da desresponsabilização Estatal, remeteria tanto às forças pretéritas que capitanearam a "modernização conservadora" no país, quanto àquelas associadas à ortodoxia neoliberal na atualidade. A segunda, adotada como horizonte a ser perseguido, se associa às vertentes racionalizadoras e modernizadoras, sendo pautada pelos princípios da "cidadania" e da "intervenção do Estado" sobre as desigualdades sociais, de cunho republicano e universalizante. Esta, diferenciada pela incorporação seletiva do ideário socialdemocrata, sugere uma aproximação às frações mais à esquerda do bloco dominante, uma espécie de "contra-hegemonia burguesa" (COELHO, 2005), com um projeto alternativo de desenvolvimento (capitalista).

Conservam-se densamente turvadas as alternativas que podem ser apontadas pelas forças antagonistas.[221] Isto é, a orientação política destinada a incorporar positivamente, de modo instrumental-estratégico[222], os componentes socializadores das políticas sociais (ou dos direitos sociais) como momento particular (e limitado) de um projeto abrangente de

[221] Constatamos, em outra nota anterior, a maneira limitada e evasiva que a concepção dos "analistas críticos da sociedade capitalista" (p. 26) aparece numa das únicas passagens do livro que remete ao confronto com uma perspectiva radialmente alternativa.

[222] Um debate sobre a determinação das exigências democráticas (política e social) inerentes ao pensamento socialista revolucionário, assumidas como um valor instrumental estratégico, se encontra em Netto (1990, p. 69-107).

constituição dos trabalhadores enquanto classe hegemônica, voltada para a sua autoemancipação. Igualmente os discursos esquivam-se de uma problematização coerente e consequente acerca dos vínculos políticos e estruturais concretos das políticas sociais (e dos rumos que assume a implementação da assistência social, em especial) com a produção e reprodução do capital. Aqui a "grande política" se dissolve no ar. Predomina a "hegemonia da pequena política", que Coutinho (2010b) avalia típica da realidade brasileira do período petista.[223] Estão vedadas as alternativas que colocam em evidência projetos radicalmente distintos de sociedade, vinculados às classes sociais em luta.

A "hegemonia da pequena política" se reflete também de outro modo no livro. Em todas as evidências, as opções de *projeto nacional* vislumbradas radicam em duas soluções diferenciadas de *desenvolvimento capitalista* para o país: uma mais ostensiva e ortodoxa, frequentemente ligada aos governos dos anos 1990, rotulada de "ataque conservador" (p. 73), "agenda liberal" (p. 99) ou "contra-reforma conservadora" (p. 396); outra, requisitada como via progressiva de superação da primeira, recebe a alcunha de "desenvolvimento com equidade" (p. 71), um "desenvolvimento que tenha como um de seus pilares a inclusão social" (p. 126), que busca "combinar crescimento econômico com a distribuição de renda" (p. 125).

3.3.2 Um choque de gerencalismo para o SUAS

O pleno alcance dos objetivos fixados para a política de assistência social estaria inviabilizado, no entanto, na falta de uma *perspectiva abrangente para o desenvolvimento dos seus processos de gestão*, cujos elementos essenciais devem ser incorporados pelos agentes envolvidos nesse âmbito da implementação da política social. Apresentar os traços medulares dessa perspectiva é a tarefa à qual se incumbe Cristina Almeida C. Filgueiras, no artigo *Gestão estratégica de programas sociais*, localizado ainda na primeira parte do livro *Concepção e gestão...* Aportando-se, com frequência, nos textos disponibilizados pelo *Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Econômico e Social*, vinculado ao BID, a professora-pesquisadora da FJP propõe a incorporação do "estilo gerencial adaptativo e

[223] Não supomos, nesses termos, que seja indiferente para as classes subalternas – e os movimentos que vocalizam seus interesses históricos – a opção por uma modalidade de desenvolvimento capitalista (e de intervenção estatal a ele correspondente) mais preocupada em dar respostas positivas e coesivas (embora crescentemente restritas) às iniquidades sociais. E estamos ignorando aqui, em todo caso, se existem as condições para a viabilidade de tal projeto nos marcos da periferia do capital no contexto de crise crônica. Na argumentação acima, nos interessa ressaltar a estratégia hegemônica de retirar de cena o debate sobre a luta entre diferentes projetos de sociedade.

estratégico" (p. 140) para o encaminhamento das ações na esfera da "gerência social" na assistência social.

Uma das premissas estruturantes diz respeito ao "[...] papel crucial das capacidades dos gerentes sociais para a implementação dos programas sociais" (p. 133). Assumida como um "[...] campo interdisciplinar e intersetorial de conhecimentos e práticas que apoiam os processos de tomada de decisões estratégicas e implementação de ações públicas, orientadas a alcançar o bem-estar social" (p. 134), a denominada "gerencia social" situa-se num "[...] espaço que *conjuga políticas públicas e o enfoque gerencial* em busca do desenvolvimento social" (p. 134). A penetração do *enfoque gerencialista* nesse domínio torna-se tanto mais interessante porquanto "[...] pode constituir-se em um veículo para *reduzir a brecha* entre recursos investidos nas políticas sociais, programas desenvolvidos e resultados alcançados" (p. 134).

Para tanto, urge promover uma reversão das tendências teórico-práticas tradicionais presentes na administração pública. É necessário acompanhar, sugere-nos Filgueiras, os processos de transformação que a administração pública experimentou nas últimas décadas, dos quais um eixo fundamental se expressa na emergência de uma "*nova atitude gerencial* que se busca difundir", e cujo cerne "consiste em encontrar o *maior valor* possível para os cidadãos" (p. 136). Num raciocínio análogo àquelas premissas subjacentes à empresa capitalista, tal entendimento propõe que a política social deve estar imbuída em *gerar* um determinado tipo de valor: o "valor público". E como a crítica da economia política ensina-nos, a mercadoria na qual o valor se corporifica vive o drama de uma existência conflituosa entre sua propriedade de encarnar uma quantidade de *valor de troca* e a qualidade de *valor de uso*, a faculdade de atender dadas necessidades humanas. Talvez não casualmente, a perspectiva da "gestão por resultados" coloque, voltada para a "criação de valor público": "De partida é fundamental que exista clara definição de qual valor público a política social deve gerar e qual valor público específico de cada programa" (p. 136).

Visto isso, a autora arremata "os valores públicos que a assistência social é chamada a gerar", e cuja busca justifica os esforços empreendidos através das "atividades gerenciais". São eles: "proteção social, promoção do desenvolvimento humano e coesão social". Esses "valores" lastimavelmente não recebem qualquer caracterização mais específica ao longo do texto. Mas se Filgueiras mantém-se equalizada com as premissas gerais presentes em *Concepção e gestão...*, algo que parece provável, a noção de "desenvolvimento humano" liga-se ao novo receituário para as políticas sociais, indicado pelos organismos internacionais

(Banco Mundial, BID, CEPAL, PNUD e UNESCO), a questão da "proteção social" associa-se à promoção do "desenvolvimento de capacidades" e a "coesão social" corresponde à necessidade de conservação do ordenamento social contra as ameaças políticas sempre emergentes.

A proposição de Filgueiras se aporta largamente nas teorizações do professor norte-americano Mark H. Moore, malgrado não recorra de modo direto às suas obras. Com efeito, ela utiliza-se de fontes secundárias, cujos autores haviam se apropriado diretamente das elaborações de Moore. Dentre estas fontes, figura uma publicação do BID na qual a produção de Moore é tomada como uma das principais referências para pensar a avaliação de programas sociais e o papel dos "gerentes sociais" (ver VELARDE, 2006). As ideias de Moore despontam na elaboração de Filgueiras de diversos modos: quando ela defende a "gerência por resultados" e a noção de "valor público"; quando enfatiza o "exercício estratégico" dos gerentes para "aproveitar as oportunidades de agregar valor público" aos programas; ou mesmo quando advoga a utilização do "triangulo estratégico de gestão". Desenvolvendo seus conceitos a partir de experiências estadunidenses, a abordagem do pesquisador da *J. F. Kennedy School of Government* (Harvard University) inspira-se nos modelos teórico-práticos do setor privado, e suas concepções são comumente aproveitadas nas propostas de modernização e reforma da gestão pública desde os anos 1990 (ver MOORE, 1995).

A concepção gerencialista, lançada no Brasil com o *Plano Diretor da Reforma da Reforma do Aparelho de Estado* do governo FHC[224], se espelha também noutra característica da produção capitalista. A "nova atitude gerencial" requisita a superação da "atitude passiva do administrador". Ela requer um "gerente" "atento às oportunidades para gerar valor", canalizando suas energias nas "oportunidades e orientação a resultados" menos do que nos

[224] Em verdade, Behring (2003, p. 205) sinaliza para elementos da reforma gerencial no Brasil no contexto das transformações institucionais pós-1964. Segundo a pesquisa elaborada por Visentini (2006, p. 106): "O modelo gerencial de administração pública, ou Nova Administração Pública desenvolveu-se a partir da eleição dos governos Thatcher e Reagan, como um conjunto de modificações no setor público daqueles países vinculado ao questionamento do papel do Estado. Não se tratava de uma simples reforma administrativa, segundo Hughes, mas do questionamento de uma concepção acerca do papel do setor público e sua interface com a sociedade a qual se refletia na forma de sua administração. O gerencialismo é composto por duas correntes principais de mudança do setor público, não necessariamente antagônicas entre si: primeira, o movimento do setor público em direção ao mercado, com a privatização de empresas e a transferência de atividades públicas para o setor privado; segunda, a rejeição da burocracia como um princípio de organização do setor público". Para uma análise sobre a inserção do gerencialismo no Brasil em 1990, ver Visentini (2006). Um importante estudo sobre o movimento geral da contrarreforma no Brasil dos anos 1990, ver Behring (2003). Também Filho (2006) desvenda o gerencialismo na administração pública brasileira, assinalando que ele combina um processo de centralização burocrática com elementos gerenciais de flexibilização, que podem tender para a patrimonialização.

"recursos e atividades" projetados. Isso se justifica da seguinte forma: "Os processos de implementação podem criar oportunidades para garantir criação de valor pelos programas" (p. 136). E o aproveitamento dessas oportunidades "[...] *depende em grande medida* da capacidade dos gerentes e dos outros atores envolvidos para pensar e atuar estrategicamente e orientados aos objetivos de *geração de resultados* para a população" (p. 137). Num contexto onde a "preocupação por resultados tornou-se central na gestão pública", os agentes humanos envolvidos nas tarefas a ela afetas são fustigados a lhe "agregar valor": "Assim, os gerentes orientam suas decisões *buscando agregar valor aos insumos* utilizados para a execução dos programas [...]". E torna-se "[...] cada vez mais necessária a aplicação de *práticas de gestão que permitam intensificar a eficiência interna*[225] *e o impacto externo* dos programas" (p. 137).

Vemos nessa programática gerencialista uma propensão para a responsabilização dos trabalhadores, gestores e técnicos, pelos resultados (ou óbices) das políticas sociais. Aplicadas essas estratégias, seriam sob as costas dos gestores e técnicos que recairiam, tanto as exigências de êxito quanto o malogro dos resultados da política social. Sobre isso, Filgueiras assevera que na experiência de avaliação de projetos e programas sociais realizada em muitos países (mas sobre cujas fontes a autora não deixa nenhuma pista), entre as principais deficiências vinculadas ao "desempenho insuficiente" "[...] encontram-se os problemas no *desenho das intervenções e a fragilidade da capacidade gerencial*" (p. 137).[226] Quando busca absorver um pouco a carga desse pesado fardo sobre os quadros profissionais, apenas retorque que tal constatação não implica "[...] ignorar os *fatores imprevistos* que podem interferir na implementação, nem o *escasso controle* sobre o contexto" (p. 137). Mas nenhuma palavra é dita acerca da insidiosa *ofensiva neoliberal*, o contingenciamento orçamentário sobre as

[225] Embora a autora não explicite os mecanismos específicos propulsores dessa "eficiência interna", não causaria surpresa encontramos, dentre eles, além das parcerias público-privadas, a terceirização e a desregulamentação das relações de trabalho. Elementos esses muitíssimo afinados com as "novas atitudes gerenciais" demandadas pelos "processos de transformação da administração pública" (p. 136).

[226] É para sanar tais sequelas que Filgueiras receita trabalhar na criação e fortalecimento do "triangulo estratégico da gestão", do antes referido Moore. Segundo a autora, a ideia está "[...] amplamente difundida nas *teorias da organização e gestão pública* e revela-se útil para identificar as capacidades de gestão de diversos âmbitos de governo e de instituições específicas" (p. 137). Durante a exposição desse instrumento, talvez seja o único momento em que se toque, limitadamente, na questão das condições estruturais necessárias à efetivação da política pública. No vértice relacionado à "gestão operacional", consta essa imprecisa e pontual menção (cujas implicações não são desdobradas), ao lado de outras requisições: "[...] inclui contar com recursos físicos, financeiros e humanos para executar os programas e alcançar os resultados buscados" (p. 137).

políticas sociais nela pressuposto[227], as iniquidades estruturais-funcionais sobre a intervenção social do Estado que ela acarreta ou a intensificação das formas de precarização do trabalho próprias da restauração nas esferas produtivas e reprodutivas (superestruturais).

Ao contrário disso. Noutro momento, advertindo que não se pode exagerar na "crença" segundo a qual "[...] o desempenho dos programas dependa das características pessoais do gerente e dos elementos da equipe" (p. 140), Filgueiras adverte: "[...] não podemos esquecer que a gerência se realiza dentro de organizações". Em vista disso, acrescenta: "Pessoas com grandes qualidades, preparadas e com experiência, não podem fazer muito *caso a organização onde estejam inseridas não permita ou não esteja preparada para desenvolver o estilo gerencial adaptativo e estratégico*" (p. 140). Assim, as reticências acerca da responsabilização do trabalhador, em lugar de denunciar as regressões econômico-sociais e políticas nas condições da atuação profissional, são revertidas para reforçar a exigência de difusão do "estilo gerencial" por todo o ambiente das "organizações" nas quais opera. O problema não se apresenta como a intrusão e a intensificação do gerencialismo na política pública, mas justamente a falta ou a insuficiência dele.

Vejamos em que consiste esse "estilo gerencial adaptativo e estratégico". Ele requer, primeiramente, a apropriação dos "[...] elementos do *contexto* no qual os programas se desenvolvem e as *características próprias* dos problemas sociais e do campo de intervenções a eles relacionados" (p. 134). O mundo da implementação, afirma Filgueiras, seria mais complexo e incerto do que o imaginado pelos muitos especialistas envolvidos no planejamento e na formulação dos programas social. Existiriam diversos fatores exercendo influência nesse terreno, cuja presença, se supõe, passaria despercebida na "visão tradicional". Dentre estes estariam: as características específicas das políticas e programas sociais, os seus fatores organizacionais (a fragmentação, os níveis e hierarquias, a pluralidade das instâncias de decisão), os aspectos constitutivos do meio ambiente social e político. Então desconsiderada na "visão tradicional" ("*top-down",* simplista e linear), essa "complexidade"

[227] Interessante como os artigos do livro que se dedicam, em alguma medida, a examinar o orçamento e financiamento das políticas sociais, e da assistência social em especial, tergiversam problemáticas caras a esse tema, principalmente: o caráter regressivo do financiamento do fundo público brasileiro (e, particularmente, da Seguridade Social); e a sangria desatada pela servidão financeira, comprometendo parcela significativa do orçamento da Seguridade Social, seja absorvendo-o através dos juros e encargos da dívida, seja surrupiando-o para o pagamento de amortização para o setor financeiro. Apenas Castro (p. 96-104) informa uma relação de causalidade entre o "ajuste fiscal" e o contingenciamento do orçamento da proteção social. E em certos momentos, algumas análises avizinham-se do tema a regressividade: Castro (p. 120-121) consegue identificar, nas fontes de financiamento do gasto social federal, o alto peso das contribuições sociais; e Marques (p. 267-268) localiza a demasiada importância que tem a contribuição social COFINS para o financiamento do MDS. No entanto, não avançam a análise no sentido de explicitar as disparidades distributivas aí implicadas. Em Salvador (2014) encontramos um aprofundamento analítico das problemáticas acima referidas.

solicita uma perspectiva que contemple os "[...] jogos de troca e negociação entre atores, aprendizado institucional, por vezes dissenso, problemas de coordenação entre parceiros, variação do grau de adesão ao projeto pelos diferentes atores, surgimento de oportunidades e de ameaças que não podiam ser previstas no planejamento" (p. 135), dentre outros.

Daí o apelo por "gerentes sociais" com "enfoque *adaptativo*", "sentido de *oportunidade*", "capacidade de *mobilizar parceiros*", "*flexibilidade* e *capacidade de interação*" (p. 139-140). Longe de serem novos *conteúdos culturais, conhecimentos histórico-conceituais* ou *abordagens teórico-metodológicas* os predicados postulados para que "gerentes ou coordenadores" desempenhem qualificadamente a variedade de funções e tarefas toldadas na esfera da "gerência social", as exigências definem-se em termos de certas "*habilidades e competências*" (p. 140). Bem ao sabor da "pedagogia das competências"[228], o enfoque proposto concentra-se em circunscrever determinadas *disposições atitudinais* que passam a ser indispensáveis aos quadros profissionais dirigidos pelo "estilo gerencial adaptativo e estratégico". Não aleatoriamente, disposições muito sintonizadas com os novos valores e expectativas fomentados para a força de trabalho pela *acumulação flexível*. Segue uma síntese das "habilidades e competências" colocadas por Filgueiras para os "gerentes ou coordenadores": atuar com perspectiva estratégica; conhecer e buscar *inovações;* capacidade de manejar *complexidade;* promover *articulação social, coordenação, consensos e alianças*; exercício de *liderança* na equipe e externamente; desenvolvimento de *ética de compromisso*; capacidade de *comunicação*; além da competência técnica (conhecimentos específicos para análise dos aspectos do contexto e da intervenção) (p. 140). De posse das mesmas, os "gerentes sociais" pretensamente conseguiriam aproveitar as oportunidades para "agregar valor aos insumos utilizados para a execução dos programas" (p. 137).

[228] A "pedagogia das competências", ligada em seu cerne às ideias do pedagogo suíço Philippe Perrenoud, advoga a reconfiguração dos perfis profissionais, tendo em vista sua adequação às novas necessidades sociorreprodutivas da acumulação flexível, com importantes consequências na redefinição das políticas educacionais. Sobretudo a partir dos anos 1990, os organismos multilaterais incorporam seus principais elementos para definir as recomendações para os sistemas de educação em nível mundial, com fortes rebatimentos nos países periféricos. Com um embasamento construtivista, acaba por definir reduções curriculares (mormente das disciplinas contempladas por conhecimentos mais estritamente teóricos, voltadas para a difusão dos conhecimentos e conteúdos conceituais acumulados pela cultura). Interessante notar como o artigo de Filgueiras mostra-se muitíssimo econômico, em face de postulações de ordem teórico-histórica, compondo-se predominantemente de enunciados prescritivos e, em muitos momentos, genéricos. No restante do artigo, não pormenorizado em nossa análise, ela segue enumerando as funções *estratégicas* e *operativas* imputadas aos "gerentes e coordenadores" (p. 138), a "divisão de tarefas segundo âmbitos de gestão" (p. 139-140) – aqui a referência é um documento da CEPAL (1997) – e as "ferramentas para a gestão estratégica" (p. 142-152). Para uma crítica da "pedagogia das competências", consultar Rodrigues (2007). Uma pesquisa acerca do discurso das competências, a partir das vivências dos trabalhadores, é encontrada em Bernardo (2009).

Em vários aspectos essas "habilidades e competências" arroladas equalizam-se com o "espírito do toyotismo" (ALVES, 2011). Os espaços de trabalho reestruturados da fábrica toyotizada buscam acentuadamente "se adaptar à demanda" (ALVES, 2011, p. 50), propõem um maior engajamento do trabalhador, seu envolvimento "participativo" e "pró-ativo". A cooperação do trabalho em equipes e a organização horizontalizada (internamente, mas também através da dispersão por fábricas terceirizadas, etc.) impõe um perfil socioprofissional *comunicativo*, capaz de promover articulações, alianças, compromissos, etc. Nos CCQs, os grupos de trabalhadores são *instigados* a discutir seu trabalho e desempenho, apresentar opções de aperfeiçoamento ou alternativas corretivas para acrescer a produtividade, o que demanda uma visão mais abrangente, voltada para a "complexidade" do processo produtivo. Implica, ainda, a constituição de equipes polivalentes, erodindo a divisão por postos fixos e especializados.[229]

Sobre as sequelas socioeconômicas e político-ideológicas da absorção dos parâmetros da reestruturação produtiva do capital, acumulou-se uma larga bibliografia. Seja identificando a intensificação da exploração e as modalidades específicas de competição ou concorrência operária então geradas. Seja anunciando a constituição de uma "subsunção formal-intelectual" expressa na "'captura' da subjetividade" ou da expropriação das "disposições intelectual-afetivas" do trabalhador (ALVESS, 2011). Seja, em suma, analisando as mais amplas repercussões sociorreprodutivas, em termos do afloramento da "acumulação flexível" (HARVEY, 2005) ou da articulação orgânica com um movimento abrangente de "passivização" e "restauração do capital" (BRAGA, 1996).[230]

Em resumo, quando são propostas no livro *Concepção e gestão...* essas alternativas para os *processos de gestão* da política de assistência social, na fase de implantação e implementação do SUAS nos anos 2000, *as alternativas alinham-se intima e francamente com as racionalizações e prescrições desenvolvidas no interior dos aparelhos de hegemonia do capital financeiro.* De uma parte, se a defesa da "política social" como "direito do cidadão" e "responsabilidade do Estado" é conclamada, por vezes, inclusive, figurando irmanada com as aspirações de construção de um "Estado de bem estar social". De outra

[229] Este aspecto não se manifesta explicitamente no artigo de Filgueiras. Embora em momento algum a autora considere necessário se deter nas contribuições particulares que cada campo profissional (em verdade, não cita qualquer profissão) envolvido no campo socioassistencial pode fornecer a "gerencia social" nessa política.

[230] Tal bibliografia compõe uma lista infindável de livros, artigos, ensaios, etc., enveredando por diversas dimensionalidades e mediações desse processo: desde a questão da financeirização, da divisão sexual do trabalho, do acirramento do adoecimento, entre outros. Identificamos aqui, apenas alguns mais significativos dentre os títulos consultados: Alves (2011, 2007), Antunes (1999, 1995), Bernardo (2009), Bihr (1998), Braga (1996), Harvey (2005).

parte, esses "avançados" princípios "universalistas" e "democratizantes" não impedem de se encaminhar as *tarefas práticas*, as *modalidades concretas de gestão* do SUAS, segundo prerrogativas e idealizações regressivas, apoiadas nos parâmetros da *acumulação e valorização* da empresa capitalista. Isso se expressa: tanto na adoção do *gerencialismo* como horizonte estabelecido para os processos requeridos de inovação institucional, com as correlatas teorias e práticas administrativas para a "gerência" de "programas sociais"; quanto na apropriação dos valores e das perspectivas pedagógicas-formativas correspondentes ao sociometabolismo da "produção flexível", ou seja, às novas formas "participativas" de subordinação do trabalho e as reconfigurações formativas intrínsecas à "pedagogia das competências".[231]

Aqui nota-se algo um tanto semelhante àquele "fenômeno de dualidade ética" identificado por Fernandes (1975) na atividade dos intelectuais responsáveis pela produção do "Relatório" do Grupo de Trabalho criado pelo MEC para contribuir com a reforma universitária em finais 1960.[232] Em sua análise desse episódio, Fernandes coloca pistas fecundas para pensar a relação entre os intelectuais e as classes dominantes na realidade brasileira. Diz o sociólogo: na "estratégia expositiva" desenvolvida no "Relatório", aqueles intelectuais manifestaram uma clara defasagem. Exprimiram um audacioso e avançado diagnóstico da situação educacional, enquanto mostraram uma tacanha e conservadora postura na recomendação das normas e princípios para o ensino superior, na formalização jurídico-política das soluções recomendadas. Ali, "[...] o avanço 'abstrato' e 'teórico' esgota-se como

[231] Esta última é assumida abertamente no documento técnico do MDS *Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social* (MUNIZ, 2011b). Nele, o "conceito de competências profissionais" é incluído no escopo das concepções que fundamentam o SUAS. O que ocorre através da "perspectiva de uma visão crítica do modelo" e do "resgate daquilo que ele tem de positivo, ou de seus 'aspectos iluminados'" (MUNIZ, 2011b, p. 35). Essa incorporação crítica, que propõe expurgar o lado "negativo" presente no modelo, baseia-se nas argumentações de Neise Deluiz. Rodrigues (2007) desenvolve uma crítica a essa tentativa de Deluiz e outros, argumentando sobre a impossibilidade de ressignificação do modelo sob uma matriz crítico-emancipatória. Mostra o pesquisador que a defesa da prática e da teoria do modelo das competências, mesmo quando movida por interesses sinceramente sociocêntricos, tem como pressuposto o caráter a-histórico da força de trabalho, resvalando num *fetiche das competências.* Onde a estratégia aparece apartada dos seus condicionantes decisivos: a crise e a ofensiva capitalista em busca de novas formas de controle sobre o trabalho e acréscimo das taxas de lucros e produtividade.

[232] Em finais de 1960, o movimento de reforma universitária tornava-se um importante canal da mobilização estudantil (e docente) e da politização de estudantes e professores. Quando o movimento passa a repercutir com fôlego na esfera política, desperta o regime autocrático-burguês, que toma em suas mãos a tarefa de reformar o sistema universitário brasileiro. Pelas transformações no ensino superior, iniciava-se um amplo processo de *enquadramento da política educacional* aos interesses das forças sociais beneficiadas com o golpe de abril. Para tanto, em julho de 1968 o governo federal decretou a criação de uma Grupo de Trabalho encarregado de "[...] estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficácia, modernização, flexibilidade administrativa e a formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País" (FERANDES, 1975, p. 201). Composto por alguns técnicos, educadores e cientistas de reconhecida competência e de grande prestígio, o GT foi previsto para funcionar durante trinta dias, no final dos quais apresentou seu Relatório. Para conhecer o processo da reforma universitária e seu contexto, ver Cunha (1988), Fernandes (1975) e Netto (2014, 2004).

mero expediente literário, como se ele fosse uma verbalização de circuito fechado" (FERNANDES, 1975, p. 205). Quando se tratava de encaminhar as medidas de alcance prático, manifestava-se "[...] a natureza da vontade política a que estava submetido o GT e todo seu labor intelectual" (FERNANDES, 1975, p. 205). Assim trabalhavam os condicionamentos políticos para impedir que o diagnóstico refletisse em normas e princípios a sua altura: "As normas e princípios só traduzem o alcance, a profundidade e a adequação histórica do diagnóstico quando não chocam, direta ou indiretamente, com as imposições ou as expectativas daquela vontade política" (FERNANDES, 1975, p. 205).

Mas a adesão a uma crítica sistemática da situação do ensino superior, promovida pelo "verbalismo crítico 'esclarecido'" do GT, tinha um propósito: se antecipar às pressões radicais de mudança educacional, aparentando servir a causas que lhes eram alheias. Isso que Fernandes (1975, p. 206) denominou de "consciência farisaica", entre os intelectuais identificados com os interesses políticos conservadores, consistia no seguinte fato: "No campo do conhecimento puro e da consciência abstrata, podem ir tão longe quanto a sua época e a sua geração. No plano político, estão condenados à lógica e à dinâmica do pensamento e da ação conservadores, não podendo ultrapassar suas acanhadas fronteiras".

No caso das formulações predominantes no livro *Concepção e gestão...* são as "acanhadas fronteiras" postas pela servidão financeira às políticas sociais que tendem a embargar a projeção de alternativas prático-concretas consequentes com os princípios estipulados em termos de "emancipação", "autonomia", "dignidade humana", "democratização", "universalização", etc.[233] Aqui, esse "verbalismo crítico 'esclarecido'" pode servir para nutrir a falsa aparência de que tais concepções aderem à plataforma das vanguardas profissionais que apontaram para um (re)direcionamento crítico-radical da atuação corporativa no SUAS, conforme feito referência em nossa Introdução.

[233] À esse respeito, é sintomático o modo como alguns autores do livro se posicionam em relação aos processos de focalização, mormente aqueles impregnados na implementação dos programas de transferência de renda. Quando não tentam renegar seu uso para o caso das políticas sociais com corte de renda existentes no Brasil (p. 24), parecem esquivar de juízos claros sobre sua natureza (p. 125) ou mesmo identificar e salientar elementos progressivos nos mesmos (p. 334, p. 356).

3.4 A pedagogia do risco e da vulnerabilidade social

3.4.1 A administração dos "riscos sociais" e o "enfoque da vulnerabilidade"

Resta-nos tematizar as concepções de "risco e vulnerabilidade social" concatenadas nos artigos de *Concepção e gestão...* Esse par conceitual opera numa relação de complementariedade, e os conteúdos que lhes são imputados sinalizam para a tentativa de encaminhamento da racionalidade e das práticas político-pedagógicas da assistência social para o terreno ideopolítico e técnico-operativo fomentado pelos organismos internacionais. Avaliamos que as noções de "risco e vulnerabilidade social" correspondem a uma *ponte de passagem para a absorção dessas inovações ideopolíticas no arcabouço teórico e técnico da assistência social*. O deslocamento do centro de gravidade dessa política social para o "risco e a vulnerabilidade social" aparece como a via estratégica através da qual passam a orbitá-la as demais ideologias do social-liberalismo, em especial a questão da "igualdade de oportunidades", o "enfoque das capacidades", a visão de "capital social", as noções de "empoderamento" e de "ativos sociais". Todas essas ideologias, por seu turno, se arranjam a partir da ressignificação da *pobreza* e do *desenvolvimento* operada pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital.

Quem abre o debate sobre o significado dos riscos sociais é Sposati. Para ela, a "[...] constituição da assistência social como política que busca construir seguranças sociais [...] traz um necessário debate sobre as desproteções e suas causas, bem como a discussão *sobre riscos e vulnerabilidades sociais*" (p. 28). A discussão acerca dos "riscos e vulnerabilidades sociais" coloca-se numa relação de *necessariedade* em face da instituição da assistência social enquanto *segurança social*.

No texto, a apropriação do conteúdo de "risco social" torna-se espinhosa, posto a existência de uma certa imprecisão, ou mesmo uma dualidade de significado. Quando projetado para um campo mais amplo do sistema econômico, das questões ambientais, da segurança pública, dos confrontos bélicos, dos choques étnicos, etc., o conceito de *risco* nos remete a dadas *situações de ameaça*, a um campo potencial e candente de possiblidade para a irrupção de eventos danosos, aberto com as transformações sociais, tecnológicas, culturais,

políticas, etc., ocorrentes desde, aproximadamente, os anos 1980.[234] Utilizando esse entendimento, Sposati se aproxima nas ideias de Ulrich Beck (2002), uma de suas referências no debate. Afirma o sociólogo alemão: "Os riscos não se referem aos danos produzidos [...], os riscos representam sim uma *ameaça de destruição"* (p. 214). São, pois, "um tipo de *realidade virtual"* (p. 215).

Todavia, quando conduzida para identificar as situações concretas que se transformam em objeto da política social, a acepção de risco (no caso, assumindo a adjetivação de "risco social") abrange dadas *circunstâncias efetivas, compreende uma variedade de danos e agravos sociais postos.* Em tal circunstância, Sposati parece conduzir-se mais pelas formulações de Esping-Andersen (2000), para quem a "política social significa gestão pública dos riscos sociais" (p. 55), ou o "principal objetivo subjacente a política social" consiste em "proteger a população contra os riscos sociais" (p. 50). Mais ainda, Esping-Andersen (2000) vincula intrinsecamente a problemática da "gestão dos riscos sociais", suposto objeto das políticas sociais, com a questão da *desmercadorização*, da qual já tratamos.

Encarados nesses termos, mostra Sposati, "[...] os riscos *provocam* padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar [...]" (p. 30). Os "riscos sociais" encontram-se associados ao "[...] convívio conflituoso de formas de pensar diversas bem como ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades físicas e psíquica" (p. 29). Os mesmos surgem das relações sociais e levam "à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão" (p. 29), incluindo-se ainda "os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio" (p. 29). Diversos são os campos de riscos: a "[...] segregação espacial, isto é, a vida em territórios urbanos ou rurais com precários acessos e infraestruturas" (p. 30); os "padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social" propiciadores de fenômenos como "isolamento, desagregação desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão" (p. 30); as "contingências da natureza" tais como enchentes e desabamentos; os fatores ligados à descriminação e violência assentadas na pertença étnica, de género, religiosa e da orientação social; e a desigualdade socioeconômica.

Para Sposati, a noção de "risco" tem um conteúdo substantivo, um adjetivo e outro temporal. Enquanto o primeiro explicita "o que é o risco", o segundo remete à sua graduação

[234] A autora informa-nos que tal conceito pode englobar as atividades econômicas e suas vicissitudes, as catástrofes ambientais, a segurança do trabalho, a segurança urbana, o confronto entre países grupos étnicos e religiosos, etc.

(mais ou menos intenso) e o terceiro remete às suas causas e consequências. Ocorre que essa autora conduz suas reflexões sem discriminar claramente as bases teórico-políticas em que se move. Os textos de Beck e Esping-Andersen por ela citados são utilizados mais para ilustrar transformações histórico-conjunturais[235], do que para projetar noções aplicáveis à assistência social. Já em seu artigo *Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias...*, Carla Bronzo diz entender por "risco" uma variedade de situações, englobando os "riscos naturais", os "riscos de saúde", os "riscos ligados ao ciclo de vida", os "riscos sociais", os "riscos econômicos", os "riscos políticos", "[...] tal como sistematizados pela unidade de proteção social do *Banco Mundial*" (p. 173). Em todo caso, Sposati alerta para a necessidade de se "[...] caracterizar os riscos sociais a serem enfrentados pela política de assistência social conforme o ciclo de vida, a dignidade humana e a equidade" (p. 33). Muitas "inseguranças e ricos" estariam relacionadas a outras áreas das demais políticas sociais e econômicas. Portanto, torna-se premente considerar "[...] as expressões de risco e vulnerabilidade social, a partir de seguranças sociais afetas à proteção social não contributiva" (p. 33).[236]

Rastreando as filiações teórico-políticas desses conceitos, vemos que o termo "risco" ganhou fôlego na teoria social a partir da década de 1980, através dos estudos de Ulrich Beck e Antony Giddens sobre uma pretensa fase de transição por qual passa a humanidade após a crise de 1970, diga-se: a passagem da "sociedade industrial" para a "sociedade do risco", onde os esquemas teóricos do século XIX e XX teriam escasseado seu potencial explicativo e os conflitos e práticas coletivos se deslocado das antigas bases classistas. Aqui, categorias como classe social e exploração são fenômenos de um passado, se não superado, em vias de desaparecimento. Por outro lado, em Robert Castel (2005) e Pierre Rosanvallon (1999) a questão do "risco" é integrada mais organicamente ao debate sobre o papel dos sistemas de proteção social, seu destino em face do esgotamento da "sociedade salarial" e os problemas sociais pretensamente inéditos brotados nesse ínterim. Estes sustentariam, incluso, o argumento sobre a existência de uma "nova questão social" (ROSANVALLON, 1999). E aqueles sistemas de proteção são entendidos aí como um instrumento para alargar a segurança

[235] O primeiro é acionado para avaliar a profundidade das mudanças sociais das últimas décadas, que "globalizaram" e acirraram os "riscos" em diversos âmbitos. As reflexões do segundo são mobilizadas para entender as transformações nos "riscos atuais" – surgidos das regressões presenciadas no mercado de trabalho e na situação das famílias – em contraste com aqueles que impulsionaram a construção do *welfare state* no século XX.

[236] Nessa seção de seu artigo, Sposati não avança na especificação desses riscos e vulnerabilidades que seriam circunscritos como objeto da intervenção socioassistencial. Por outro lado, a própria PNAS já havia buscado delimitar esse terreno, quando registrara as seguintes "seguranças sociais" como responsabilidade de assistência social: segurança de rendimentos, segurança de acolhida, segurança de vivência familiar e comunitária.

dos indivíduos contra os riscos sociais, um mecanismo de redução dos riscos.[237] Neste caso, o risco social mostra-se mais como uma categoria unificadora que aglomera todos os *problemas sociais*, um sucedâneo para uma epidérmica terminologia da ordem.

É nos anos 2000 que a "teoria do risco social", manejada por esses intelectuais da sociologia anglo-saxônica e alemã da "terceira via", passa a ser absorvida nos esquemas teórico-práticos propalados pelo Banco Mundial para redefinir as "políticas de proteção social". A crítica da "teoria do risco" já foi fornecida por Iamamoto (2010b). Para ela, trata-se de uma visão laudatória dos impasses associados com o "sucesso" da expansão capitalista na fase mais avançada da mundialização, silenciando sobre a crise estrutural do sistema. Nas teorizações da "sociedade do risco", em lugar de se atribuir visibilidade e inteligibilidade às contradições crescentes de uma época de crise profunda, a própria crise é fetichizada. Suas manifestações destrutivas são tidas como meros riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administradas, donde a concepção de proteção social como "gestão do risco". As resultantes ideopolíticas dessa forma de racionalidade são conhecidas: a negação da sociedade de classes, das lutas de classes e da possibilidade do socialismo em favor da "terceira via" de raiz neoliberal, orientada para conciliação entre antagonistas históricos (IAMAMOTO, 2010b).

Segundo as ideias divulgadas pelo Banco Mundial nos seus relatórios pós-2000, o processo de "globalização" e as intensas mudanças tecnológicas proporcionariam aos "países em desenvolvimento" vultosas oportunidades para o crescimento econômico, mas os exporia concomitantemente a maiores riscos, donde se justifica a agenda de reformas. O organismo financeiro propõe então uma reorientação no enfoque da ajuda àqueles países para proteger suas populações "pobres e vulneráveis", reconhecendo que todos os indivíduos, famílias e comunidades encontram-se expostos a uma miríade de riscos, advindos de múltiplas fontes, tanto naturais, como terremotos, enchentes e doenças, quanto artificiais, ou seja, discriminação racial, cultural e sexual, desemprego, etc.

No curso dessas ideias, se configura uma nova concepção acerca da política de proteção social, entendida agora como e*stratégia de manejo ou administração de riscos*, envolvendo sua prevenção, atenuação e enfrentamento. O texto de Esping-Andersen (2000, p. 55)

[237] As principais argumentações acerca das noções de risco e vulnerabilidade social, tanto de Beck e Giddens, quanto de Castel e Rosanvallon, foram sintetizadas por Alvarenga (2012), num estudo sobre as razões e implicações do seu uso no texto da PNAS. Também em nossa dissertação, Silveira Jr. (2013), nos dedicamos à uma crítica dessas concepções presentes no discurso governamental da assistência social em Fortaleza. Outros textos introdutórios ao pensamento de Beck e Giddens são fornecidos em Alexandre (2000) e Guivant (2001).

utilizado por Sposati, entende, por exemplo, que a "política social significa gestão pública dos riscos sociais". Nessa perspectiva, não mais conviriam definições unidimensionais. Avulta a "[...] necessidade de adoção de uma abordagem mais holística que transforma a proteção social em mais um trampolim que permita às pessoas o salto para vidas mais seguras" (BIRD, 2001 apud IAMAMOTO, 2010b, p. 6). Os principais mecanismos de assistência pública para o "enfrentamento dos riscos" consistiriam nos pagamentos em dinheiro, nas transferências de alimentos e outros bens de emergência, além de frentes de trabalho. Impõe-se agora a necessidade de "empoderar" as pessoas assoladas pela pobreza crônica, *desenvolvendo suas potencialidades e capacidades* para aliviar os riscos previsíveis do mercado, através do acesso a uma gama de *ativos.* Ao mesmo tempo em que se estimula uma atitude empresarial de aceitação dos riscos. Conclui Iamamoto (2010b, p. 6): "[...] a superação da pobreza está na inserção dos pobres na lógica do mercado".

Retomemos o conteúdo do livro *Concepção e gestão...* Se os "riscos sociais" remetem aos males sociais multiplicados no seio do ordenamento dominante, a "vulnerabilidade social" adverte-nos sobre a *capacidade de resposta dos indivíduos aos riscos sociais*. Numa notação sociológica negativa: a "vulnerabilidade social" refere-se à dada *incapacidade pessoal de enfrentar os riscos* ou *impossibilidade de manobrar ativos para se proteger*. Daí a funcionalidade da política social, como peça fundamental de "gestão dos riscos", na promoção da "igualdade de oportunidades e capacidades", através do investimento no "empoderamento" e no "capital social" dos segmentos pobres. É assim que as noções de risco e vulnerabilidade social redundam na "teoria do desenvolvimento humano".

Por isso Sposati alega que "[...] embora os riscos e contingencias sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o *padrão de vulnerabilidade social* para enfrenta-los e superá-los são diferenciadas entre esses cidadãos" (p. 32). Os impactos decisivos das contradições sociais e a superação das condições de pobreza dependem, em grande parte, do "grau de vulnerabilidade/resistência" (p. 29) dos indivíduos aos riscos sociais, ou seja, de quanto avançou no "desenvolvimento de capacidades" (acumulando ativos sociais, capital social, capital humano) e acessou os mecanismos de equalização de oportunidades.

Ainda segundo Sposati, a concepção de "vulnerabilidade social" assumida na PNAS foi objeto de diferentes interpretações. Uma delas corrobora uma "visão estigmatizadora", reduzindo a categoria de cidadão à de "vulnerável" e, inclusive, levando à "culpabilização do indivíduo por sua fragilidade" (p. 33). Ao contrário disso, se propõe "[...] *construir o sentido*

de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social" (p. 33). Em tal ótica, o sentido é "de ser vulnerável a uma dada ocorrência", "estar mais predisposto a que ocorra algo", de uma "[...] predisposição à precarização, vitimização, agressão" e mesmo de "carência de direitos" (p. 34). Logo, se deve "[...] eliminar a vulnerabilidade substituindo-a por força/resistência bem como eliminar os fatores de risco" (p. 34). A tentativa é de investir numa via que "utiliza essa concepção como *fortalecedora de capacidades"*. Tal via arranca do "[...] *entendimento/valorização do potencial ou das habilidades humanas*, no sentido de que ninguém é vulnerável sob todas as dimensões, e *desenvolver as capacidades seria um modo de confrontar as vulnerabilidades* (p. 34).

Nesse campo também estão "[...] os que defendem a noção dos *ativos sociais*, isto é, o *capital humano* (como uma operação financeira) tem ativos e passivos (p. 34)". A autora registra, num breve parêntese, que essas ideias não transitam, entretanto, sem resistências. Alude à existência de "alguns críticos" (novamente, não se permite conhece-los) compreendendo essa proposta como "mais um avanço capitalista em mercadorizar potencialidades", ou entendendo "[...] que as agências internacionais, ao considerarem as vulnerabilidades sociais, têm por perspectiva a valorização do capital humano, mas como nova fonte de expropriação para o capital" (p. 34). Mas, justifica Sposati, esse é "[...] um debate longo, provocado pela impotência conceitual da expressão vulnerabilidade social" (p. 35).

As críticas à noção de "vulnerabilidade", e mesmo a "impotência conceitual da expressão", não impedem a autora de manusear o termo e explorar sua aplicação para a operacionalização da política de assistência social. Afirma ela que, porquanto a assistência social no Brasil rege-se pela "matricialidade sociofamiliar", "[...] a necessária análise é a da *capacidade protetiva da família* e dos fatores de risco que a reduzem" (p. 35). Portanto, o "exame da vulnerabilidade social" relaciona-se "[...] à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco". Noutros termos: "[...] *atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades*". O "[...] *olhar da vulnerabilidade não pode ser só a precariedade, mas também do dimensionamento da capacidade*". O "olhar da vulnerabilidade" para o foco "[...] da resiliência, isto é, da capacidade de resistência a confrontos e conflitos" (p. 35). É para o *desenvolvimento de capacidades* das famílias e indivíduos, com vista a enfrentar eficazmente determinados riscos sociais, que a concepção de vulnerabilidade se orienta: "O trabalho com as vulnerabilidades [ou seja, desenvolvimento de

capacidades] reduz os danos provocados por riscos, isto é, diminui o possível efeito de deterioração que poderá causar uma futura vivência de risco" (p. 36).

Aqui começam a despontar as decorrências da adoção dessas noções para a intervenção socioassistencial, a redefinição das metodologias de trabalho e sua orientação político-pedagógica. Ao centrar nas "vulnerabilidades", essas ações são conduzidas para "reduzir fragilidades e capacitar potencialidades" do seu público-alvo. Não devendo restringir-se à "precariedade". Precisa apostar as fichas também na "resiliência", no fortalecimento da "capacidade de resistência a confrontos e conflitos", no "desenvolvimento de capacidades" dos indivíduos e famílias atendidos. Não apenas sanar determinadas privações materiais e de degradação social provenientes da vivência dos "riscos sociais". Mas investir na "resiliência", para que aqueles ameaçados por esses "riscos" consigam enfrenta-los por conta de suas próprias capacidades. Veremos como essas racionalizações se traduzem nas propostas de trabalho com famílias e indivíduos colocadas em *Concepção e gestão...*

3.4.2 O beco sem saída da "estrutura de oportunidades"

Observamos que Sposati conserva as reflexões acima ainda num nível mais estritamente teórico-conceitual. É Carla Bronzo que se encarrega em transportá-las para o terreno propriamente operativo. A autora resgata a metodologia de intervenção para o trabalho com famílias desenvolvida pelo Programa *Puente* (Chile), ancorada nas noções difundidas pelos organismos internacionais. Antes dessa apresentação, contudo, reafirma alguns pressupostos conceituais já explicitadas por Sposati e acrescenta outros.

Segundo Bronzo, o "enfoque da vulnerabilidade" "[...] orienta-se para os *processos*, examinado as estratégias que as famílias utilizam para lidar com os riscos e a queda de bem estar" (p. 172). Esse enfoque trafega, pois, na via contrária daquelas abordagens tradicionais, fixadas na dimensão monetária da pobreza e na perspectiva das necessidades básicas insatisfeitas, concentradas nos *resultados*. Propõe um deslocamento dos *resultados* para os *processos*. No campo da proteção social, isso significa que as preocupações devem centrar-se nas "[...] estratégias utilizadas pelas famílias que lhes permitem escapar da pobreza e nas outras que as fazem perpetuar nela" (p. 173). Esse enfoque altera decisivamente o horizonte das políticas sociais, da esfera das "necessidades básicas" para o terreno do "fortalecimento de capacidades": "Isso remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas ao

fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação da condição de vulnerabilidade" (p. 173). Trata-se de "fortalecer a capacidade de respostas das famílias e de seus membros" aos riscos, através das políticas e programas sociais, reduzindo sua "vulnerabilidade". E tais "respostas aos riscos" comportam, tanto ações preventivas, quanto aquelas imbuídas na "redução ou mitigação do risco", e mesmo na sua superação (p. 173).[238]

Afirma Bronzo: porquanto conduzido para o "desenvolvimento de capacidades", o "enfoque da vulnerabilidade" inclui como um "elemento central" a "noção de ativos". Estes são entendidos como os "[...] diferentes tipos de recursos que as pessoas e famílias possuem e podem mobilizar como estratégias de resposta aos eventos de risco" (p. 174). A autora reconhece a falta de consenso acerca dos "ativos" a serem considerados, ou quais devem ser reconhecidos como centrais, mas informa alguns exemplos. São classificados como "ativos" o "trabalho, o capital humano, a moradia, as relações familiares, o capital social", ou mesmo o "capital natural, físico, humano, financeiro e social" (p. 174). Em todo caso, o "[...] fundamental é considerar a interação entre os diferentes tipos de ativos e reconhecer os distintos resultados que tais interações produzem a curto, médio e longo prazo" (p. 174).

O que desponta aqui é uma espécie de pedagogia empresarial para pautar as próprias formas organização, os projetos e as atitudes das famílias e indivíduos das classes subalternas vitimados pela pauperização. Para além de levar à infiltração da racionalidade capitalista nos poros mais sutis do cotidiano e da reprodução familiar e pessoal dos dominados, essas ideologias tendem a responsabilizá-los pelas condições de vida que experimentam. *Daí seu caráter individualizante*. A noção de "ativos" e o "enfoque nas capacidades" joga um peso substantivo sobre as dimensões comportamentais, psicossociais e educacionais, tanto para a determinação das causalidades da pobreza, quanto para a superação desta, mitigando os condicionamentos de classe e os fundamentos histórico-estruturais das desigualdades. *Daí seu teor despolitizante e psicologizante.* Ao mesmo tempo, fustiga as metodologias de trabalho com esse enfoque para investir em mudanças que privilegiam aspectos comportamentais, psicossociais ou educacionais, vistas como a saída estratégica para a situação de pauperização.

[238] O próprio PBF é definido no artigo de Cunha a partir da articulação entre três dimensões, nas quais é perceptível o manuseio dessas prerrogativas. São assim colocadas as dimensões do Programa: "alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda"; "contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do cumprimento das condicionalidades" – ou seja, com o investimento nos "ativos" e no "capital humano" dos membros da família, através do acesso às políticas de saúde e educação; e a "articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias" (p. 338, p. 341).

Essas tendências são apenas aparentemente contrabalançadas pela exigência de se garantir uma "estrutura de oportunidades". Segundo Bronzo, o suposto básico é que a "vulnerabilidade" tem como fatores determinantes a "estrutura de oportunidades" e a "dimensão psicossocial". Quanto ao primeiro fator, ele "[...] identifica o conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade" (p. 175). São tidos como os "fatores exógenos" (p. 175), as "dimensões objetivas" (p. 176), os "recursos externos" (p. 178) ou os "aspectos objetivos" (p. 178) que permitem a "efetivação das escolhas" ou tornam "[...] possível efetivar escolhas e transformar agência (como capacidade de agir) em ação efetiva (resultados)" (p. 178).

A "estrutura de oportunidades" é associada à "regras e instituições formais e informais" (p. 178), ao "acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessária" (p. 178), à "[...] existência de recursos, bens e serviços que possam ser repassados à população, em quantidade e na forma adequada às necessidades personalizadas" (p. 185). Como essas condições de oferta não são homogêneas, a metodologia de trabalho com famílias "[...] consiste em atuar nas condições do contexto, na *estrutura de oportunidades que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e em cada época"* (p. 195). Metodologia essa baseada no "atendimento personalizado", no "empoderamento" e no "enfoque nas capacidades".

Ao creditar a resolutividade do "enfoque da vulnerabilidade" na efetividade de uma "estrutura de oportunidades", Bronzo parece fazer concessões à dimensão de totalidade, insinuando uma estratégia que pressupõe o nexo dialético entre estrutura social e os modos de vida. Entretanto, três aspectos limitadores podem ser localizados na argumentação.

— Primeiro, o discurso em torno da "estrutura de oportunidades" sinaliza estrita e predominantemente para o acesso à "recursos, bens e serviços" associados às "redes de serviço público".[239] Ou mesmo às redes informais, de solidariedade comunitária. E não para reversões profundas na apropriação privada da riqueza coletivamente produzida, a eversão dos mecanismos da exploração classista e da posse exclusivista. Condicionamentos *estruturais* autênticos dos males sociais engendrados pela sociedade vigente.

[239] Apenas num momento Bronzo aproxima-se (embora vaga e limitadamente, e sem maiores consequências argumentativas) dos condicionamentos estruturais da desigualdade. É quando enfatiza que a "criação da autonomia nas famílias" se processa com bases nas relações entre pessoas e instituições, a partir da interação de aspectos objetivos ("estrutura de oportunidades") e subjetivos ("dimensão psicossocial") e da "[...] complexa interação de fatores micro (relativos às histórias particulares e específicas das famílias e seus membros, contextuais e localizadas) e *fatores macro (relativos aos sistemas e estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais mais gerais)* [...]" (p. 178).

— Segundo, os enunciados tendem a estimular uma postura adaptativa dos agentes profissionais e usuários, no sentido de "[...] atuar nas condições do contexto, na *estrutura de oportunidades que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e em cada época"* (p. 195). Além da "estrutura de oportunidades" restringir-se às mediações da reprodução capitalista, o trabalho com o "enfoque das vulnerabilidades" deve, igualmente, movimentar-se estritamente dentro dos limites cambiantes postos para tal estrutura pelo "Estado, o mercado e a sociedade" "em dado contexto e em cada época", buscando alternativas para "desenvolver capacidades". No "contexto" atual da servidão financeira, isso significa investir numa metodologia de "empoderamento" individual ou grupal para "escapar da pobreza", a partir de uma "estrutura de oportunidades" crescentemente ameaçada e continuamente atacada por processos de precarização, contingenciamento, focalização.

— Terceiro, essa concepção de "estrutura de oportunidades" mantém-se dentro da "linha de menor resistência" (MESZÁROS, 2009a): embora esteja articulada numa racionalização que se empenha, nalguma medida, em apontar para determinadas condições necessárias ao desenvolvimento e efetivação das "capacidades", ainda enquadra-se num esquema de *ajustamento individual* (no máximo, do grupo familiar ou de uma região) para a superação de agruras compartilhadas como um fardo coletivo daqueles que personificam a classe do trabalho no sistema do capital.

3.4.3 A nova pedagogia nas metodologias de trabalho social

Mas debrucemo-nos sobre o segundo "suposto básico" da "vulnerabilidade" identificado por Bronzo: a "dimensão psicossocial". Tal dimensão "[...] refere-se, basicamente, às ações (e não-ações) das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos" (p. 175). As "famílias pobres ou vulneráveis" apresentam, "[...] para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza" (p. 175). Essas condições de "intensa e extensa vulnerabilidade e pobreza" propiciam atitudes e comportamentos que "acabam por aprisionar as famílias e os indivíduos nas armadilhas da pobreza", tais como "[...] *apatia,*

resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência" (p. 175).

Esses elementos "[...] remetem a questões de natureza psicossocial e envolvem o tema das relações sociais e do empoderamento". Colocam a "[...] necessidade de uma ação intensa e sistemática sobre os elementos menos tangíveis da vida das pessoas considerando o âmbito das relações, sejam estas relações intrafamiliares ou sociais e comunitárias, que estabelecem *as redes de sociabilidade e apoio e constituem definitivos alicerces da proteção social*" (p. 175-176). Já que essa perspectiva passa a enfatizar as "potencialidades e ativos que podem ser mobilizados" em cada caso, vislumbra-se um trabalho social "personalizado, *à la carte*, atento às especificidades" (p. 181) e a "[...] adoção de formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública, aderentes às necessidades das pessoas, das famílias e dos territórios e desenvolvidas pelos diversos setores de forma mais integrada" (p. 176). Eis ai outras decorrências para a redefinição político-pedagógica da intervenção socioassistencial.

Dada essa visão do "duplo caráter da pobreza", encarada como um fenômeno de dimensões objetivas e subjetivas, qualquer estratégia sustentável e efetiva para sua superação "passa necessariamente pelas pessoas". Deve alterar aquelas condições subjetivas limitadoras e "[...] *investir no empoderamento das pessoas*, no desenvolvimento de sua autonomia, de suas competências e de sua *capacidade de autodesenvolvimento*, visando à ampliação de sua capacidade de ação" (p. 176). Evidentemente, contanto com o apoio da "estrutura de oportunidades" adequada. Para tanto, "o *fortalecimento dos ativos* dos indivíduos e das famílias é a estratégia dominante", envolvendo "aspectos e dimensões relacionais", de "natureza psicossocial" e abrangendo "capacidades humanas", "recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes, etc.)". Assevera a Bronzo: "Alterar condições de vulnerabilidade implica *ampliar a base de ativos*, fortalecer o *repertório de respostas*, *expandir capacidades e fronteiras* de pensamento e ação. Uma noção que permite expressar esse *processo de fortalecimento de ativos é a de empoderamento*" (p. 176).

A apropriação da noção de empoderamento é capitalizada no sentido de fortalecer as exigências para alterar o papel das políticas sociais. Pois ao "se partir do enfoque da pobreza sob o prisma da vulnerabilidade", decorre a "[...] necessidade lógica de considerar *a questão do empoderamento como fundamento de um modelo de ação ou como conteúdo central das políticas de proteção*" (p. 179). Cujos resultados se espelham nas questões relativas ao "[...] aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades" (p. 177). Em síntese:

> Empoderamento como *processo e resultado das políticas de proteção social* pode ser uma categoria síntese, para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos que ocorre quando se tem acesso a ativos – materiais, sociais, ideais – que, em interação sinérgica entre si, permitem a redução da condição de extrema vulnerabilidade (p. 177).

É assim que as conceituações assumidas pela assistência social, sobretudo após a PNAS/SUAS[240], percorrem o seguinte trajeto: partem do binômio categorial "risco/vulnerabilidade social", inscritos nos primeiros documentos governamentais sem explicitas filiações teórico-políticas, e com alguma abertura a interpretações discordantes; e abraça o conceito de "capacidades humanas", passando pelas noções de "ativos sociais" e "empoderamento". Todos receitados e alardeados pelos organismos financeiros internacionais na fase de readequação da supremacia neoliberal.[241]

Aqui o empoderamento figura como *processo e resultado das políticas de proteção social*, como *fundamento de um modelo de ação*, como *conteúdo e estratégia central* das mesmas. A noção de "vulnerabilidade" se mostra, assim, como instrumento conceitual para inscrever o "empoderamento" no centro da "proteção social", como fundamento do seu modelo de ação e como seu resultado. O que está na base disso é uma *ressignificação do fenômeno da pobreza*, que passa a ser associada à diversas condições existenciais delimitadas na rubrica da "dimensão psicossocial": apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência; falha nas relações intrafamiliares ou sociais e comunitárias; insuficiência de competências e capacidade de autodesenvolvimento; falta de recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes, etc.); déficit no repertório de respostas, ativos ou capacidades; reduzido protagonismo, autonomia, senso de dignidade. Um tal deslocamento redunda numa programática de intervenção, numa metodologia do trabalho social, cujo cerne volta-se para o enfrentamento dessas circunstâncias, e da qual a carga psicologizante já se pode antever. Cotejemos, então, essas implicações do "enfoque das vulnerabilidades" para a operacionalização e os processos de trabalho na assistência social.

---

[240] Os conceitos de risco e vulnerabilidade social já estavam presentes na NOB de 1999 (BRASIL, 1999), ainda no governo FHC. Nesse documento, tais conceitos aparecem secundariamente e sem qualquer explicação sobre seus significados.

[241] Noutro artigo do livro *Concepção e gestão....*, de autoria de Edgar P. de Magalhães, são identificadas duas vertentes que embasariam as ideias de vulnerabilidade e exclusão: a primeira, ligada a sociologia francesa, estaria representada nas formulações de Robert Castel e Serge Paugam; a segunda estaria associada às ideias propagandeadas pelo Banco Mundial (p. 403-404). Ao final do seu artigo, Bronzo propõe alguns exercícios, nos quais encontra-se uma indicação para examinar a matriz elaborada pelo Departamento de Proteção Social do Banco Mundial, cujo conteúdo forneceria "[...] uma ideia mais clara dos tipos de estratégias governamentais possíveis" (p. 197) em cada um dos tipos de intervenção existentes: prevenção, mitigação e superação dos riscos.

Com os referidos supostos, Bronzo descreve as metodologias de trabalho social "centradas na família" e orientadas para "[...] a reversão da vulnerabilidade e o fortalecimento da autonomia". Metodologia denominada de "intervenção integral" (também chamada de "itinerários da inserção" ou de "incorporação social") (p. 179-180).[242] Buscando atuar sobre os "aspectos tangíveis e menos tangíveis dos fenômenos da pobreza", essas metodologias "[...] *centram-se na viabilização do acesso a ativos, a bens e a serviços públicos e sociais, fortalecendo capacidades e habilidades*" (p. 180). Baseiam-se em ações que consideram o "[...] protagonismo da família (o plano micro) e sustentam-se no compromisso dos diversos setores públicos (plano macro) com o processo de inclusão social, sob a forma de contratos e compromissos estabelecidos entre as famílias e o setor governamental" (p. 180).[243]

O Programa *Puente* do Chile, criado em 2002, é tomado como exemplo de "itinerário de inserção" a ser seguido. Nele observa-se um acompanhamento personalizado, associado à transferência de renda, seguindo determinadas fases e respeitando um decurso temporal preestabelecido. Numa abordagem baseada na "conversação" e na "construção de relações de confiança", o técnico proporciona um clima para abertura emocional e dialógica com a família, realiza a leitura das suas condições de vida e dos tipos e graus de exposição ao "risco" existentes, além das condições presentes para enfrenta-los. Prossegue-se, após, para a identificação dos "ativos" das pessoas e famílias que podem ser mobilizados para mudanças. Isso possibilita elaborar um "plano de desenvolvimento" visando tornar a família "autônoma". E cuja concretização é viabilizada pelo estabelecimento de "compromissos de ação" entre os agentes governamentais e o público usuário, assegurando as responsabilidades que os dois lados precisam assumir para efetividade do acompanhamento. Acompanhamento que se move no sentido de um "[...] desempenho mais autônomo, protagônico ou proativo das famílias e de seus membros, para o alcance dos seus *objetivos de superação da vulnerabilidade através do desenvolvimento de capacidades*" (p. 188). Essa metodologia induz a busca pelo investimento em "ativos sociais" como via estratégica para a saída da condição de pobreza. Os profissionais envolvidos precisam detectar o "repertório de ativos" que se torna necessário investir para que as famílias atendidas consigam se manter autonomamente, desligando-se do serviço.

[242] Segue abaixo uma sintética exposição dos elementos desenvolvidos por Bronzo.

[243] Sugerem também uma intervenção movida pela concepção de capital social. Bronzo destaca que o "processo de incorporação social (ou inserção, com outros termos)" tem como elemento básico o "[...] desenvolvimento de relações comunitárias locais e o fortalecimento de redes sociais que possam acolher e responder às demandas" (p. 180). Além disso, não limita-se apenas a ação pública: "Além da perspectiva de atuar via redes, têm-se os princípios de organização que incluem a cooperação entre instituições e departamentos de setores diversos, a articulação de iniciativas governamentais, comunitárias, filantrópicas e privadas e a complementaridade estrutural entre os âmbitos econômicos e sociais" (p. 180). Para uma crítica ao conceito de capital social, ver Motta (2007).

O marco teórico da estratégia de "intervenção integral" empregada no *Puente* é composto por três enfoques: "capital social", "redes sociais" e "intervenção em crise". As duas primeiras integram-se às novas estratégias de hegemonia dos organismos internacionais que, além de remeterem ao "enfoque das capacidades", salientam "[...] o papel das redes e formas articuladas de provisão de bens e serviços e a importância da expansão da quantidade e da qualidade das relações sociais das famílias" para alcançar sua "autonomia". Já a "intervenção em crise" *propõe uma ação terapêutica em dadas ocasiões dramáticas*. Diz Bronzo que ela consiste "[...] numa *intervenção terapêutica*, de curta duração e destinada a intervir nas situações de crise, que podem ter alto impacto em pessoas e famílias vulneráveis, impedindo sua *capacidade de funcionamento*". Essa "intervenção em crise" fita "[...] o *empoderamento das pessoas* no sentido de propiciar-lhes maior controle sobre sua vida, inclusive sobre *suas emoções e comportamentos*, aumentando as capacidades de respostas e fortalecendo a resiliência das famílias que vivem sob condições de pobreza extrema" (p. 184).

Como a propalada visão "ampla" da pobreza encaminha também necessidades de "alterações das dinâmicas psicossociais", processadas via "interações e relações sociais", um "[...] peso significativo cabe às relações institucionais estabelecidas com os agentes públicos e de proteção social" (p. 179). Posto o destaque da "dimensão relacional", aos agentes públicos toca um papel primordial de "catalisadores da mudança". São nas relações desses agentes com os sujeitos alvos das políticas que "[...] *frequentemente se reforçam atitudes psicossociais negativas ou podem ser definidos os rumos e o desenlace das intervenções realizadas nas famílias*" (p. 179). As necessárias "mudanças no plano da subjetividade" postulam intervenções "[...] intensas, complexas e duradouras para gerar a confiança e as condições necessárias para se processarem as alterações" (p. 179). A construção de relações de confiança entre técnicos e usuários, relações fundadas pela capacidade de resposta efetiva do Estado às necessidades identificadas na intervenção, adquire o *status* de "[...] *suporte fundamental para os processos de expansão de capacidades e de fortalecimento da autonomia da família e de seus membros*" (p. 179).

Deslindando o "modelo de intervenção" do Programa *Puente*, Bronzo realça a centralidade que possui o trabalho dos chamados "agentes de apoio social" que interagem diretamente com a família através do "serviço de apoio psicossocial": "[...] a qualidade da relação estabelecida entre agentes e famílias afeta os rumos e o desenlace da intervenção" (p. 185). São daqueles a responsabilidade de alimentar o componente relacional da *confiança* no trabalho de acompanhamento personalizado, necessário para que as "capacidades latentes das

famílias e de seus membros possam emergir": "Da confluência desses dois elementos – agentes e famílias – *é que têm lugar os processos de ganho de autonomia das famílias e de expansão de suas capacidades,* com a consequente redução de suas condições de vulnerabilidade" (p. 190). Às relações intersubjetivas entre trabalhadores e usuários, inclusive prevendo ação terapêutica quando necessário, fica hipotecada a conquista da "autonomia das famílias e de expansão de suas capacidades".

Em vista dessa "atenção e centralidade conferia aos agentes de ponta", coloca-se a exigência de um perfil profissional cuja composição "[...] agregue qualificações, destrezas e habilidades que vão além de formação profissional técnica convencional, setorial e unidimensional" (p. 192). Dentre as mais destacadas "competências" correspondentes a esse "modelo de intervenção" encontram-se: "[...] capacidades para *desenvolver empatia* pelas famílias, *conter e dirigir processos psicoemocionais intensos*, dominar ferramentas de negociação, *mediação de conflitos*, aconselhamento, escuta ativa, entre outras" (p. 192). Demais capacidades são enumeradas em seguida: aprender constantemente a revisar sua forma de pensar e agir; desenvolver conversações especializadas (capacidade de escuta e fala, adotando a conversação como intercâmbio flexível, bi ou multidirecional); ler o contexto e identificar oportunidades para mudanças (p. 193). Tudo isso para que os "apoios familiares" possam cumprir satisfatoriamente seu papel: "[...] apoiar as famílias *e não resolver por elas*, buscar a promoção do desenvolvimento de habilidades e capacidades das pessoas e famílias *e não meramente assistir ou transferir soluções*" (p. 193).[244] Nesse interregno, se alarga as portas para requisições de intervenção profissional com teor terapêutico, de ajustamento psicossocial, que podem resvalar para uma psicologização da pobreza através do SUAS. Assim se pode antever as *tendências político-pedagógicas* que a influência das ideologias social-liberais na assistência social comportam para a intervenção profissional.

Concomitantemente, não encontramos consideração alguma sobre as *condições e relações de trabalho* nas quais devem repousar esse desempenho profissional, transportado para o centro das modalidades de intervenção. Parece que apenas é sinalizada uma responsabilização maior dos quadros técnicos sobre os resultados a serem alcançados com a

[244] Cabe assinalar: embora as metodologias apontadas por Bronzo estejam mais desenvolvidas e detalhadas ao longo do livro, no pequeno artigo de Priscila M. de Andrade e Mariana L. Matias, intitulado *Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da política de assistência social*, também encontramos algumas indicações para a intervenção socioassistencial. Nesse texto, as autoras reiteram noções como "empoderamento", "autonomia" e "vulnerabilidade", mas posicionam-se recusando a culpabilização da família e as metodologias disciplinadoras, além de projetarem a necessidade de alternativas interventivas que invistam no fortalecimento do *laços e projetos coletivos* dos usuários – e não apenas das trajetórias individuais ou familiares.

política social, ao mesmo tempo em que se avolumam as demandas lançadas para a implementação da ação socioassistencial. Num quadro de candente precarização, a metodologia de "itinerários de inserção" coopera para atrelar a eficiência dos serviços socioassistenciais à performance psicossocial dos seus trabalhadores, acumulando novas pressões para a produtividade dos resultados por parte desses agentes humanos. As quais se acrescem as novas "competências" demandadas em termos de aptidões emocionais, relacionais e psicológicas. Embora não necessariamente relegue totalmente as críticas sobre os componentes estruturais-funcionais precários e o déficit orçamentário das políticas sociais, tal argumentação tende a ofuscá-los, ao mesmo tempo em que realça o (ou mesmo fornece centralidade ao) desempenho dos trabalhadores.

Quanto àquelas noções proclamadas no livro *Concepção e gestão...* num *status* de "senso comum" do debate em torno da política social, seus significados e funcionalidades, Mauriel (2010) já havia alertado para a sua presença na "nova" concepção de assistência social incrustada no texto da PNAS (2004). Determinados enunciados operantes naquele documento corroboravam, diz a autora, com os princípios e conceitos presentes na "teoria do desenvolvimento humano".[245] Essa teoria constitui o substrato ideal que alimenta o receituário de organismos multilaterais.[246] Havíamos referido antes que esse constitui um realinhamento da agenda do Banco Mundial para o desenvolvimento econômico e social (e a condução do ajuste estrutural). Sua "nova estrutura intelectual" sendo cristalizada no *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD em 1990.

A nova racionalidade propõe, como sustenta Mauriel (2008), a construção de "cidadãos autônomos" por escolha própria, pregando a "igualdade de oportunidades" para que todos possam tornar-se efetivamente livres e defendendo a prerrogativa universal do "direito de aprender a pescar", ou seja, o direito a um ponto de partida, à uma "oportunidade". Qualquer um deve possuir a "capacidade de se habilitar", e as "oportunidades" são criadas para viabilizar a todos a aquisição de um "funcionamento capaz de concretizar realizações", permitindo mensurar e avaliar a potencialidade das habilidades de cada indivíduo. Os novos parâmetros ideológicos articulados corroboram para a mudança do estatuto teórico da "questão social". *Esta passa ser pensada no discurso hegemônico como pobreza, cujo*

[245] Também Carraro (2016) e Silva S. (2012) chegam à essa conclusão.
[246] A pesquisa de Motta (2007) revela que o receituário do Banco Mundial influenciou as orientações de combate à pobreza no governo Lula, inicialmente, através de dois documentos: *Brasil: Justo, Competitivo, Sustentável. Contribuições para Debate: Visão Geral*, produzido antes das eleições, em 2002; e *Estratégia de Assistência ao País (EAP) 2004-2007*, elaborado em 2003 com a participação do novo governo. Além disso, tais políticas pautaram-se também no *Relatório de Desenvolvimento Humano 2004*, do PNUD.

conteúdo agora é identificado à "falta de capacidade individual". A remodelagem no estatuto teórico da "questão social" tende a infligir, por sua vez, um deslocamento aos desígnios atribuídos à política social. Em nossa análise, se verifica como a nova angulação promovida pelo "enfoque da vulnerabilidade" reconduz o horizonte da "proteção social": da esfera das "necessidades básicas" para o terreno do "fortalecimento de capacidades", tido como "empoderamento".

Como vimos, tal mudança de rota, cujas consequências político-pedagógicas são significativas, nutriu sua justificação ideológica, sobretudo, do construto teórico do Nobel de economia Amartya Sen. O economista indiano pretende, afirma Maranhão (2009), *renovar as promessas liberais* numa época de crise estrutural e abalos no neoliberalismo. Para tanto, recomenda uma mudança na abordagem das políticas de desenvolvimento: do combate à desigualdade de renda ao combate à desigualdade de liberdade para o mercado (ou seja, à desigualdade de liberdade para acessar os "benefícios" do mercado). Ao examinar os aspectos conceituais afetos às definições de pobreza e desigualdade, Sen articula a definição dos seus conteúdos para além das restrições igualitárias centradas na renda: a forma de igualdade central ou preponderante é a "capacidade igual de funcionar" de várias maneiras (MARANHÃO, 2009).

Um tal reequacionamento translada, como sugere Mauriel (2008), o foco de análise dos "bens" para as "pessoas": mais importante agora é o que as mesmas *são capazes de fazer* com seus bens. A perspectiva baseia-se na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda (nem falar da questão da propriedade) e desigualdade de capacidades. *Isso conduz à mudança do prisma da análise da pobreza: deixa-se de priorizar o baixo nível de renda para canalizar o olhar na privação de capacidades pessoais*. Trata-se de uma reconceituação da "questão social" que deforma idealmente sua natureza histórico-social. Ao enquadrar a pobreza sob a mira das escolhas individuais e das capacidades, a leitura migra das contradições e desigualdades, entendidas, ou num plano limitado das iniquidades distributivas, ou na esfera dos antagonismos estruturais do modo de produção, com seus correspondentes horizontes estratégicos de mudança social, para a dimensão atitudinal, comportamental, de caracterização dos pobres, com seus efeitos *individualizantes* e *psicologizantes.*

Trata-se da corrente ideológica classificada por Vianna (2008, p. 8-9) de "liberal revisitada". Nela, "[...] os ideais de igualdade e liberdade só podem ser compatibilizados se a igualdade for entendida como igualdade de oportunidades para que todos possam ser efetivamente livres e, pois, cidadãos autônomos por escolha própria". A própria noção de

cidadania é impactada, pois nessa visão "liberal revisitada": "A cidadania não pode ser produzida e distribuída como vestimenta para cobrir indivíduos desnudados pela precariedade". À "proteção social" caberia, menos que permitir patamares básicos de existência, oportunizar o desenvolvimento de capacidades para o auto-sustento: "O direito a que todos têm é o direito de 'aprender a pescar', ou seja, o direito a um ponto de partida – que é a oportunidade – igualitário. Nessa concepção, sistemas universais têm lugar. Mas somente aqueles que propiciam a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia" (WERNECK VIANNA, 2008, p. 8-9). *Com os parâmetros técnicos e de gestão impregnados por esse ideário, a assistência social orienta-se no sentido de ajustar-se aos atuais projetos políticos das classes dominantes brasileiras, expressos no social-liberalismo, robustecendo, pois, a sua hegemonia na atualidade.*

Ademais, no livro *Concepção e gestão...*, as estratégias vislumbradas para a assistência social, relativas à sua contribuição na "luta contra a pobreza", são sempre projetadas em termos da *reconstrução de projetos pessoais ou familiares*, enfrentamentos dos "riscos" e a superação das "vulnerabilidades" em nível individual (ou do grupo familiar) ou reversão de trajetórias de vida num plano restrito das experiências singulares (quando muito, das famílias). Igualmente, as teorizações acerca da emergência e das funcionalidades da chamada "proteção social" dificilmente conseguem romper com a racionalidade presa ao "ponto de vista da individualidade isolada", além da já tratada determinação metodológica circunscrita na "tendência geral ao formalismo" (MÉSZÁROS, 2009b).

Vimos antes como o debate sobre a "proteção social" remete ao processo no qual a "segurança", "exigência antropológica de todo indivíduo", é colocada como uma "necessidade da sociedade" (p. 21); ou como "a seguridade social está identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover seu sustento" (p. 59). Aqui se fazem valer as velhas "robinsonadas" (MARX, 2011b), seguindo a tendência de "insuflar o indivíduo" (MESZÁRÓS, 2009b) nas formulações explicativas da política social e nas respostas projetadas do seu interior para fazer face às refrações da "questão social". Bem no espírito, aliás, do enquadramento das individualidades de classe na figura jurídico-política do "cidadão". Não são fortuitas, portanto, as formas de racionalidade intrínsecas naqueles enunciados: em última instância, compartilham o horizonte ideopolítico de todas as construções teórico-filosóficas que se originam em correspondência com as fundações materiais do mundo burguês.

Uma distância abissal separa tal *concepção de mundo* daquelas nascidas da luta das classes trabalhadoras e subalternas pela sua autoemancipação. Correspondem, com efeito, à perspectivas diametralmente opostas. Desde cedo Marx e Engels haviam determinado a diferença qualitativa que aparta sua abordagem daquela proposta por seus predecessores *materialistas*. Uma distinção cujo sentido pode ser aplicado, conforme Mészáros (2009b), à todas as filosofias nascidas nas bases materiais do capital, incluindo as *idealistas*. Consta nas *Teses sobre Feuerbach*: "O ponto mais alto a que leva o materialismo *contemplativo*, isto é, o materialismo que não concebe o sensível como atividade prática, é a contemplação dos indivíduos singulares na 'sociedade burguesa'" (MARX e ENGELS, 2007, p. 539).

Desse modo, os "fundadores da filosofia da práxis" (GRAMSCI, 2011a) questionavam radicalmente como os diversos pensadores ligados à essas tradições filosóficas (materialistas mecânicas, mas também idealistas) conceituavam as contradições históricas sobre as quais tinham que se debruçar, diga-se: através de uma representação individualista da natureza dos conflitos e antagonismos embasados em relações socialmente determinadas. Por isso, Marx (2008, p. 48) insistia: "As relações de produção burguesas são [...] antagônica[s] não no sentido de um antagonismo individual, mas de um antagonismo que nasce das condições de existência sociais dos indivíduos". A investigação histórica marxiana conduzia mesmo à concepção de "indivíduo social": "Quanto mais fundo voltamos na história, mais o indivíduo, e por isso também o indivíduo que produz, aparece como dependente, como *membro de um todo maior* [...]" (MARX, 2011b, p. 40).

O que une os desenvolvimentos intelectuais sufocados pelas cadeias do "ponto de vista da individualidade isolada" é "[...] uma distorção *sistemática* socialmente motivada dos antagonismos na 'sociedade civil' como se fossem de caráter essencial ou primariamente individualista" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 48). Os esquemas conceituais equacionados desse modo "necessariamente obliteram a mediação material vital dos interesses de classe" e, em consequência, refutam ou deslegitimam o debate acerca dos *projetos societários* alternativos a eles conectados (MÉSZÁROS, 2009b, p. 51). A "função ideológica crucial" dessa angulação teórico-metodológica é a inversão radical da relação estrutural objetiva entre diferentes tipos de conflitos e antagonismos: uma racionalidade que se empenha em "[...] concentrar a atenção nos aspectos *secundários* e subjetivos/individualistas da contradição, relegando simultaneamente – quando sequer os reconhece – os antagonismos *primários* da sociedade à periferia" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 52).

Quando roça as estruturas materiais da sociedade, privilegia a esfera da distribuição e da circulação, com seus conflitos secundários e vicissitudes competitivas individualistas.[247] Pensar mais fundo demandaria encarar a disputa efetivamente decisiva em torno das bases materiais do sistema produtivo, concebível apenas enquanto confronto entre classes, posto pela propriedade privada dos meios de produção. Enclausurados na esfera da distribuição e da circulação pelo "ponto de vista da individualidade isolada", "[...] os tipos de relações de conflito objetivamente dados devem ser investidos e transubstanciados em formas de competição essencialmente individualistas em torno de objetivos estritamente limitados e gerenciáveis de modo capitalista" (MÉSZÁROS, 2009b, p. 52).

Em suma, esses elementos ideopolíticos nevrálgicos da perspectiva da individualidade isolada nos levam a considerar os esquemas conceituais em torno da "igualdade de oportunidades" e do "desenvolvimento de capacidades" como mais um capítulo na história daquelas impostações teóricas e soluções práticas brotadas das necessidades concretas da dominação burguesa. Agora com a novidade de aparecer travestida de posições progressistas e ostentando uma fraseologia crítica. No que confunde ainda mais sobre seu caráter de classe e seu papel no reforço da restauração do capital.

[247] É Marx (2013, p. 250-251) quem destrincha a estreiteza da perspectiva caldada na esfera da circulação: "A esfera da circulação ou da troca de mercadorias, em cujos limites se move a compra e a venda da força de trabalho, é, de fato, um verdadeiro Éden dos direitos inatos do homem. E la é o reino exclusivo da liberdade, da igualdade, da propriedade e de Bentham. Liberdade, pois os compradores e vendedores de uma mercadoria, por exemplo, da força de trabalho, são movidos apenas por seu livre-arbítrio. Eles contratam como pessoas livres, dotadas dos mesmos direitos. O contrato é o resultado, em que suas vontades recebem uma expressão legal comum a ambas as partes. Igualdade, pois eles se relacionam um com o outro apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um dispõe apenas do que é seu. Bentham, pois cada um olha somente para si mesmo. A única força que os une e os põe em relação mútua é a de sua utilidade própria, de sua vantagem pessoal, de seus interesses privados. E é justamente porque cada um se preocupa apenas consigo mesmo e nenhum se preocupa com o outro que todos, em consequência de uma harmonia preestabelecida das coisas ou sob os auspícios de uma providência todo astuciosa, realizam em conjunto a obra de sua vantagem mútua, da utilidade comum, do interesse geral".

4. As mediações pedagógicas do social-liberalismo na assistência social

> Nunca há um documento da cultura que não seja, ao mesmo tempo, um documento da barbárie. E, assim como ele não está livre da barbárie, também não o está o processo de sua transmissão, transmissão na qual ele passou de um vencedor a outro. Por isso, o materialista histórico, na medida do possível se afasta dessa transmissão. Ele considera como sua tarefa escovar a história a contrapelo.
>
> *Walter Benjamin*, "Sobre o conceito de história"[248]

Gramsci pôs em relevo um ponto medular do estudo sobre a *formação da cultura* ao advertir para o fato de que *toda relação de "hegemonia" é necessariamente uma relação pedagógica*. É verdade que a força das ideias dominantes encontra-se calcada na objetividade imediata das relações sociais dominantes, ou seja, conta com o combustível poderoso daquilo que Lukács nomeou de *ontologia da vida cotidiana*. Todavia, os sistemas de valores, e as formas de consciência, necessários à reprodução social precisam ser continuamente reafirmados, sistematizados, refinados e adaptados pela profusão de instâncias diretivas e agentes intelectuais criados pelas classes em luta para a conquista do consenso.

Isto é, se torna decisiva a construção e proliferação de uma aparelhagem e de um corpo de prepostos dedicados a consubstanciarem aquelas imprescindíveis mediações envolvidas, não apenas na *elaboração dos produtos culturais*, mas na *apropriação*, por cada indivíduo, dos conteúdos da cultura que alimentam as forças hegemônicas. Donde se destacam aquelas atividades, agentes, aparelhos e instrumentos educativos, pedagógicos. São *mediações sociais* imbuídas em soldar a práxis das individualidades de classe num único "bloco social-cultural",

[248]Texto incluído em Löwy (2005, p. 70).

através da socialização de uma *direção intelectual e moral* correspondente a produção-reprodução de relações sociais. Impossível compreender a efetividade, o impacto, e mesmo a constituição concreta das ideias prescindindo do estudo dessas *mediações pedagógicas*. Daí nossa atenção, nesse momento, para aquelas diretamente envolvidas no problema de pesquisa.

Em específico, nos interessa apreender o leque de *ações de formação-capacitação* mobilizado através governo federal (destacadamente, do MDS) para influir sobre a direção técnico-operacional e político-pedagógica dos profissionais de assistência social, em especial nos últimos dez anos. Principalmente, os dois programas nacionais de capacitação implementados durante o período, com seus cursos, materiais didáticos, etc., as iniciativas na área da pós-graduação e o investimento em atividades de pesquisa e extensão universitária. Nessa busca, visamos detectar também os agentes financiadores e os instrumentos e processos institucionais que os vinculam à aparelhagem hegemônica em atuação. O que torna possível capturar os nexos sociais da investida ideológica com os aparelhos de supremacia classista que a alimenta.

Através desse complexo de *mediações pedagógicas*, se irradia um conjunto de concepções, valores e formas de racionalidade acerca da política social, da assistência social e das metodologias de trabalho social, densamente impregnado pelo ideário social-liberal. Mormente seu segmento balizado pela "teoria do desenvolvimento humano", que passa a disputar a direção político-pedagógica da prática profissional dos trabalhadores da assistência social. Nessas *mediações pedagógicas*, os preceitos do social-liberalismo aparecem, por assim dizer, "popularizados", adaptados para a instrumentalização das ações, procedimentos, tecnologias e instrumentais dos diversos segmentos da intervenção socioassistencial.

No capítulo anterior, analisamos as ideologias a partir do livro *Concepção e gestão...*, que fundamentou o primeiro programa nacional de capacitação e serviu de baliza para as iniciativas de formação-capacitação consecutivas. Trata-se agora de apreender tais ideologias "traduzidas" para uma linguagem didática, já direcionada para os cursos, capacitações, apostilas, etc. Nesse processo de adaptação, podemos enxergá-las com maiores determinações, com acréscimos conceituais, e aplicadas como modelo de ação profissional. O que também justifica o esforço de pesquisa que segue.

4.1 Organizações e instrumentos para a difusão do "novo paradigma" na assistência social

4.1.1 A crítica recente às ideologias presentes no SUAS

De quase nenhuma parte se pode extrair uma abordagem definitiva, sem reservas ou isenta de críticas, das noções e preceitos introduzidos na política de assistência social após, especialmente, a PNAS (2004). As quais foram absorvidas também na NOB/SUAS (2005) e, mais recentemente, nas alterações promovidas no texto da LOAS, com a lei n° 12.435/2011.[249] Além, naturalmente, do seu rebatimento evidente nas incontáveis publicações governamentais voltadas à difusão dessas normativas e ao detalhamento dos novos parâmetros, como livros, cadernos de capacitação, guias de orientação, cartilhas, manuais, etc. Referimo-nos, em específico, àquelas impostações teórico-conceituais relacionadas às terminologias de "risco e vulnerabilidade social", "exclusão/inclusão social", "vigilância social", dentre outras.[250]

De início, pense-se nos recorrentes reclames, entre os "profissionais de campo", em torno da dificuldade na compreensão unívoca de algumas dessas noções e na capacidade de visualizar sua incorporação precisa nas alternativas concretas de intervenção socioassistencial.[251] A própria gestão do MDS, à época da formulação da PNAS (2004), distinguia as terminologias "risco e vulnerabilidade" ainda como "desafios conceituais" (ver PINHEIRO, 2004).

---

[249] Talvez o único texto consultado em que os significados das concepções de "risco e vulnerabilidade social" encontram-se identificados, sem ressalvas, à uma base conceitual exclusiva e explícita, seja o artigo de Carla Bronzo (2009) no livro *Concepção e gestão...* Nele, já vimos que a autora não se demora em vincular os conteúdos daquelas noções às sistematizações oferecidas pela unidade de proteção social do Banco Mundial.

[250] As normatizações da assistência social não se circunscrevem, contudo, àquelas aprovadas após 2004. A PNAS já contou: com uma versão, no caráter de *Redação preliminar*, de 1994; com um texto de *Proposta preliminar*, publicado em 1996; e uma redação aprovada em 1998 (PNAS/1998, Resolução n° 207 do CNAS, de16 de dezembro de 1998). E existiram as NOB's de 1997 (NOB/01, Resolução n°204 do CNAS, de 8 de dezembro e 1997) e de 1998 (NOB/02, PNAS/1998, Resolução n° 207 do CNAS, de16 de dezembro de 1998), além de um texto debatido, mas não publicado, para a NOB/03, de 2002 (ver ALCHORNE, 2012). Terminologias como a de "vulnerabilidade" constam já na *Redação preliminar* da PNAS de 1994 (remetendo aos "fatores de vulnerabilidade" ou ao "estado de vulnerabilidade"). Na *Proposta preliminar* da PNAS, de 1997, além da "vulnerabilidade", são utilizadas as noções de "risco social", "exclusão" e, inclusive, de "igualdade de oportunidades". E estas se refletem, em parte, também nos textos aprovados da PNAS 1998 e da NOB/02 (1998). A este último documento agregou-se, ainda, o "princípio da equidade". Embora estivessem penetrando nessa documentação desde os anos 1990, é apenas com a PNAS (2004) que esses termos assumem ênfase e passam a mobilizar fundamentos teórico-conceituais mais evidentes.

[251] As manifestações dessas queixas nos chegaram através da participação numa pesquisa de campo nos CRAS da Região Metropolitana de Fortaleza, cujos resultados foram incorporados no trabalho de Silveira (2007). Nossa experiência profissional na assistência social serviu para ratificar a existência dessas dificuldades.

Mesmo naqueles materiais dedicados a subsidiar os processos de capacitação e, incluso, apurar o entendimento dos novos fundamentos, respingaram as controvérsias que envolviam as teorizações então suscitadas. Um caso evidente se expressa num texto dos conhecidos volumes da coleção *CapacitaSuas* (BRASIL, 2008). A certa altura daquela brochura, refletindo sobre a noção de "risco social", a qualificada equipe de pesquisadores que elaborou o material vê-se na obrigação de traçar algumas diferenciações, afastando as filiações teóricas possíveis daquelas "[...] teses que intitulam a sociedade moderna como 'sociedade do risco'" (BRASIL, 2008, p. 55). Vertentes associadas basicamente às formulações de Ulrich Beck e Antony Giddens. Na ocasião, as autoras conduziam-se, alternativamente, para uma aproximação à leitura sobre "riscos e proteção social" realizada por Robert Castel (2005).

Noutro momento, numa breve nota desse volume *CapacitaSuas*, se registrava que a promulgação do SUAS havia revigorado, com maior intensidade no âmbito do Serviço Social, "[...] o debate sobre as implicações de algumas categorias conceituais utilizadas com maior frequência nos estudos e nas intervenções afetas ao campo da pobreza e da desigualdade" (BRASIL, 2008, p. 67), com destaque para o par "risco e vulnerabilidade social". Por isso, acrescenta-se: no próprio SUAS, "[...] diversos espaços de debate e interlocução com gestores, técnicos, conselheiros, usuários e intelectuais da área têm sido promovidos com vistas a aprofundar e aprimorar as referências conceituais presentes na PNAS" (BRASIL, 2008, p. 67).

Seria um equívoco supor tais contendas ideoteóricas como uma problemática de foro estritamente científico, ou como uma expressão de preciosismo acadêmico.[252] Diferente disso, elas implicam *alternativas políticas* concretas colocadas pelas lutas de classe para o redirecionamento da intervenção estatal sobre as refrações da "questão social" no estágio de crise e restauração capitalista, com seus rebatimentos na reprodução da supremacia burguesa. Essa *dimensão política* do conteúdo ideal atribuído às novas concepções foi sinalizada pelas próprias intelectuais que, mais ou menos organicamente, forneceram algum tipo de subsídio às equipes de governo, com vistas à formulação e edificação do SUAS.[253]

[252] O estudo de Alvarenga (2012) localiza, mesmo em discursos de gestores do próprio MDS, um entendimento de que a indagação sobre a adequação do uso dos termos "risco e vulnerabilidade" na assistência social é um problema acadêmico.

[253] A contribuição das intelectuais citadas à frente (em específico, Aldaíza Sposati, Maria C. Yazbek, Raquel Raichelis e Berenice R. Couto) na formulação do texto da PNAS foi rastreada pelo estudo de Alvarenga (2012). Com exceção de Berenice R. Couto, as demais citadas também têm subsidiado a elaboração de publicações do MDS, através do Instituto de Estudos Especial PUC-SP (ver BRASIL, 2008, 2013e). Por outro lado, Berenice R. Couto também se engajou no *Programa Gestão Social com Qualidade*, publicando um breve artigo no livro *Concepção e gestão...*

Já vimos que Sposati, em seu artigo no livro *Concepção e gestão...* alerta que a "[...] concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004 tem recebido interpretações diferenciadas" (SPOSATI, 2009, p. 33). E depois de apontar os vieses interpretativos existentes, arremata: "[...] como se percebe com essas rápidas considerações, é um debate longo, provocado pela *impotência conceitual* da expressão vulnerabilidade social" (SPOSATI, 2009, p. 35).

Igualmente, na publicação de Couto et. al. (2010), quando se dedicam à apresentação e problematização dos fundamentos e conceitos da nova PNAS/SUAS, Berenice R. Couto, Maria C. Yazbek e Raquel Raichelis advertem sobre os limites contidos na formulação relativa aos usuários da assistência social assumida naquele documento. Formulação que propõe o foco nos "cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco". As autoras avaliam que efetivamente a PNAS amplia o horizonte da visão adotada sobre a pobreza, associando-a a "[...] um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e suas famílias" (COUTO et. al., 2010, p. 40), revelando uma "concepção multidimensional de pobreza". No entanto, também defendem que tal visão ladeia uma determinação crucial: "Uma ausência nesse conjunto de necessidades apontada pela PNAS é a *condição de classe* que está na gênese da experiência de pobreza, na exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social" (COUTO et. al., 2010, p. 40-41).

Essas pesquisadoras avaliam necessário "[...] situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam [os usuários] na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea" (COUTO et. al., 2010, p. 41). E vão ainda mais longe. Trazendo à baila algumas questões que consideram centrais para avançar no debate sobre os usuários da assistência social, as autoras enfatizam a premência de se pensar "[...] esse usuário do ponto de vista de sua *inserção à sociedade de classes*" (COUTO et. al., 2010, p. 49). O trabalho com os usuários, propugnam as mesmas, precisa partir da compreensão destes como sujeitos portadores de direitos e de que "[...] esses direitos para serem garantidos *exigem um movimento coletivo, de classe social* e de suas frações e segmentos" (COUTO et. al., 2010, p. 49). Tal orientação exige a construção de novos parâmetros, "[...] devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a *reversão do modelo hegemônico construído*".

Nesse percurso, “os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados”, pois não seriam adjetivos da condição do usuário (COUTO et. al., 2010, p. 49).

No fundo, as “vulnerabilidades e riscos sociais” são produzidos e reproduzidos pelas desigualdades intrínsecas ao (e continuamente engendradas pelo) sistema capitalista. Destarte, devem ser enfrentadas como produtos dessa desigualdade, requerendo uma intervenção para além do campo das políticas sociais (COUTO et. al., 2010). Acrescentam Couto, Yazbek e Raichelis: “Não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de ‘equipar’ os sujeitos, nem de descobrir suas ‘potencialidades’ como trabalham alguns autores” (COUTO et. al., 2010, p. 50). Diferente disso, caberia reconhecer aquela desigualdade estrutural, identificar a existência de um campo de atuação importante no atendimento às necessidades sociais da população e distinguir que “[...] trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz” (COUTO et. al., 2010, p. 50).

Se foi entre os pesquisadores e profissionais do Serviço Social de onde partiram decisivos aportes teórico-conceituais e técnico-operativos para a estruturação do SUAS, também dessa área brotaram as principais polêmicas e as mais qualificadas avaliações críticas dos preceitos e da implementação do Sistema. Mal vinha à luz a nova NOB/SUAS (2005) e um dos mais importantes periódicos do Serviço Social, a revista *Serviço Social & Sociedade* (n° 87, 2006), apresentava um número especial para abrigar as diversas posições, as leituras e exames alternativos, além das controvérsias. A edição também contemplava as discussões sobre os rumos do SUS, mas estas respondiam por um número menor de artigos. Naquela ocasião, já ecoavam nas produções as reservas críticas e as apreciações dissonantes sobre o significado e as resultantes ideopolíticas da incorporação de terminologias como “exclusão/inclusão social”, “risco e vulnerabilidade social” e “equidade” na nova arquitetura normativa da assistência social.

Em seu artigo de abertura, Paiva (2006, p. 18) recorda: uma das críticas ao estatuto político da assistência social advém da forma como é feito o processamento das demandas que lhes são dirigidas. Estas em geral mantêm-se “[...] centralizadas e/ou desorganizadas em requerimentos privados, individualizados, com clara diluição do seu caráter social emancipatório, cujo foco resume-se ao *indivíduo em situação de risco ou à família em vulnerabilidade,* e não na necessidade social coletiva”. Quanto ao par “inclusão/exclusão social”, além de constituir-se por teorizações importadas, estranhas ao terreno político-cultural da população brasileira, Paiva (2006, p. 20) afirma que ele revela-se bastante poroso à

interpretações dispares, "[...] inclusive com significativa capacidade de aderência pelo pensamento conservador, no que moderniza, superando, todos os conceitos que remetiam à desigualdade social, pobreza, luta de classes". A noção de "exclusão", por sua vez, levaria a uma indiferenciação que se prestaria a "[...] recobrir as situações concretas da população, sem tonar *inteligível seu pertencimento* a uma classe social, portanto, a um tempo e espaço históricos portadores de um projeto coletivo libertário" (PAIVA, 2006, p. 21).

Mota et. al. (2006, p. 166) igualmente sinalizavam, dentre as tendências correntes da Seguridade Social, a "[...] emergência de novas categorias que, embora tenham capilaridade para explicar as manifestações singulares do real, revertem as possibilidades de análise crítica da realidade e das determinações da desigualdade". Encontra-se, por exemplo, uma inclinação para a despolitização das desigualdades sociais de classe, transfiguradas em "processo de exclusão", cuja conotação temporal e transitória alude a uma presumível "inclusão" e um acesso aos bens civilizatórios e materiais, "[...] permitindo que o real e o possível se transformem em 'ideal', sitiando, assim, as possibilidades de construir um outro projeto societário" (MOTA et. al., 2006, p. 166). Mais à frente, acrescentam os autores: a proposição da nova política de assistência social, inobstante a positividade da iniciativa, realizou-se em conformidade com as disposições do *pós-Consenso de Washington*. Estas disposições, "[...] ao avaliarem os malefícios da globalização e a ineficácia das políticas de ajuste para os países periféricos, passam a defender a *equidade* como diretriz para as políticas sociais" (MOTA et. al., 2006, p. 169). Nessa leitura, o fundamento último da PNAS não estaria distante da noção de equidade das agências internacionais.

Desde a época na qual tais apreciações ecoaram na produção teórica do Serviço Social com incidência nacional, os debates relativos às referidas problemáticas na assistência social tornaram-se recorrentes nos fóruns da categoria profissional, outros sujeitos engrossaram as fileiras dos interlocutores que compartilhavam e publicizavam aquelas posições críticas e, inclusive, revelaram-se pesquisadores dispostos a aprofundar os estudos sobre os

fundamentos teóricos e a direção ideopolítica inscritos na estruturação e implementação do SUAS.[254]

Em face daquelas inclinações ideológicas suscitadas pelas novas noções presentes em tal Sistema, nitidamente afinadas, seja com as vertentes socialdemocratas, seja com o pensamento conservador empenhado em sanar as fissuras abertas no neoliberalismo (cujo conteúdo é colidente com o Projeto Ético-Político do Serviço Social), Behring (2010, 2011b) julga forçoso promover mesmo uma reformulação, numa direção mais crítica e radicalizada, dos conceitos que fundamentam a PNAS. Desses, seriam exemplos, não apenas as acepções de "exclusão/inclusão" e "risco e vulnerabilidade social", mas, concomitantemente, a "matricialidade na família", a "vigilância social", dentre outros. Na sua avaliação, os mesmos remeteriam "[...] a uma perspectiva integrativa e de gestão da pobreza, não do seu combate" (BEHRING, 2011, p. 155). Em recente prefácio, essa autora observa um paradoxo: os importantes avanços institucionais do SUAS para a consolidação da assistência social estabeleceram-se em paralelo à emergência de "[...] parâmetros, normativas e orientações técnicas que contém categorias com um nítido DNA neoconservador: risco, capacidades, exclusão, vigilância". Categorias que remeteriam a assistência social para se constituir um "panóptico da classe trabalhadora", atuando, seja como um controle sobre ela, seja para ativá-la para o trabalho precário (BEHRING, 2016, p. 12).

Embora careçamos de investigações científicas rigorosas sobre o efetivo impacto ideológico daquelas racionalizações no arcabouço técnico-normativo das políticas sociais, e

[254] Dos fóruns da categoria, veja-se como os temas da assistencialização, da estruturação e implementação do SUAS e da intervenção profissional nessa esfera ganharam relevo no *34° Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS* (2005), no *12° Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais* (2007) ou no *Seminário Nacional: O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS* (2009). Expressa também a importância e a projeção desses debates, a publicação dos *Parâmetros...*do CFESS junto com o CFP (CFESS e CFP, 2007). Afora os debatedores já mencionados acima, talvez sejam Elaine R. Behring e Mavi P. Rodrigues as outras conhecidas intelectuais que tem destacado o caráter ideopolítico problemático dos conceitos incrustados no arcabouço do SUAS – ver Behring (2010; 2011b, 2016) e Rodrigues (2011; 2012). Até o momento, tomamos conhecimento de três estudos que se voltam especificamente para destrinchar os fundamentos teóricos e as implicações ideopolíticas das noções presentes na PNAS/SUAS, são eles Alvarenga (2012), Carraro (2016) e Miguel (2013). Em nosso mestrado também dedicamos alguma atenção para tais elementos – ver Silveira Jr. (2013). À essas produções, se soma uma variedade de teses, dissertações e artigos que direta (mas de modo pontual) ou indiretamente fornecem subsídios para a crítica ideoteórica das novas racionalidades: Arregui e Wanderly (2009), Castelo (2013a), Fontes (2010), Guerra (2014), Iamamoto (2010b), Maranhão (2004, 2008, 2009), Martins (2009), Mauriel (2008, 2012), Mustafá (2013), Neves (2005, 2010), Silva (2014), Silva, S. (2012), Siqueira (2011), Sitcovsky (2005, 2008).

na atuação profissional dos quadros nelas empregados[255], outros analistas críticos têm se manifestado quanto à sua difusão no âmbito específico do Serviço Social. Num artigo, Rodrigues (2012, p. 58) alerta para "[...] a introjeção da perspectiva ideoteórica própria do social-liberalismo no meio profissional, aquela que se dá especialmente pela via da incorporação do conceito de *risco social*". Em sua avaliação, "[...] conceito chave do social-liberalismo e também da PNAS/Suas, o *risco social* entrou com força no Serviço Social brasileiro". Com uma farta infiltração no conjunto de normas e orientações técnicas produzidas pelo MDS[256], esse termo teria se disseminado, sem grandes embaraços, entre gestores e técnicos da assistência social. Mas indo muito além dos limites dessa política: "[...] tornou-se em pouco tempo um *verdadeiro jargão profissional*, encontrável em inúmeros relatos de experiências e publicações de profissionais, docentes, pesquisadores e estudantes dedicados a outros campos de atuação do assistente social" (RODRIGUES, 2012, p. 60).

Semelhante avaliação é fornecida por Iamamoto (2010b), segundo a qual as referências ao "risco social, vulnerabilidade e à exclusão social", transversais à formulação e operacionalização da Seguridade Social brasileira atualmente, em particular a política de assistência social, são "[...] largamente incorporadas pelos assistentes sociais em seu trabalho cotidiano e em nome de um projeto profissional centrado na defesa e universalização das políticas públicas, da luta por direitos e da radicalização da democracia no horizonte histórico da emancipação humana".[257] E mesmo entre os usuários da assistência social, a pesquisa de Silva (2014) registrou o recurso às terminologias como "risco e vulnerabilidade", em específico no discurso por eles proferido para assinalar suas condições de vida e sua identidade enquanto grupo social. Acrescente-se que também essa investigação corrobora a análise acerca do caráter ideoteórico conservador das ideologias a que remetem tais preceitos.

As avaliações críticas citadas acima colocam importantes elementos de interpretação: as filiações teórico-filosóficas daqueles conceitos impregnados nos documentos da assistência

[255] Uma rara iniciativa que forneceu pistas sobre essa questão foi a pesquisa sobre a experiência do SUAS no Estado de Santa Catarina, intitulada *O SUAS em Santa Catarina: O Desenho da Proteção Social Básica em Perspectiva* (PAIVA, 2014). Através de entrevistas com profissionais da intervenção, ela registrou o discurso da "autonomia" e da "emancipação" através da escola e da qualificação profissional como saída para pobreza. Ademais, localizou enfoques funcionalistas entre os profissionais de campo, com direções moralizadoras, culpabilizadoras e individualizadoras (ver PAIVA, 2014, p. 36, p. 40, p. 149, p. 362).

[256] Nesse ponto, Rodrigues (2012) destaca os seguintes documentos: *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas): versão preliminar* (2006); *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – Cras* (2009); *Orientações técnicas sobre o Paif: o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif, segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais* (2012); *Orientações técnicas sobre o Paif: trabalho social com famílias do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif* (2012).

[257] No capítulo anterior, tivemos a oportunidade de aprofundar a crítica à noção de "risco" que a autora desenvolve nesse texto citado. Aqui, vamos toma-la como suposto para evitar repetições.

social, sua correspondência com o receituário atual das organizações multilaterais, sua natureza mistificadora ou neoconservadora, seu impacto, e incluso alguns nexos estruturais que os mesmos portam com a dinâmica contemporânea da produção capitalista. Em nossa pesquisa, incorporamos e endossamos largamente algumas dessas fecundas pistas e hipóteses de trabalho. Ao mesmo tempo, conseguimos apontar para determinações mais específicas, as quais aquelas avaliações críticas pareceram ainda não alcançar. Por exemplo: (1) aqueles conceitos do social-liberalismo que são privilegiados na ressignificação da "proteção social" ("risco e vulnerabilidade social" e "desenvolvimento de capacidades"); e (2) como eles traduzem-se no redirecionamento das metodologias de trabalho social (estratégia de "intervenção integral" e a centralidade no "empoderamento").

Mas também se torna importante retomar essas avaliações críticas porque corroboram o fato de que existe um constante tensionamento teórico em torno dos conceitos absorvidos pelo SUAS. Tensionamento alimentado por renomados intelectuais-militantes do Serviço Social vinculados à academia e entidades corporativas, assim como por aqueles que estabelecem uma interlocução mais próxima com as equipes de governo. Esse é um dos determinantes que ajudam a explicar a presença de vieses críticos nos materiais das formações-capacitações, como ficou demonstrado na análise do livro *Concepção e gestão...*, e como ficará manifesto no estudo dos materiais dos programas nacionais de capacitação e das pesquisas de avaliação. Esses vieses críticos aparecem de modo periférico nesses documentos, e essa presença acaba por possuir um duplo significado: (1) ao mesmo tempo que não abala a hegemonia das ideologias social-liberais, sua existência colabora para criar a aparência de que os materiais do governo coadunam com perspectivas radicalizadas; (2) a incrustação dessas visões críticas nos materiais pedagógicos do governo oportuniza, por outro lado, alguma abertura para a politização das abordagens, podendo tornar-se um aporte para a introdução de debates, aprofundamentos, problematizações, etc., contrastantes com a visão oficial durante as capacitações.

Por último, podemos observar que a literatura crítica que se estende para o exame das tendências ideológicas específicas da assistência social se encontra ainda em maturação. No geral, ela focaliza, mesmo que de modo legítimo, tão-somente algumas regulamentações dessa política social, sobretudo a PNAS e a NOB/SUAS.[258] E quando muito, são mencionados alguns poucos documentos de orientação técnica lançados pelo governo federal. Fica de fora o

[258] Mesmo num estudo mais recente, e de maior envergadura, como o de Carraro (2016), as amostras para análise continuam restritas à LOAS e à PNAS.

rol de mediações intelectual-pedagógicas que buscam tornar os parâmetros presentes naquelas regulamentações "ideologias orgânicas", ou seja, efetivamente operantes na atividade dos técnicos e gestores do SUAS.

De um lado, portanto, fontes diversas têm sinalizado para um *processo de difusão* daquelas concepções entre os contingentes profissionais, e nos meios interventivos da assistência social (embora não apenas desta). De outro lado, nos questionamos acerca das *vias assumidas* para a universalização das novas ideologias nos distintos domínios dessa política social. Preliminarmente, a questão que nos provocou talvez se encontre no espectro mais amplo daquele problema formulado por Goran Therborn (1989 apud DIAS, 2012, p. 10), com clara inspiração gramsciana: *Como dominam os que dominam?* A esfinge que exige uma resposta sobre como se disseminam ideias e valores particulares, nos coloca a perscrutar as *mediações sociais concretas* com as quais forças políticas específicas põem em marcha a luta pela hegemonia.

Efetivamente, o texto da PNAS propõe uma "visão social inovadora" sobre a assistência social e suas funções, partindo mesmo da "[...] defesa de um *certo modo de olhar e quantificar a realidade*" (BRASIL, 2005a, p. 15-16). Para tanto, as prescrições técnicas e de gestão desenvolvem-se associadas (direta ou indiretamente) com vertentes teórico-filosóficas, a exemplo da evidente utilização da "teoria do desenvolvimento humano" (MAURIEL, 2012). Mas a tarefa de intensificar um *movimento de socialização das novas prerrogativas* é requisitada, de outra parte, como horizonte governamental a ser seguido. Num caderno de estudos publicado pelo MDS, suas autoras informam a necessidade de que "os novos conceitos e novas ideias" do SUAS passem por um "[...] processo de assimilação e incorporação por todos os envolvidos, devendo se entrelaçar com as alterações estruturais e com as medidas legais, para que ganhem significação e consistência". Adiante acrescentam: "É fundamental conquistar uma *base conceitual no plano das ideias*, que possa empolgar as ações concretas, implementar *princípios éticos, políticos e programáticos*, explicitando as *visões de mundo*, sociedade, inclusão social e cidadania [...]" (BRASIL, 2008, p. 14-15). Agora veremos por quais meios os setores dirigentes, através do governo, empreenderam sua investida na conquista dessa "base conceitual" tão decisiva para "empolgar ações concretas" nessa tentativa de "implementar *princípios éticos, políticos e programáticos*, explicitando as *visões de mundo*, sociedade, inclusão social e cidadania".

4.1.2 Ações intelectual-pedagógicas a serviço da investida ideológica

Esquadrinhando as ações promovidas através do MDS, nos últimos dez anos, para acessar e influenciar, diretiva e tecnicamente, os quadros de "intelectuais profissionais" atuantes na política socioassistencial, supomos nos defrontar com uma pequena fração auxiliar do atual complexo de "trincheiras fortificações das classes dominantes".[259] Um conjunto compósito, mas restrito, de mediações pedagógicas e diretivas que integra, de modo subordinado, a "frente ideológica" empenhada em levar a efeito, no plano das políticas sociais, os processos hegemônicos desencadeados nos últimos anos. Nos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci recorreu pontualmente à noção de "frente ideológica" (ou a expressões correlatas, como "frente cultural", "frente teórica" e "frente filosófica") para designar uma dimensão incontornável das lutas de classes (com seus processos, agentes e organizações materiais): as disputas travadas no plano na cultura, da formação da consciência, da conquista ideológica, etc. (ver GRAMSCI, 20011a, p. 141, p. 295; 2011b, p. 78).

Embora essa "frente" atualmente esteja fundada num sistema mastodôntico de organizações especificamente culturais, algumas com desmesurável peso na *produção de consenso*, como é o caso da imprensa, dos conglomerados midiáticos, do sistema escolar, etc., para ela coopera "[...] tudo o que influi ou pode influir sobre a opinião pública, direta ou indiretamente" (GRAMSCI, 2011a, p. 78). Desse espectro de iniciativas e organizações não escapam, assim, empreendimentos e políticas articulados pelos próprios aparelhos governamentais, ocupando um peso maior ou menor, de amplo ou limitado raio, na "guerra de posição" das classes dominantes. Em nosso caso, verificamos que setores dirigentes no governo têm acionado, através do MDS, um manancial de práticas e instrumentos intelectual-pedagógicos voltados para exercer uma tal *influência ideológica* sobre a intervenção político-

[259] Essa expressão (ou outras semelhantes) aparece com frequência naquelas passagens dos *Cadernos do Cárcere* onde seu autor coloca a hipótese de uma reviravolta "na arte a na ciência política", tal como a ocorrida na "arte militar": o caráter estratégico que passa a assumir a "guerra de posição", em face da "guerra de manobra ou de movimento", para o confronto entre as classes nas sociedades capitalistas centrais, a partir de finais do século XIX, mas, sobretudo, nas primeiras décadas do século XX. Tal expressão designa "[...] os elementos da sociedade civil que correspondem aos sistemas de defesa na guerra de posição" (GRAMSCI, 2011c, p. 369-370; 2007 p. 71-74), os quais não permitiriam que as crises econômicas, nas sociedades ditas "ocidentais", desaguassem imediatamente em "crises orgânicas" e assegurassem a eficácia da ofensiva dos movimentos políticos das classes subalternas. Esses elementos representam a "cadeia de fortalezas e casamatas" dedicada ao "complexo trabalho ideológico" desenvolvido pelas forças políticas rivais para garantia da hegemonia sobre o conjunto da sociedade (GRAMSCI, 2007, p. 24, p. 78, p. 261-262).

pedagógica dos profissionais da assistência social. Tais práticas e instrumentos distribuem-se numa investida que se ramifica em dois sentidos[260]:

Primeiro, desenvolve-se através de variadas atividades e meios intelectuais-pedagógicos, orientados para a *produção e difusão* dos conhecimentos necessários ao (re)direcionamento ideocultural e técnico das ações socioassistenciais. Essas atividades destinam-se aos gestores e técnicos da assistência social, e aos sujeitos submetidos aos processos de formação no ensino superior e na pós-graduação. Nesse plano, como principais iniciativas, sobressaem-se:

a) Dois programas nacionais de formação e capacitação: o *Programa Gestão Social com Qualidade* (2008-2012) e o *Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSUAS* (a partir de 2012). Desses, se originaram ao menos oito capacitações (concluídas ou em execução) que, até finais de 2014, alcançaram juntas algo próximo de 50 mil gestores, técnicos ou agentes do controle social. O primeiro item do Quadro n°1, colocado na Introdução, detalha o tema dessas capacitações e seu período de execução. Desde o início desses processos, o MDS tem se apoiado em diversas instituições educativas e científicas. Até meados de 2015, a *Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS* contava com 141 organizações cadastradas, entre Centros Universitários, Universidades, Faculdades, Institutos, Associações, etc.[261]

b) Um conjunto de ações no âmbito da pesquisa, extensão universitária e pós-graduação, concluídas ou em execução, desde 2004. No primeiro segmento, entre 2004 e início de 2015 identificamos a organização de cerca de 146 pesquisas de avaliação dos programas sociais do MDS, desenvolvidas através de assessorias individuais, técnicos da SAGI, agências governamentais (IBGE, IPEA, etc.), instituições privadas de pesquisa e universidades estaduais e federais. Desse conjunto, 39 pesquisas resultaram do Edital MDS-SAGI-CNPq n° 36 de 2010. Para 2014, mais 37 projetos de avaliação foram aprovados pela Chamada MCTI/CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013. No segmento da pós-graduação, foram realizadas duas edições da *Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social* (2010-2011 e 2012-2014), numa parceria com a ENAP, formando 70 servidores federais do SUAS. Por último, o *Programa Brasil Sem Miséria* disponibilizou 100 bolsas de doutorado e 25 de pós-doutorado da CAPES

[260] Um quadro-síntese das ações detalhadas em seguida, para melhor visualização e acompanhamento das mesmas, foi colocado na Introdução.

[261] Uma listagem completa dessas instituições pode ser consultada no site: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/educacaopermanente/index.php?sublink=680&link=1011>

para subsidiar, entre 2012 e 2015, pesquisas relativas às tecnologias biomédicas, sociais e educacionais voltadas ao enfrentamento de doenças que atingem a extrema pobreza, através da FIOCRUZ. No campo da extensão universitária, desde 2010 (exceto em 2012) o MDS tem organizado (em conjunto com outros Ministérios) editais do PROEXT para IES Federais e Estaduais, financiando projetos na linha de desenvolvimento social, combate à fome e à extrema pobreza. Para o Edital lançado em 2010, foram aprovadas 16 propostas com financiamento, entre programas e projetos de extensão, apenas na linha temática relacionada diretamente às ações do MDS. Nos anos seguintes, um número médio de 35 propostas financiadas passou a ser alcançado somente nesse segmento.

c) Um rol de publicações, com textos elaborados ou organizados por especialistas do MDS, que passaram a ser editadas desde 2004, algumas produções resultantes de parcerias com instituições como UNESCO e PNUD. Segundo dados do próprio Ministério (BRASIL, 2010d), apenas entre 2004 e 2010 resultaram 59 materiais lançados, entre livros, periódicos, textos didáticos, etc., com uma tiragem total de 212.630 impressos, alguns em espanhol, inglês e francês. Todos se encontravam, até janeiro de 2016, prontamente acessíveis no site do próprio MDS. Desde 2013, o órgão conta, ainda, com uma biblioteca física, localizada em seu prédio, hospedando um acervo de mais de 5 mil exemplares, na forma de livros, periódicos, relatórios e materiais multimídia (esta biblioteca chega a receber uma frequência média de 615 visitas mensais).[262] Somado ao catálogo de publicações impressas, a biblioteca implantou um *Acervo Digital*, através de uma plataforma on-line, que disponibiliza para livre acesso e download as produções da SAGI, do MDS, de instituições parceiras e universidades (destas últimas, principalmente teses e dissertações sobre temas referentes às políticas e ações do Ministério). Os índices desse acervo, consultados em junho de 2015, registram a existência de 655 títulos, de 726 diferentes autores. Apenas aqueles elaborados através do próprio governo (MDS ou SAGI) somavam 316, divididos entre livros, periódicos, sumários executivos, boletins, cadernos de estudos, documentos de estudos técnicos, relatórios, folders e cartilhas.

Segundo, se desdobra igualmente pela via da difusão internacional da experiência brasileira com políticas de combate à fome e à pobreza. Difusão endossada, de outra parte, por organismos multilaterais e financeiros de grande envergadura. Isso ocorre através da promoção de (ou intervenção em) importantes eventos internacionais, da articulação com poderosos organismos multilaterais e da construção de relações bilaterais e multilaterais com

[262] Esses dados encontram-se no *Boletim SAGI – Balanço da Gestão 2011-2014*, Edição Especial, jan./2015.

outros estados-nações para o estabelecimento de cooperação técnica relativa ao desenvolvimento social, combate à fome e à pobreza extrema. Essas trocas incidem predominantemente sobre aqueles países com os quais o governo e as empresas brasileiras implementam acordos e atuações no campo econômico. Com destaque para aqueles localizados nos continentes latino-americano e sul-africano, mas alcançando também espaços nacionais da Europa, do Oriente Médio e da Ásia. Dentre as ações de maior relevo nesse plano, podem ser assinaladas:

a) Organização de vários seminários internacionais, com participação crescente de delegações de governos de várias partes do mundo. Uma atividade de destaque consistiu no *Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social – Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, promovido em parceria com a UNESCO, entre os dias 5 e 7 de agosto de 2009. Dele participaram 600 pessoas, 36 países de quatro continentes, 14 organismos internacionais, 16 embaixadores e 13 palestrantes estrangeiros (e contou com a transmissão ao vivo pela TV NBR). Outra iniciativa significativa foi o *Seminário Sistemas de Proteção Social – Desafios no Contexto Latino-Americano*, ocorrido entre os dias 8 e 11 de dezembro de 2009, organizado juntamente com o BID e o PNUD. Nesse caso, foram 300 participantes, com representação de todos os Estados brasileiros e de mais 18 países. Ambos os eventos imbuídos na reflexão acerca das alternativas para a política social e o combate à pobreza no contexto pós-crise econômica internacional de 2008. Também assume ênfase a continuada promoção do *Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Entre 2012 e meados de 2015, ocorreram dez edições, a última em caráter especial. Voltado à delegações de governos estrangeiros, o seminário conta com palestras, debates e visitas de campo, expondo as experiências brasileiras no terreno do "desenvolvimento social", combate à fome e à pobreza. Até a sua nona edição, oportunizou a participação de 66 delegações de 47 países. Além disso, entre 2011 e 2014, o MDS recebeu, no geral, 345 missões de 92 países, interessados em conhecer as experiências em política social implantadas, a maioria dos chamados "países em desenvolvimento".[263]

b) A propaganda internacional apoiada por organismos multilaterais, da qual duas iniciativas são mais expressivas. Primeiro, o documentário *Uma Jornada pela Proteção Social no Brasil*, produzido em dezembro de 2010, através do Programa África-Brasil de

[263] Notícia do site do MDS, *"Políticas sociais brasileiras atraem delegações de 92 países"* (22/02/2015).

Cooperação em Desenvolvimento Social, a partir de uma parceria entre o MDS, o DFID, IPC e o PNUD. Nesse documentário foram produzidos e divulgados sete capítulos semanais (em média 10 min., disponível em inglês, espanhol e francês), tratando diferentes questões e enfoques sobre a erradicação da pobreza extrema e da fome no Brasil: os conceitos de proteção social, diferentes abordagens sobre a gestão de programas de transferência de renda, inovações na geração de empregos e agricultura familiar. Segundo, a implantação da *Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza*, instituída através de um Memorando de Entendimento assinado entre o MDS, o Banco Mundial, o IPC-PNUD e o IPEA, em março de 2013. A iniciativa, diz em seu site, "[...] faz parte de um esforço global do Banco Mundial, para a produção de conhecimento sistemático e compartilhamento de experiências bem sucedidas que possam ser replicadas em outros países". Além do Brasil, um acordo semelhante havia sido firmado com a China, tematizando as políticas de transporte urbano, e com a África do Sul, relativo à implementação de políticas educacionais. Segundo os termos da parceria com o Brasil, ela desdobrar-se-ia em três atividades: (1) a criação de um repositório de conhecimento, reunindo estudos realizados pelo Banco Mundial, o IPEA e outras instituições, sobre a "experiência brasileira de superação da extrema pobreza"; (2) a realização de avaliações e estudos de caso dessas experiências em âmbito nacional, estadual e municipal, visando examinar seus fatores de êxito, as inovações replicáveis, os desafios, dificuldades e lições relevantes para o Brasil e o mundo; e (3) o acumulo de opiniões e comentários, com vistas a encontrar soluções para eventuais problemas de implementação das ações e políticas de redução da pobreza, com base na experiência brasileira e de outros países.[264] Um dos resultados de destaque alcançados, em relação aquele primeiro segmento, foi o lançamento da *Iniciativa WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty* (Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza) em março de 2014. Através de um banco virtual, ela divulga estudos, vídeos, publicações, relatórios, eventos, etc., em inglês, espanhol e português, sobre as políticas e programas brasileiros de transferência de renda, combate à fome, etc.

c) O estabelecimento de relações bilaterais e multilaterais com outros países e organizações mundiais, através de instrumentos de política exterior, tais como memorandos de entendimento, projetos de cooperação, cartas de intenção, etc. (ver também os espaços de intercâmbio internacional que o MDS participa, no Quadro n°5). Entre 2004 e 2014, o

[264] Informações publicadas na notícia *"Brasil recebe reconhecimento mundial pelas políticas de superação da extrema pobreza"*, de 05/03/2013, no site do MDS.

> MDS assumiu, segundo seu site, relações com mais de 60 nações de vários continentes – África, Ásia, América Latina, América do Norte, Europa e Oriente Médio – e 12 organizações multilaterais. Dessa interação resultaram ações que envolvem, desde seminários e eventos pontuais, até projetos de cooperação firmados e operacionalizados. No decorrer de 2014, o Ministério operava com 62 instrumentos de cooperação assinados (memorandos de entendimento, projetos de cooperação e cartas de intenção), na maior parte relacionada ao eixo Sul-Sul. Dentre os principais temas contemplados, encontram-se: programas de combate à fome e à pobreza; redução das assimetrias regionais; assistência, proteção e promoção social; mecanismos de identificação e cadastramento de famílias em situação de vulnerabilidade social; avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais; consórcios públicos; transferência condicionada de renda; e inclusão produtiva.[265]

Assim constituído, esse conjunto de ações intelectual-pedagógicas parece nutrir-se por *conteúdos ideais* elaborados e disseminados por intelectuais e aparelhos de hegemonia fundamentalmente *exteriores* ao âmbito governamental no qual se localiza, ou a partir do qual é articulado, diga-se, ao próprio MDS. Aqui, pense-se nos aportes buscados em estudiosos e pesquisadores nacionais e internacionais, vinculados a instituições científicas diversas ou agências da sociedade civil; nas instituições educacionais e de pesquisa mobilizadas para implementar os programas de capacitação ou convidadas a pleitear os editais de iniciação científica, extensão universitária, etc.; e nos parâmetros interventivos absorvidos das recomendações postas pelos organismos multilaterais. *Nesse sentido, as alternativas intelectual-diretivas basilares as quais aciona o MDS encontram-se predominantemente colocadas pelas matrizes ideológicas dos organismos multilaterais e seus intelectuais. Os quais constituem as principais forças políticas em luta no capitalismo contemporâneo para alimentar a "frente ideológica" necessária ao exercício da supremacia classista de cunho social-liberal.*

O apoio técnico para a construção dos programas sociais, para a realização das capacitações, para a organização das pesquisas de avaliação, assim como os empréstimos dos organismos multilaterais que subsidiaram a realização dessas ações, ficaram registrados em diversos projetos firmados junto ao Banco Mundial e ao BID, ao PNUD, à UNESCO e à FAO. Esses instrumentos de cooperação e financiamento expressam os nexos entre as

[265] Os dados sistematizados sobre a atuação internacional do MDS foram encontrados no seguinte endereço eletrônico: http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais

iniciativas do MDS e importantes aparelhos de hegemonia das classes dominantes. Eles consubstanciam os laços do governo com "frente ideológica" da restauração do capital. No quadro abaixo, arrolamos alguns desses projetos e empréstimos cujos objetos voltavam-se para linhas prioritárias do governo (como o Fome Zero e o PBF) e para as iniciativas intelectual-pedagógicas analisadas nessa pesquisa (capacitações e pesquisas de avaliação).

Quadro n° 3 – Projetos de apoio técnico e empréstimos de organismos multilaterais ao governo brasileiro para as ações do MDS

Projetos de Apoio técnico	– Projeto BRA 04-028 – UNESCO - Apoio ao Programa Bolsa Família – Projeto 914BRA3026 – UNESCO - Gestão da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza – Projeto BRA 05-028 - PNUD - Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens – Projeto FAO BRA 064 - Apoio à implementação Fome Zero – Projeto PNUD BRA 04-046 - Fortalecimento institucional para a avaliação e gestão da informação	
Empréstimos/Apoios financeiros	Banco Mundial para apoio do PBF	– Projeto P087713, empréstimo de US$ 572 milhões (2004-2009) – Projeto P101504, empréstimo de US$ 200 milhões (2010-2015)
	BID para apoio do PBF, PETI e atividades de capacitação	– Projeto BR-L1004, empréstimo de US$ 1 bilhão (2004-2007)
	BID, cooperação técnica para pesquisas e apoio comunitário[266]	– Repasse de U$ 1 milhão em recursos não reembolsáveis (doação) (2008).

Fonte: Elaboração própria, a partir dos sites dos organismos e instituições citados.

Esse apoio técnico e financeiro das agências internacionais começa em 2004 e se estende até 2015. Dados esses acordos, os agentes financiadores acompanhavam o desenvolvimento das ações e visitavam as equipes de governo no Brasil. Com frequência, foram realizadas reuniões entre representantes do MDS e membros do Banco Mundial (entre 2006 e 2012, o site do Ministério noticiou quase dois desses encontros a cada ano) e com o BID. Mesmo o FMI havia feito algumas visitas entre os anos de 2007 e 2009 para conhecer os programas sociais.

[266] Especificamente, esse tratou-se de um protocolo de cooperação técnica para realização de pesquisas de programas sociais e para apoiar uma ação destinada a organizações comunitárias de materiais recicláveis.

4.1.3 A especificidade e as contradições das ações de formação-capacitação

A assistência social cumpriu sempre uma funcionalidade na reprodução das relações capitalistas, participando do complexo de mediações contraditórias criado pelas classes para garantir a conservação e controle da força de trabalho ocupada e excedente. Em nossa Introdução, destacamos, pois, que não é de recente data que as ações assistenciais ocupam a arena das lutas políticas e ideológicas no Brasil. Estas lutas constituem mesmo o solo histórico da gênese e o motor do desenvolvimento daquelas ações enquanto políticas governamentais: desde, por exemplo, a instalação da LBA, pela então primeira-dama Darcy Vargas, em 1942, passando pela criação do MPAS em 1974, no governo do Gen. Ernesto Geisel, até a extinção da LBA e criação do PCS, na gestão de FHC, em 1995.[267] Todavia, as mediações intelectual-pedagógicas articuladas pelo atual governo comportam substantivas inovações históricas. Seja pelo seu enraizamento institucional e raio de difusão, seja pelo conteúdo ideológico e a aparelhagem estatal (em sentido amplo) que mobiliza. A construção dessa investida ideológica acompanha a atual hipertrofia da assistência social, promovida pela via dos programas de transferência de renda, o crescimento sem precedentes das unidades sociais públicas dessa política social, a ampliação do exército de trabalhadores do SUAS e a aprovação das legislações e normatizações que institucionalizam tais iniciativas (como a PNEP/SUAS). Duas determinações assumem relevo na definição do caráter peculiar desses agentes e condutos intelectual-diretivos postos em marcha desde a última década:

1) As práticas educativas e os instrumentos pedagógicos voltados à difusão das novas ideologias são fundamentalmente articulados pelos aparelhos de governo, buscando atingir, em especial, os gestores e profissionais em exercício nos órgãos e unidades estatais distribuídas no território nacional. Dai o contraste com a década anterior, na qual o acento do discurso governamental recaia na "pedagogia da solidariedade"

[267] De diversos ângulos, alguns estudos fornecem elementos para essa análise histórica: Behring (2003), Boschetti e Behring (2006), Boschetti (2003), Faleiros (1980), Iamamoto e Carvalho (2005), Mestriner (2001), Pereira (1996), Raichelis (2007), Sposati (et. al. 1989, 2003, et. al. 2014) e Torres (2002).

(ABREU, 2008), voltada à mobilização do "voluntariado" e do chamado "terceiro setor".[268]

2) O raio de difusão dos processos intelectual-pedagógicos transborda as fronteiras nacionais, conquista terreno (mais ou menos) significativo de intervenção técnica e ideopolítica no cenário internacional. Em grande parte, isso ocorre porque as agências multilaterais, ao endossarem a experiência brasileira, estimulam (ou mesmo investem técnica e financeiramente) na socialização da mesma. Por outro lado, o próprio governo brasileiro se empenha na internacionalização de suas "tecnologias sociais", através dos instrumentos intercâmbio internacional. Aqui assume destaque a atuação das equipes do MDS junto a países latino-americanos e do continente africano na colaboração técnica para a criação de políticas sociais.

Esse conjunto de ações não procede, entretanto, de qualquer casuísmo histórico. Ele expressa tendências de direcionamento ideocultural e técnico das práticas governamentais e socioprofissionais na assistência social, postas em marcha como parte integrante de um projeto político. Tratando especificamente do tema relativo às atividades de formação e capacitação dos quadros profissionais do SUAS, Jose Crus, o Coordenador Geral da Gestão do Trabalho no SUAS do MDS, enfatizou que a "qualificação" dos trabalhadores é uma missão fundamental do Ministério.[269] Para tanto, o setor de Gestão do Trabalho assumia como uma de suas atribuições centrais a tarefa de *acompanhar as competências* de "gestores e técnicos", além dos conteúdos específicos para as categorias profissionais em sua intervenção na área.

Ademais, as atividades e processos formativos foram objeto de recente normatização, com a elaboração da PNEP/SUAS. Em março de 2013, seu texto foi aprovado pelos conselheiros do CNAS, levando em conta as autênticas reivindicações manifestas desde há muito através das deliberações das Conferências Nacionais – ver Quadro nº 6. Trabalhamos com o pressuposto de que essas ações governamentais são respostas (reconfiguradas e refuncionalizadas) ao acumulo de mobilização expresso, por exemplo, nas Conferências

[268] Não se pode afirmar, por outro lado, um arrefecimento das ações socioassistenciais operadas pelas "organizações da sociedade civil" no conjunto da política de assistência social. Parece-nos, todavia, que a participação relativa desses setores nas ações exclusivas tem regredido. Em todo caso, o próprio *Programa Fome Zero* contou com numerosas parcerias, como demonstrou Martins (2009). O MDS registrou suas primeiras experiências com organizações e empresas na publicação *Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo: sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade* (BRASIL, 2006c). Um relatório produzido em 2014 (BRASIL, 2014c), a partir de informações da base inicial do *Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social*, informa o número de 13.387 organizações na modalidade "Entidade de Assistência Social" com inscrições deferidas nos conselhos municiais e do DF.

[269] Teleconferência transmitida em novembro de 2012.

Nacionais, mas também na criação do *Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS.* Igualmente, o próprio quadro de regulação acumulado pressionava e exigia uma definição dessa natureza, desde as novas PNAS e NOB-SUAS, até a NOB-RH/SUAS, além do Plano Decenal aprovado na V Conferência (2007) e as reformulações da LOAS em 2011. A PNEP busca institucionalizar a educação permanente na assistência social, estabelecendo princípios e diretrizes que qualificam as dimensões teóricas, técnica, ética e política dos sujeitos envolvidos com sua operacionalização, prevendo, dentre os tipos de formação, inclusive cursos tecnológicos, de especialização e mestrado profissional.

Essa investida nos processos e instrumentos intelectual-pedagógicos para formação dos quadros da assistência social é dinamizada por salientes contradições, podendo, inclusive, cooperar para reproduzi-las. As formações e capacitações, estudos e pesquisas, constituem respostas às necessidades prementes de qualificação e uniformização dos padrões da intervenção social da política pública, cuja importância se torna exponencial em face da assistência social, tradicionalmente atravessada por graves distorções no trato com os subalternos – desde os propalados paternalismo e clientelismo, passando pelo ranço filantrópico e voluntarista, até a racionalidade dos esquemas de psicologização, etc. Do mesmo modo, é incontestável o valor das iniciativas destinadas ao estabelecimento da solidariedade internacional, ao intercâmbio e ao aprendizado entre os países quanto à proteção social, especialmente com aqueles que experimentam dramas sociais extremos e buscam superar as mazelas impostas pela genética e reiterada inserção subordinada no mercado mundial, nomeadamente as formações sociais latino-americanas e africanas.

Todavia, não é improvável que as possibilidades de ganhos sociais vislumbradas com a racionalização, modernização e expansão da assistência social encontrem-se contrarrestadas pelo avanço concomitante de uma regressiva "repolitização da política" (NEVES, 2010) na intervenção político-pedagógica por ela encaminhada. Outrossim, os mecanismos de colaboração e intercâmbio internacional no âmbito do "desenvolvimento social" parecem não sobrepujar a reiteração de parâmetros ideoculturais e técnicos para a instalação de políticas

focalizadas e seletivas, sintonizadas com as prescrições da ofensiva restauracionista.[270] Prescrições essas que são, ademais, funcionais à estabilização econômica e sociopolítica de países (1) em cujo território passou a se processar a acumulação de capital de empresas brasileiras e/ou (2) cujos mercados ganharam importância na absorção das nossas exportações.[271] Sobre essas contradições que envolvem a política de relações internacionais do governo brasileiro, em especial no tocante à política social, estudos mais aprofundados precisam ser feitos. Aqui, apenas sinalizamos algumas hipóteses sugeridas pela literatura já publicada.[272]

Em todo caso, não são evidentes o conteúdo ideológico e a determinação social concreta das inovações intelectual-pedagógicas mobilizadas através do MDS. Suas dinâmicas *racionalizadoras* e *modernizadoras* não são, em si, imunes às tendências ideoculturais conservadoras. Ao contrário, podem cooperar para a difusão de ideologias da ordem, reconduzindo o atendimento das demandas coletivas em favor da supremacia social-liberal. E o estudo que se debruça sobre a determinação social dessas ideologias apenas pode ser

[270] Não é nosso foco analisar as concepções difundidas nos eventos e na propaganda internacional, ou nas relações bilaterais e multilaterais. Mencionemos, de passagem, apenas o caso do *Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão*, voltado para a reflexão dos rumos das políticas sociais pós-crise de 2008. Deste resultou uma publicação – Coelho et. al. (2010) – contendo artigos relativos à exposição de alguns dos principais debatedores, muitos renomados intelectuais estrangeiros. Ao longo dos textos, aponta-se para as noções de "crescimento econômico com desenvolvimento social" (p. 9, p.13, p. 155, p. 257, p. 316) e de "desenvolvimento humano" (p. 15-16, p. 27, p. 272, p. 324-325), ressoam o "enfoque multidimensional" da pobreza (p. 18, p. 105, p. 283), a defesa da "equidade" (p. 17, p. 27, p. 29, p. 45, p. 54), da noção de vulnerabilidade e/ou a perspectiva da política social voltada para "ampliar capacidades e gerar oportunidades" (p. 18, p. 21, p. 45, p. 104, p. 119, p. 196, p. 266, p. 289), se aposta no investimento no "capital humano" (p. 21, p. 97, p. 117), no "capital social" (p. 110, p. 116-117, p. 172, p. 240, p. 324) e/ou no "empoderamento comunitário" (p. 238), apega-se à ideia de "nova classe média" (p. 35, p. 73, p. 96), dentre outros. Algumas dessas prerrogativas, inclusive, refletindo-se nos textos dos representantes governamentais. Apenas em poucos casos, as reflexões propostas parecem distanciar-se dessas premissas, tais como nas argumentações de Guy Standing, Marcio Pochmann e Pierre Salama.

[271] Segundo informações disponibilizadas pelo site do MDS, o mesmo já firmou relações com países como Angola, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Cuba, Egito, El Salvador, Espanha, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Itália, Líbano, Nicarágua, Panamá, Paquistão, Peru, Reino Unido (Cooperação MDS-DFID para países africanos), Senegal, Venezuela, Vietnã. O trabalho de Garcia (2012) rastreou a atividade internacional das maiores empresas brasileiras nos anos 2000, muitas incentivadas por projetos de integração regional e linhas de financiamento do BNDES. Em grande parte dos países mencionados, nos quais o MDS declara a existência de instrumentos institucionais firmando a colaboração técnica, essa pesquisa identifica a atuação de uma ou mais empresas brasileiras, através de projetos, participações, aquisições, abertura de escritórios, etc. (em especial, CEMIG, Consert, Alstom Brasil, Weg, Marcopolo, Grupo Ultra, JBS, Grupo Friboi, Confab, Fiocruz, OAS, Queiroz Galvão, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correia, APEX-Brasil, Banco Bradesco, Banco do Brasil, Eletrobrás, Petrobrás, Vale, Embrapa, EMBRAER). Além dos acordos de cooperação científica e tecnológica, de comercio, da organização de missões empresariais, etc. (GARCIA, 2012).

[272] Alguns analistas têm se dedicado a examinar as ações brasileiras de cooperação internacional em desenvolvimento social, embora frequentemente com estudos pontuais e carecendo de maior articulação analítica com os processos de desenvolvimento econômico e as lutas de classe: De Lorenzo (2014), Faria (2012a, 2012b), Hellmann e Medeiros (2012), Pinho, C. (2013), Rinaldi (2013). Tratando dos temas da política externa do governo e da internacionalização das empresas brasileiras, encontramos uma produção crítica importante, ainda que pouco se debruce sobre as ações de cooperação no campo social: Berringer (2012, 2013), Curado (2010), Fontes (2010, 2013), Garcia (2012), Luce (2007, 2013a), Prado e Meireles (2010).

satisfatoriamente encaminhado se apreende seu objeto enquanto "concreto mental", uma "rica totalidade de muitas determinações e relações" (MARX, 2011b, p. 55). Isso implica apreender, além do discurso ideológico, a "estrutura ideológica" ou a "estrutura material da ideologia" (GRAMSCI, 2011b, p. 78) criada ou acionada para operar as tarefas intelectual-pedagógicas.

Em Gramsci (2011b), essa "estrutura ideológica" consiste no conjunto das organizações materiais e sujeitos concretos, dos meios e instrumentos etc., que sustentam a construção e socialização da cultura: o poder material que torna viável o alcance das concepções de mundo. Nessa perspectiva, a história das ideologias nas lutas hegemônicas é, concomitantemente, a história dos produtores das ideias, das instituições através das quais as mesmas se irradiam, do ambiente em que os agentes sociais travam esse combate, dos objetos utilizados como mediação das suas relações recíprocas. A análise da "estrutura ideológica" adquire significado porque, quanto mais mediado se torna o processo hegemônico, através da crescente recorrência a distintos aparelhos ideológicos e intelectuais, tanto mais adquirem ponderação fatores que introduzem desigualdades no desenvolvimento dos objetivos ideológicos colocados pelas forças dirigentes.

Aqui se manifesta toda complexidade que preside os processos de socialização das ideologias. Ao examinarmos as ações intelectuais-pedagógicas implantadas através do MDS, verificamos que: a) uma rede plural de aparelhos culturais é articulada para sua execução (a exemplo da *Rede Nacional de Qualificação*, dos organismos multilaterais, escolas de governo, etc.); b) são mobilizados vultosos recursos de agências governamentais e instâncias internacionais (além do orçamento do próprio MDS, empréstimos do Banco Mundial e BID); c) são postos em marcha importantes contingentes de intelectuais profissionais (técnicos governamentais, assessores individuais, professores, etc.); d) são empregados diversos meios pedagógicos (livros impressos e digitais, plataformas de ensino *on-line*, seminários, cursos, etc.); e) são estabelecidos instrumentos normativos e arregimentados mecanismos institucionais variados (programas governamentais, editais de pesquisa e extensão, criação da PNEP/SUAS, projetos de cooperação internacional, etc.). No estudo sobre essas ações, podemos apanhar com maior nível de concreticidade as ideologias específicas que encontram nelas a mediação material necessária à sua universalização.

Ao mesmo tempo, através dessas ações é inevitável que se engendrem contradições e brotem descontinuidades na difusão das ideologias. Alguns efeitos dissonantes podem ser gerados à medida que se adensam tais mediações pedagógicas na socialização das novas

concepções. Pense-se nas aberturas para redefinição dos conteúdos teóricos nos casos em que o MDS mobiliza intelectuais ou agências educacionais parceiras nas capacitações; nas sistematizações e impostações teórico-críticas que insurgem, encontrando espaço para expressão, nas próprias publicações governamentais, dada a necessidade, para a produção dos materiais bibliográficos, de firmar parcerias com distintas agências científico-educacionais, as quais sempre comportam algum grau de pluralismo teórico-metodológico; ou na chance de que professores e grupos de pesquisa com perspectivas alternativas se coloquem a pleitear os recursos disponibilizados para a iniciação científica e a extensão universitária, consolidando estudos e experiências que desgarram das tendências teóricas dirigentes.[273] Naturalmente, em todos esses casos existe a probabilidade do movimento das contradições ser reapropriado e neutralizado pelos setores dirigentes. Todavia, podem também produzir inflexões mais ou menos significativas na direção ideológica por eles almejada.

As demandas por capacitação e qualificação profissional para a atuação na assistência social são anunciadas há quase duas décadas pelos seus trabalhadores, gestores, pelas instâncias de controle social, organizações e movimentos atuantes na defesa da política. Considerando a quadra histórica aberta após a Constituição de 1988 e a LOAS de 1993, a urgência de se implantar a "qualificação sistemática e continuada dos recursos humanos" ou de "garantia da qualificação técnica permanente" se expressa já nas deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social (1995). Desde então, esse tema não se ausentaria dos painéis, debates e deliberações das conferências, apenas assumindo maior ou menor ênfase em cada ocasião, até figurar como exigência de *construção de uma política nacional de capacitação dos trabalhadores* na PNAS 2004 e inscrever-se entre os princípios organizativos do SUAS na NOB-SUAS de 2005. Na NOB-SUAS/RH a *Política Nacional de Capacitação* é apresentada como um dos eixos para a gestão do trabalho, sendo enunciadas as diretrizes para sua construção. Ações concretas voltadas para a preparação e formação dos gestores, técnicos e conselheiros, constaram, na sequência, entre diversas das metas e nas estratégias do *Plano Decenal – Suas Plano 10*, aprovado na V Conferência (2005). Após persistir como pauta candente nos anos seguintes, essa questão ganha uma normatização própria com a promulgação da PNEP/SUAS (2013).

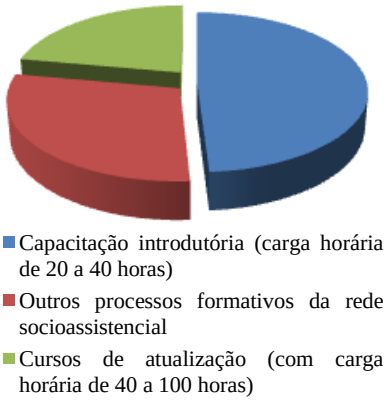
As diversas iniciativas executadas através governo nesse terreno, a partir de meados dos anos 2000, respondem, portanto, àquelas reivindicações acumuladas e consolidadas nas

[273] Veremos, na análise dos conteúdos dos cursos de capacitação e das pesquisas de avaliação, como essas contradições teórico-ideológicas expressaram-se.

regulações, normatizações e planos da assistência social. Todavia é necessário nuançar: as estatísticas mais recentes confirmam que as atividades continuadas e sistemáticas de capacitação e formação não consistem uma realidade para a totalidade dos trabalhadores da assistência social, mostrando-se, na grande maioria, ainda num estágio inicial de implementação.

O *Munic-IBGE 2013* inquiriu os municípios brasileiros quanto à participação dos quadros profissionais da área em cursos de capacitação, ocorridos no decorrer do ano anterior à pesquisa. E aqueles que desenvolveram tais iniciativas corresponderam ao índice de 83,2%. Na tabela abaixo seguem os tipos de formação implantados e seus principais temas. Aí, o público-alvo privilegiado consistia nos profissionais de nível superior, seguidos daqueles de nível médio, dos agentes de controle social e dos titulares do órgão gestor.

Tabela n° 1/Gráfico n° 2 – Tipos de capacitação na assistência social, e temas abrangidos, nos municípios brasileiros em 2012

Tipos de capacitação da Assistência Social nos municípios brasileiros em 2012[274]	**Temas abrangidos pelas capacitações – por ordem de frequência**
	1) Organização e serviços da proteção social básica; 2) Gestão e financiamento do SUAS; 3) PNAS, organização do SUAS e legislação correlata; 4) Controle social; 5) Organização e serviços de proteção social especial; 6) Inclusão de pessoas com deficiência; 7) Atendimento a usuários de álcool e drogas; 8) Busca ativa; 9) Atendimento de povos e comunidades tradicionais.[275]

Fonte: Munic-IBGE 2013 (BRASIL 2014a).

O índice majoritário de cursos de introdução pode estar condicionado pela rotatividade de profissionais nos espaços de atuação nos municípios. A contínua modificação dos quadros nas equipes técnicas coloca a exigência reiterada de novas atividades formativas com caráter inicial e introdutório. Isso pode tornar um *trabalho de Sísifo* a "educação permanente" na assistência social. Ademais, malgrado apresente-se uma considerável proporção de municipalidades que haviam implementado cursos de capacitação no último ano, inclusive com 83,5% delas declarando-se "com processo formativo gerando impacto na progressão dos trabalhadores do SUAS", tão-somente uma parte minoritária (9,0%) assumiram possuir plano de cargo, carreira e salário específico para a assistência social. A ausência ou insuficiência das capacitações manifestam-se, ainda, em pesquisas qualitativas sobre a implantação e

[274] Para esclarecimento das atividades abrangidas no índice "Outros processos formativos da rede socioassistencial", o questionário do IBGE fornece como exemplo a formação em serviços, tais como consultorias ou supervisão especializada em temas específicos. Acrescente-se que o campo referente às modalidades de formação admitia múltipla marcação. Assim, a somatória das porcentagens ultrapassa a contagem de 100%.

[275] Quanto aos números, em termos de acesso a cursos de capacitação nos municípios, o *Censo SUAS 2014* informa dados próximos do *Munic-IBGE 2013.* Mas agrega outras informações: 1) os cursos presenciais de capacitação realizados foram ofertados naquele ano – segundo o extrato relativo à Gestão Municipal – sobretudo pelo gestor estadual (87,7%), seguido pelo órgão federal (51,4%) e o municipal (41,2%); 2) em relação aos principais temas abordados nas formações, o *Censo SUAS 2014* indica: CadÚnico, "Bolsa Família", "Metodologias para desenvolvimento dos SCFV", "Gestão financeira e orçamentária do SUAS", "Metodologias de trabalho com famílias", "Estrutura, normas e funcionamento do SUAS", "Sistemas de Informação do SUAS", dentre outros (BRASIL, 2015).

implementação do SUAS, como o estudo de Couto et. al. (2010) e de Ortolani (2011). Antes de conhecermos como se desenvolveram as principais iniciativas do governo federal em capacitação – e quais os outros fundamentos ideopolíticos que as municiaram – explicitemos a nossa ancoragem teórico-metodológica.

4.2 A função dos intelectuais e o trabalho de educar os educadores

Devemos pôr em relevo os aportes teórico-metodológicos que nos auxiliam a determinar as iniciativas de formação-capacitação promovidas através do MDS. As evidências acerca de como se desenvolvem essas iniciativas demonstram que elas têm priorizado:

a) A oferta de instrumentos e processos intelectuais-pedagógicos (cursos de capacitação e atualização, seminários, publicação de livros, etc.) que cooperam para complementar a formação dos profissionais na gestão e operacionalização direta do SUAS, com destaque para aqueles em exercício na esfera governamental. Aí, a direção ideológica que se busca imprimir é refletida nos conteúdos formativos expressos em livros, cartilhas, textos de apoio, etc.

b) Disponibilizar subsídios institucionais-financeiros para a produção de conhecimentos afetos: (1) às ações socioassistenciais (pesquisas de avaliação e inovação tecnológica, apoio a doutorado e pós-doutorado); (2) à preparação de novos profissionais (iniciação científica e extensão universitária). Aqui, importantes mecanismos de pressão para o (re)direcionamento das abordagens ideoculturais correspondem aos processos institucionais de seleção, filtragem, monitoramento, priorização de temas, etc., colocados, por exemplo, através dos editais, chamadas públicas, contratos, dentre outros.

Ambos os casos expressam um investimento para soldar um "bloco social-cultural" de "organizadores e dirigentes" profissionais, empregados nas ações da assistência social. Parte dos quais atua molecularmente nos serviços, programas e projetos do SUAS, em contato direto com os segmentos das classes subalternas usuários da assistência social. Aquelas duas frentes, em especial a segunda, auxiliam, ainda, na elaboração de especialistas em políticas de desenvolvimento social, combate à fome e à pobreza. Estes podendo engrossar as fileiras dos órgãos de planejamento, monitoramento, avaliação ou controle da assistência social, compondo as equipes de gestão e capacitação de recursos humanos, etc. *Em suma, essa*

investida ideológica repercute na formação dos intelectuais profissionais no governo, integrados na política de assistência social. Formação em cujo cerne encontra-se a busca da constituição de uma organicidade político-ideológica desses intelectuais frente às forças dirigentes do social-liberalismo.

Trabalhamos com a perspectiva de que esses profissionais são intelectuais orgânicos auxiliares (ou subalternos), e cuja *organicidade* face às forças dirigentes encontra-se em permanente disputa. Isso porque a *relação de organicidade* entre os intelectuais e as classes não é fixa: ela é sempre resultado de equilíbrios instáveis, colocados pela luta incessante entre essas forças sociais. Vejamos como, nos *Cadernos do Cárcere,* Gramsci ajuda-nos a iluminar esses complexos processos da reprodução social.

Sabe-se que naqueles escritos Gramsci (2011b, p. 18) amplia significativamente a noção de "intelectual". Para ele, os intelectuais "personificam" as chamadas "atividades intelectuais", ou seja, a "*função* que é diretiva e organizativa, isto é, educativa e intelectual" (GRAMSCI, 2011b, p. 25). Aqui a prioridade é colocada em termos da *função social* a qual determinados agentes humanos respondem na reprodução social, e não estritamente quanto a procedimentos intrínsecos a certas atividades teóricas, organizativas, pedagógicas, etc. Isto é, o fator distintivo dos intelectuais não consiste *unicamente* em que eles organizam e dirigem massas humanas, elaboram ou difundem as formas de consciência necessárias a determinado modo de ser e viver no mundo. O que os caracteriza é o fato de exercerem essas atividades atuando na reprodução de um conjunto de relações sociais determinado e ocupando funções sociais criadas especificamente para tal fim. São "funcionários das superestruturas" (GRAMSCI, 2011b). Isso porque: se todos os homens são, de algum modo, portadores, difusores e, inclusive, construtores das "concepções de mundo"[276], apenas agentes e grupos sociais específicos são mobilizados e sancionados pelas classes sociais para a operação de tais atividades em seus aparelhos de hegemonia e domínio.

Se, pela natureza mesma do ser social, todos são "intelectuais", apenas categorias sociais específicas são convocadas a cumprir uma *função intelectual* na reprodução social, organizando e dirigindo massas humanas, elaborando e difundindo uma consciência social necessária a certo *modo de vida*: "[...] todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a *função* de intelectuais [...]" (GRAMSCI, 2011b, p. 18). A linha de distinção entre categorias intelectuais e "não-intelectuais" (GRAMSCI, 2011b, p. 53) não é,

[276] Essa constatação é colocada por Gramsci (2011b, p. 53) do seguinte modo: "[...] não há atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens"*.

pois, definida de modo cristalizado, ou hipotecada a quaisquer talentos naturais, mas verificada historicamente. Chega-se nela, detectando aquelas atividades concretas, historicamente determinadas, integrantes da reprodução social, nas quais predomina a *ação cultural e política*, em contraste com outras em que prevalece o "esforço muscular-nervoso" (GRAMSCI, 2011b, p. 53). Afinal, se podemos falar na existência de "intelectuais", quando enfocamos a "imediata *função social* da categoria profissional dos intelectuais", do pondo de vista da atividade humana em geral "[...] é impossível falar de não-intelectuais, porque não existem não-intelectuais" (GRAMSCI, 2011b, p. 52).

Os intelectuais são uma *categoria especializada* criada pelas classes, em seu processo de desenvolvimento e expansão, com vistas a aperfeiçoarem as condições e instrumentos de sua luta e autorreprodução ampliada. Essa categoria é destinada a elaborar, difundir e executar as atividades políticas e ideoculturais necessárias à preservação e à constituição da classe à qual se vincula organicamente. São, como dissemos, os "funcionários das superestruturas" a serviço dos interesses gerais das classes em seu fazer-se enquanto Estado orgânico, político e civil. Assim, as classes nascidas no "mundo da produção econômica" criam, incorporam ou atraem para si, uma ou mais camadas de intelectuais que lhes fornecem "[...] homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político" (GRAMSCI, 2011b, p. 15).[277]

As necessidades de alcance e manutenção da supremacia classista impõe a exigência da elaboração de "funcionários especializados" voltados "para o exercício das *funções subalternas* da hegemonia social e do governo político". Ou seja, de prepostos dedicados ao exercício: a) do "[...] consenso 'espontâneo' dado pelas grandes massas da população à

[277] Consiste numa *função necessária* que se autonomiza, em relação aos indivíduos da classe, no processo da divisão do trabalho, para ser transferida e assumida por agentes sociais especializados nas tarefas diretivas, culturais, políticas, coercitivas, etc. Ao menos duas vezes Marx (e Engels) atentou diretamente para esse processo, referindo-se as classes dominantes. Vemos n'*A ideologia alemã:* "A divisão do trabalho [...] se expressa também na classe dominante como divisão entre *trabalho espiritual e trabalho material*, de maneira que, *no interior dessa classe*, uma parte aparece como *os pensadores dessa classe, como seus ideólogos ativos, criadores de conceitos*, que *fazem da atividade de formação da ilusão dessa classe sobre si mesma o seu meio principal de subsistência*, enquanto os outros se comportam diante dessas ideias e ilusões de forma mais passiva e receptiva, pois são, na realidade, os membros ativos dessa classe e têm menos tempo para formar ilusões e ideias sobre si próprios" (MARX e ENGELS, 2007, p. 47-48). No capítulo da cooperação, d'*O capital*, ele se refere ao processo na classe capitalista: "Assim como o capitalista é inicialmente libertado do trabalho manual tão logo seu capital tenha atingido aquela grandeza mínima com a qual tem início a produção verdadeiramente capitalista, agora *ele transfere a função de supervisão direta e contínua dos trabalhadores individuais e dos grupos de trabalhadores a uma espécie particular de assalariados*. Do mesmo modo que um exército necessita de oficiais militares, uma massa de trabalhadores que coopera sob o comando do mesmo capital necessita de oficiais (dirigentes, gerentes) e suboficiais (capatazes, *foremen, overlookers, contre-maîtres*) industriais que *exerçam o comando durante o processo de trabalho em nome do capital*. O trabalho de supervisão torna-se *sua função fixa e exclusiva* (MARX, 2013, p. 407).

orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social"; e b) das tarefas do "[...] aparelho de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa nem passivamente" (GRAMSCI, 2011b, p. 21-22). São os "representantes especializados e porta-vozes" das superestruturas do bloco-histórico concreto, do Estado integral (ou orgânico). Mantêm laços orgânicos (intelectuais, políticos e econômicos) com as forças sociais em confronto, contribuindo na (ou obliterando a) própria formação das classes e suas lutas. Laços esses que não são cristalizados ou absolutos: são metamorfoseados, rompidos ou reatados (total ou parcialmente), de maior ou menor exclusividade, de acordo com a própria dinâmica das lutas de classes. São a resultante sempre dinâmica da dialética dessas lutas.

Os intelectuais revelam-se um grupo social vasto e dinâmico, com múltiplas e tentaculares inserções no mundo da produção e nos circuitos da reprodução social: mantêm papeis organizativos e diretivos nas esferas estritamente culturais (desde a vida artística e religiosa, até a filosófica e científica), mas também nos campos da produção econômica (organização, gestão e aperfeiçoamento dos instrumentos de produção, do controle do trabalho, etc.) e político-militar (preenchem os postos das instituições e organizações jurídico-legais, administram as organizações policiais, comandam e executam as atividades repressivas, punitivas). Numa nota produzida na fase final de redação dos *Cadernos do Cárcere* (§ 26 do *C 19*) deparamo-nos com uma formulação sintética dessa visão. Nela, o autor reafirma que, por intelectuais, deve-se entender não apenas aquelas camadas comumente compreendidas na referida denominação, posto que os mesmos constituem "[...] em geral, todo estrato social que exerce *funções organizativas em sentido lato,* seja no campo da produção, seja no da cultura e no político-administrativo". E acrescenta, utilizando a mesma metáfora de *O capital* (ver nota anterior)*:* "[...] correspondem aos suboficiais e oficiais subalternos no Exército e também, em parte, aos oficiais superiores de origem subalterna" (GRAMSCI, 2002, p. 93).

Assim equacionada a questão dos intelectuais, resulta que o conceito sofre uma ampliação muito grande, indicando ainda *uma multiplicidade de graus e especializações*. Confessa Gramsci (2011b, p. 21): com efeito, a própria função organizativa da hegemonia social e do domínio estatal "[...] dá lugar a uma certa divisão do trabalho, e, portanto, a toda uma gradação de qualificações, em algumas das quais não aparece nenhuma atribuição diretiva e organizativa". Ou seja, no "[...] aparelho de direção social e estatal existe toda uma série de empregos de caráter manual e instrumental" (GRAMSCI, 2011b, p. 21). Portanto,

considera imprescindível traçar algumas diferenciações da "atividade intelectual" em termos de graus. É nesse ponto que adquire importância as distinções existentes, do "ponto de vista intrínseco". Ao menos uma subdivisão principal torna-se evidente: "[...] *no mais alto grau*, devem ser postos os criadores das várias ciências, da filosofia, da arte, etc.; *no mais baixo*, os mais modestos 'administradores' e divulgadores da riqueza intelectual já existente, tradicional, acumulada" (GRAMSCI, 2011b, p. 21).[278]

Essa gradação entre, de um lado, "criadores" e, doutro, "'administradores' e divulgadores", está intrinsecamente vinculada a outro debate feito nos *Cadernos do Cárcere*: aquele acerca das tarefas necessárias ao alcance de uma efetiva e integral reforma intelectual e moral, de um movimento histórico-cultural eficaz, que transforma as ideologias numa "força material" através das massas. De variadas formas, esse tema é enfocado, por exemplo, nas notas sobre o estudo da filosofia (em especial nos *Cadernos 7, 10* e *11*): seja quando é encarada a relação de unidade-distinção entre "filosofia" (concepção de mudo unitária, sistemática e coerente) e "ideologia" (chamada de "'vulgarizações' filosóficas que levam as massas à ação concreta") (§ 2 do *C 10 II*) (GRAMSCI, 2011a, p. 312); seja quando propõe, para a criação de uma "nova cultura integral", uma unidade nos modelos de desenvolvimento cultural específicos do Renascimento ("alta cultura") e da Reforma protestante (caráter de massa do movimento cultural), o que significaria "[...] trabalhar para a elaboração de uma elite, mas esse trabalho não pode ser separado do trabalho de educação das grandes massas" (§ 44 do *C 5*) (GRAMSIC, 2011a, p. 247) – ver também § 11 do *C 10 I* (GRAMSCI, 2011a, p. 303); seja, em suma, no argumento de que a criação de uma nova cultura "[...] não significa apenas fazer individualmente descobertas 'originais'; significa também, e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, 'socializá-las' por assim dizer; e, portanto, transformá-las em base de ações vitais, em elemento de coordenação e ordem intelectual e moral" (§ 12 do *C 11*) (GRAMSCI, 2011a, p. 95).

Em todas essas ocasiões, Gramsci acentua *a importância, não apenas daqueles intelectuais dedicados às mais altas e refinadas produções ideais, mas daqueles empenhados*

[278] Também Gramsci (2011b, p. 23) distingue os intelectuais de tipo rural e urbano. Os primeiros pondo em "[...] contato a massa camponesa com a administração estatal ou local (advogados, tabeliães, etc.) e, por esta esma função, possui uma grande função político-social, já que a mediação profissional dificilmente se separa da mediação política". Os segundos, por exemplo os técnicos de fábrica, não exercendo "[...] nenhuma função política sobre suas massas instrumentais, ou, pelo menos, é esta uma fase já superada [...].

nos processos de "tradução"[279]*, "popularização", "vulgarização" das concepções de mundo, de "administração" e organização das superestruturas do "Estado integral"*. Ele ressalta a unidade dialética entre os grandes intelectuais e os intelectuais mais modestos, divulgadores, educadores e administradores. A unidade sempre necessária entre o trabalho das "elites" políticas e culturais e aquele realizado pelos estratos inferiores que atuam no mundo da cultura, socializando as concepções já sistematizadas, exercendo as tarefas mais rotineiras e menos inventivas de cunho predominantemente pedagógico. É nesse último segmento que, acreditamos, inscrevem-se os profissionais do SUAS inseridos nos serviços, equipamentos públicos, instâncias de gestão e controle da assistência social. Alguns com um papel de maior peso político-pedagógico que outros, principalmente as categorias de nível superior, em relação aos de nível médio ou inferior.

Necessário, nesse ponto, um adendo acerca da dialética que preside a relação de organicidade entre os intelectuais e as classes. É preciso observar a complexidade das relações entre: a) os propósitos e os efeitos reais que os intelectuais projetam para a sua ação, individual ou coletivamente; e b) os fins autoproclamados pelos (ou exigidos para os) aparelhos das classes dominantes que empregam esses intelectuais. Entre esses fins, e as intenções dos intelectuais, não pode deixar de manifestar-se uma *relativa autonomia.* Relativa autonomia dada, em maior ou menor grau, a depender das contradições que as lutas de classes conseguem impor às superestruturas dominantes. A congruência entre os objetivos dessas superestruturas e o horizonte de ação dos intelectuais que empregam não se estabelece com uma incondicional linearidade, sem rupturas, colisões, desigualdades.

Ocorre aí um *processo de luta.* Através dele, a aparelhagem de classe esforça-se para criar, manter firmes, renovar, reatar, etc., os laços orgânicos (políticos, ideológicos, técnicos) que unem o horizonte da ação dos intelectuais com as finalidades de domínio-direção. *A priori,* aquela aparelhagem de classe determina de modo férreo apenas um limite teórico-político e técnico-operativo, fora do qual seus intelectuais não podem atuar sem a ameaça (e a

[279] Nos *Cadernos do Cárcere*, um dos desdobramentos do problema da "tradutibilidade" diz respeito à atividade dos intelectuais orgânicos enquanto "tradutores" práticos de uma concepção de mundo. Ao intelectual orgânico é postulada essa orientação ativa de "traduzir", "adequar" às condições históricas o objetivo estratégico da classe à qual se vincula, fazê-lo "traduzir-se em termos 'populares'" (GRAMSCI, 2011a, p. 289). Ou, do ponto de vista das lutas revolucionárias, "traduzir" os "sentimentos-paixão" (GRAMSCI, 2011a, p. 222) sempre concretos das classes subalternas "em ideias-forcas, em palavras-forcas" (GRAMSCI, 2011a, p. 148). Para um exame panorâmico do problema da "tradutibilidade", ver Silveira Jr. (2015).

consequência concreta) de serem dela banidos (despedidos, exonerados, etc.).[280] Trata-se de um poder respaldado pela relação de assalariamento, por pressões políticas, sociais, etc. Em última instância, uma prática intelectual que se quer genuinamente contra-hegemônica nunca pode deixar de ser, nos aparelhos das classes dominantes, *necessariamente parcial*. Nesse sentido, arremata Mandel (1985, p. 187) que "[...] a *prática profissional* revolucionária é, necessariamente, uma prática *parcial*. Só pode permanecer politicamente revolucionária se estiver envolta por uma prática revolucionária *social global"*.

Por outro lado, a incongruência que pode existir entre os fins colocados para os aparelhos dominantes e as intenções que os intelectuais nelas empregados projetam para sua prática mostra a pertinência das *iniciativas de formação-capacitação* criadas por aquela aparelhagem. Pois elas são desenvolvidas para adequar ou equalizar a atuação dos intelectuais de acordo com as perspectivas institucionais vigentes. E isso ocorre, seja no sentido de reafirmar ou reatualizar conhecimentos, corrigir as práticas diretivo-administrativas equívocas, etc., muitas vezes buscando cooperar para (re)conquistar os intelectuais atraídos por perspectivas político-pedagógicas destoantes ou rivais.

Se traçarmos aqui um paralelo com as *iniciativas de formação-capacitação* desenvolvidas através do MDS, observaremos que elas tendem a cumprir um papel nesse sentido, porquanto segmentos profissionais do SUAS possam estar sendo atraídos pelo direcionamento crítico dos organismos corporativos colocado nos *Parâmetros...*, por exemplo (mas não só). Avaliamos que essas *inciativas de capacitação-formação* têm ainda mais probabilidade de estar cumprindo esse papel no caso do Serviço Social, cuja matriz dada pelo seu Projeto Ético-Politico busca, já na fase da formação graduada, sedimentar uma visão crítico-emancipatória que se choca, em alguns pontos frontalmente, com o direcionamento governamental e das classes que o Estado capitalista representa.

Por tudo isso, é que tem importância a diferenciação, feita por Gramsci, dos intelectuais também "do ponto de vista intrínseco", em termos de gradações. Pois estas distinções de

[280] Cabe também observar como as mudanças do modo de produção, e na evolução das formações sociais particulares, afetam as atividades intelectuais e seus agentes. Coutinho (2011) levanta esse problema com perspicácia no seu já clássico ensaio *Cultura e sociedade no Brasil*. Sinaliza para o fato de que o regime dos monopólios entre nós alavanca um "mercado de força de trabalho intelectual" que, pela generalização das relações capitalistas emplacada também no mundo da cultura, vai convertendo esses agentes em puros assalariados a serviço da reprodução do capital, crescendo em termos de número e complexificando-se suas funções, diferenciações salariais, etc. Além de introduzir as pressões dos mecanismos impessoalizados do mercado como fator substantivo de cooptação, enquadramento, apassivamento intelectual e moral, criando-se mesmo um "exército cultural de reserva" com a expansão do ensino superior, etc. Essas tendências não impactam apenas os intelectuais dedicados às criações artístico-cultural, como parece ser o foco da análise de Coutinho. Gera implicações para o conjunto dos "funcionários das superestruturas" no país, incluso para aqueles administradores, técnicos, dirigentes, etc., que exercem suas funções na aparelhagem de governo.

graus "[...] nos momentos de extrema oposição, dão lugar a uma autêntica diferença qualitativa" (GRAMSCI, 2011b, p. 21). Num raciocínio ilustrativo, Mandel (1985, p. 186-187) recorda que aqueles trabalhadores intelectualmente qualificados cujas características próprias à ocupação lhes levam a um envolvimento com o processo direto de produção ou reprodução, ou aqueles cuja função social específica não entra necessariamente em conflito com os interesses de classe dos assalariados (um dos exemplos fornecidos pelo economista é o dos assistentes sociais), "[...] *tendem* muito menos a se identificar subjetivamente com os interesses de classe do capital, e muito mais a se alinhar com os interesses de classe do proletariado".[281] As ocasiões em que, por ventura, as circunstâncias históricas tornam as possibilidades contidas nessa *tendência* realidade, demonstram como se tornam úteis para os setores dirigentes as já referidas *iniciativas de formação-capacitação*, quando não os próprios mecanismos de coerção, para colocar as coisas no lugar exigido.

Se cotejarmos o rol de ações e instrumentos integrados nas *iniciativas de formação-capacitação* levadas a cabo por meio do MDS, veremos que eles miram exercer, a partir dessa instância federativa, uma *influência diretiva*, predominantemente, sobre aqueles intelectuais auxiliares que exercem capilarmente suas atividades nos vastos e variados postos governamentais da assistência social. Intelectuais auxiliares que atuam na condição de *profissionais liberais*, assalariados de nível técnico, gestores com vínculos comissionados, etc., nos órgãos de gestão e coordenação e nas unidades sociais dos estados e municípios.

Essa investida ideológica, ao fornecer centralidade na busca pelo aprimoramento da formação desses intelectuais subalternos, divulgadores e administradores, recorre a um *meio catalisador da reforma cultural das massas: o trabalho de educar os educadores.*[282] Esse, nem consiste numa novidade, nem num empreendimento singular dos processos em tela. É justamente Gramsci quem atrai nossa atenção para a sua importância estratégica nos processos de construção de hegemonia, cotejando as formas históricas de assimilação e conquista dos intelectuais na contrarreforma, no século XVI. Sua análise trata de uma das formas concretas de como o trabalho de "educar os educadores" se apresentou nas lutas de classes. Embora o caso que examinamos demonstre não enveredar por (ou, ao menos, se

[281] Efetivamente, a história do Serviço Social é um caso exemplar de como, por dinâmicas sociais complexas e contraditórias, segmentos profissionais são imantados pelas classes trabalhadoras e suas ideologias, conseguem inclusive conquistar a hegemonia de um projeto profissional crítico-emancipatório, e iniciar uma disputa pela direção dos seus quadros, assalariados nas superestruturas dominantes, no sentido de explorar as contradições dessas superestruturas a serviço dos subalternos.

[282] A terceira tese sobre Feuerbach (MARX e ENGELS, 2007, p. 533), aqui tomada de referência, é também mencionada nos *Cadernos do Cárcere* para afirmar o nexo dialético entre estrutura e superestrutura – ver § 41 do *C 10 II* (GRAMSCI, 2011a, p. 370).

restringir a) aquela forma expressa no exemplo dado pelos *Cadernos do Cárcere*, o retomaremos para captar o núcleo da reflexão gramsciana.

Em seu material histórico, Gramsci (2011b) verifica aquela via para a conquista da hegemonia que consiste na absorção, por parte de uma classe ou fração, dos intelectuais das demais classes ou frações. Isso depende, simultaneamente, do grau de elaboração dos próprios intelectuais pela fração ou classe que busca se tornar dirigente. Tal processo hegemônico tem sua utilidade acrescida naquelas ocasiões em que os dominantes precisam soldar as fraturas no bloco ideológico, seja devido a crises orgânicas ou conjunturais. Mesmo Marx (1985-1986, p. 112), observa n'*O capital III* a importância desse processo na Idade Média, quando a Igreja Católica formava sua hierarquia com as "melhores cabeças do povo". Aquele era um dos "principais meios de fortalecer o domínio do clero e de oprimir os leigos". E acrescenta, ampliando o raciocínio: "Quanto mais uma classe dominante é capaz de acolher em seus quadros os homens mais valiosos das classes dominadas, tanto mais sólido e perigoso é seu domínio" (MARX, 1985-1986, p. 112).

Igualmente, Gramsci (2011b, p. 158) percebe o modo como a Igreja, na contrarreforma, desenvolvia estudos para conhecer o "modo de pensar e a ideologia" dos intelectuais dos povos colonizados e entender a "organização de hegemonia cultural e moral" das massas popular-camponesas (como na China e na Índia) "a fim de destruí-la ou assimilá-la". Para ele, isso demonstrava que o Papa, representante máximo daquele aparelho, conhecia o "[...] mecanismo da reforma cultural das massas popular-camponesas mais do que muitos elementos do laicismo de esquerda". O dirigente maior da Igreja estava ciente de que "[...] uma grande massa não pode converter-se molecularmente; *deve-se, para apressar o processo, conquistar os dirigentes naturais das grandes massas, isto é, os intelectuais, ou formar grupos de intelectuais de novo tipo*, motivo da criação de bispos indígenas [...]" (GRAMSCI, 2011b, p. 158).

As *iniciativas de formação-capacitação*, desenvolvidas através do MDS já há alguns anos, demonstram constituir-se um instrumento (não o único, nem o principal) vinculado à estratégias correlatas. Elas centram sua investida na qualificação, atualização, aprimoramento teórico-técnico, formação complementar, etc., dos intelectuais profissionais em exercício nos espaços de gestão e operacionalização da política socioassistencial. Como isso, um determinado processo de câmbio ideocultural, um deslocamento para o pensamento social-liberal, que visa impactar sobre o *modo de pensar e agir* de parcelas das massas subalternas através da assistência social, pode tornar-se mais eficaz, tem mais ferramentas para "acelera-

se". Já que, se efetivamente conseguem alterar os parâmetros políticos-pedagógico da ação desses intelectuais profissionais que são seu público-alvo, segundo os interesses ideológicos social-liberais, ampliam o terreno de direção de classe, o tornam muito mais capilar, tentacular.

Aquelas *iniciativas de formação-capacitação* buscam, assim, cooperar na formação de *intelectuais subalternos da ordem* no governo, em sua maioria, de graus médios e baixos:

1) Uma parte, quantitativamente menor, e de gradação um pouco superior, destinada a *produzir e aperfeiçoar os conhecimentos* necessários ao redimensionamento das políticas: são aqueles contemplados pelos cursos de pós-graduação, e, em alguma medida, pelos seminários com delegações governamentais com altos postos.

2) Outra parte, em maior número, requisitada para a atuação enquanto "gestores e técnicos" regionais e locais do SUAS: são os de grau "[...] mais baixo, os mais modestos 'administradores' e divulgadores da riqueza intelectual já existente, tradicional, acumulada" (GRAMSCI, 2011b, p. 21). Estes acumulam, além das atribuições socializadoras, papeis instrumental-burocráticos, são os "modestos 'administradores'". Eles são visados, fundamentalmente, pelos programas de capacitação, a iniciação científica e a extensão universitária.

Nos dois segmentos, articula-se organicamente, ainda que em graus desiguais, a preparação técnica especializada da nova política socioassistencial com a consolidação de uma direção político-cultural condizente com os objetivos ideológicos postos. Se se quiser, o objetivo é subsidiar a criação do que Gramsci (2011b, p. 53) chama de "'dirigente' (especialista+político)" para atender, no plano peculiar à ação governamental de que se incubem, os requisitos (mais ou menos significativos) de supremacia classista, com todas as contradições que lhes são subjacentes.

Como sinalizamos anteriormente, o problema da *formação dos intelectuais* coloca em evidência, na mesma medida, o papel das "organizações culturais" (GRAMSCI, 2011a, p. 112). A constituição de tais organizações expressa um momento mesmo da elaboração dos intelectuais. Elas tornam viáveis as tarefas teóricas e educativas intrínsecas a qualquer investida na luta pela hegemonia. No § 30 do *C 13*, Gramsci (2007, p. 82) afirma: "As ideias e as opiniões não 'nascem' espontaneamente no cérebro de cada indivíduo: tiveram um *centro*

de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, houve um grupo de homens ou até mesmo uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade".[283]

Se a noção de "frente ideológica" (2011a, p. 141) nos remete ao terreno onde a luta cultural é travada, a arena onde o conflito de ideias é levado a termos, a linha onde os lados beligerantes se engalfinham, a ideia de "organizações de culturais" dirige nossa atenção à aparelhagem da "guerra de posição" que fornece munição, armas e combatentes àquela "frente". Esse combate não é estabelecido, com efeito, apenas "[...] pelas trincheiras propriamente ditas, mas por todo o sistema organizativo e industrial que está por trás do exército alinhado" (GRAMSCI, 2007, p. 72). E esse sistema corresponde precisamente à estrutura da "sociedade civil", ao conjunto das organizações que operam o trabalho cultural e organizativo imprescindível à disputa pela hegemonia: os aparelhos de hegemonia .[284]

Não casualmente, o autor dos *Cadernos do Cárcere* (GRAMSCI, 2011a) insistia na importância da realização de estudos sobre a capilaridade quantitativa e o funcionamento prático das organizações que sustentam o "mundo da cultura". Mesmo uma investigação sobre a relação numérica entre o pessoal que está ligado profissionalmente ao "trabalho cultural ativo" (os intelectuais profissionais) e a população de cada país, cuja realização forneceria um cálculo aproximativo das "forças disponíveis" na "guerra de posição" em cada caso.[285] Naquele primeiro lustro do século XX, salientava que a escola e a igreja eram as maiores "organizações culturais", tendo em vista a quantidade de pessoas que utilizam, mas também atentava para a relevância dos jornais, das revistas, da atividade editorial, além das profissões que incorporavam em seu espectro alguma "fração cultural não desprezível", como os médicos, os oficiais de exército, a magistratura, etc. (GRAMSCI, 2011a, p. 112).

---

[283] Nesse contexto, o autor está atacando a crítica fascista, reprodutora de lugares-comuns contra os regimes representativos, considerados injustos por – segundo o argumento banal difundido – admitir "exatamente" com igual peso a opinião de cada eleitor, independente do seu quilate intelectual e posição social. Na passagem, Gramsci contesta essa crítica oligárquica exatamente por ela ignorar essas mediações sociais que tornam desiguais o peso da opinião de determinados indivíduos em relação a outros. E ainda ironiza: "[...] é estranho que esse [o regime parlamentarista] não seja criticado pelo fato de que a racionalidade historicista do consenso numérico é sistematicamente falsificada pela influência da riqueza" (GRAMSCI, 2007, p. 81-83).

[284] Através da "metáfora" bélica, Gramsci (2007, p. 72) demonstra a articulação entre a frente de batalha e o sistema organizativo e industrial na "guerra de posição": esta é "[...] imposta sobretudo pelo tiro rápido dos canhões, das metralhadoras, dos mosquetões, pela concentração das armas num determinado ponto, bem como pela abundância do material do abastecimento, que permite a rápida substituição do material perdido depois de uma penetração e de um recuo. Um outro elemento é a grande massa de homens que participam do alinhamento, de valor muito desigual e que só podem operar precisamente como massa".

[285] O autor chega a observar, § 31 do *C 13*, o "valor esquemático e metafórico" do "teorema das proporções definidas", oriundo da química, para tornar mais claros alguns raciocínios relacionados à ciência da organização e à política geral. Trata-se de uma importante sugestão para o estudo dos graus e especializações da camada dos intelectuais num processo hegemônico – ver Gramsci (2007, p. 83-85).

Destarte, defendia que a luta ideológica a ser realizada por uma "classe inovadora" deveria manter um esforço permanente de "cálculo mais cuidadoso e exato das forças ativas" presentes naquele "complexo formidável de trincheiras e fortificações da classe dominante" (GRAMSCI, 2011b, p. 79). Seria indispensável debruçar-se numa análise de "[...] como se organiza de fato a estrutura ideológica de uma classe dominante: isto é, a organização material voltada para manter, defender e desenvolver a 'frente' teórica ou ideológica [...]". E acrescenta: "[...] tudo o que influi ou pode influir sobre a opinião pública, direta ou indiretamente, faz parte dessa estrutura" (GRAMSCI 2011b, p. 78). Essas organizações práticas da produção e difusão cultural assumem parâmetros específicos, com sua divisão do trabalho, seus recursos materiais e monetários, rotinas, métodos, instrumentos, objetos e meios particulares.[286] O conhecimento acerca do panorama quantitativo-material e organizacional desses aparelhos da "frente cultural" torna exequível o avanço dos subalternos na luta hegemônica, com ciência das forças concretas disponíveis e do poder e capacidade do "exército inimigo". Daí também a importância de pormenorizarmos as ações integradas naquelas *iniciativas de formação-capacitação* encaminhadas através do governo, detectar os aparelhos de hegemonia que as apoiam tecnicamente e as financiam, a sua operacionalização, os instrumentos a que recorre, etc.

4.3 Os programas nacionais de capacitação

4.3.1 Gestão Social com Qualidade

O *Programa Gestão Social com Qualidade* integrava a política de formação do MDS, objetivando capacitar gestores, técnicos e agentes do controle social atuantes da área da assistência social e da transferência de renda. Na cartilha de apresentação (BRASIL, 2007), Marcia Lopes, a secretária executiva do Ministério à época, declarava: "A consolidação de um *novo modelo* brasileiro de proteção social não contributiva requer, assim, o investimento na formação permanente de profissionais para uma atuação que corresponda à *mudança de paradigma*". Tal reviravolta seria assegurada na medida em que se efetivassem "[...] esforços convergentes das três esferas de governo para *construir novos valores e fortalecer uma*

[286] Gramsci (2011b, p. 32) expõe essas preocupações também na nota sobre os "Aspectos diversos da questão dos intelectuais", ou seja, como parte de um "projeto orgânico, sistemático e argumentado" sobre os intelectuais. E vislumbra esse programa de pesquisa com claro entusiasmo: "[...] quantos belíssimos artigos se poderiam escrever sobre a questão!" (2011b, p. 78).

cultura que priorize a qualidade do atendimento prestado pelo setor público e por organizações conveniadas" (BRASIL, 2007, p. 6).

As iniciativas de formação então projetadas, se fitavam equalizar a atuação dos contingentes profissionais às exigências técnico-administrativas postas com os processos de racionalização e modernização, não deixavam de propugnar igualmente o deslocamento de "valores" e da "cultura" arraigados nessa esfera, intrínseco à "mudança de paradigma". Com efeito, o que se postula aqui é a *redefinição de determinadas tendências ideopolíticas* no terreno da assistência social, componentes indestacáveis da nova base conceitual e metodológica e das competências requisitadas. Ainda na cartilha de apresentação, a então Secretária SAGI ressaltava: "A capacitação deve *ampliar as competências* dos profissionais da área social, municiando-os com *arcabouço conceitual, metodologias de intervenção e instrumentos* para a gestão, monitoramento e avaliação das ações empreendidas" (BRASIL, 2007, p. 8).

Por suposto, "[...] a verdade é que em nossas sociedades tudo está 'impregnado de ideologia', quer a percebamos, quer não" (MÉSZÁROS, 2004, p. 55). A dificuldade assenta-se no fato de que, na cultura liberal conservadora vigente, o sistema ideológico socialmente estabelecido e dominante funciona de modo a pintar, quando não desvirtuar, "[...] suas próprias regras de seletividade, preconceito, discriminação e até distorção sistemática como 'normalidade', 'objetividade' e 'imparcialidade científica'" (MÉSZÁROS, 2004, p. 55). E Lukács (1968, p. 4), por sua vez, já havia advertido: "não há nenhuma ideologia 'inocente'". Todas, invariavelmente, são convocadas a cumprir uma missão (secundária ou decisiva, episódica ou persistente) no desenvolvimento social e no plano das lutas de classes.

No caso do discurso governamental acima referido, replicado em outras ações do MDS, seus termos de referência sugeriam um investimento centrado: num asséptico "[...] estímulo e apoio ao *desenvolvimento institucional* dos governos estaduais e municipais" (SAMPAIO, 2009, p. 9); num incentivo para a qualificação dos profissionais da assistência social, cujo efeito consistiria "[...] não só num *trabalho mais eficiente e eficaz*, como também no *aperfeiçoamento* do atendimento aos beneficiários dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais" (BRASIL, 2009b p. 10); ou num atendimento a uma "[...] demanda por *qualificação técnica*, de modo a garantir que todas as atividades sejam desenvolvidas com a *eficiência e a efetividade* desejadas" (BRASIL, 2007 p. 13). Em várias ocasiões, transparece uma abordagem esterilizada, mesmo quando se apregoa o objetivo geral do Programa, cujo intento é, na fala do Ministro: "[...] promover o *acesso ao conhecimento e*

aumentar a capacidade técnica dos profissionais que atuam na área de assistência social e de programas de transferência de renda" (BRASIL, 2009a, p. 5).

Nesse ponto, não se pode menosprezar o papel que joga, para as formas de consciência, a determinação social própria do estágio vigente do modo de produção. A "crença na onipotência da tecnologia" (MANDEL, 1985) constitui a forma específica da ideologia burguesa no capitalismo tardio. Ela propala a capacidade desse ordenamento social de desembaraçar-se dos problemas e contradições decorrentes do seu próprio metabolismo, por meio de saídas puramente técnicas, aptas, ao que se supõe, a eliminar gradualmente todas as possibilidades de crise, a integrar as classes sociais e evitar explosões políticas. Não é casual que se prolifere e legitime a noção de "sociedade pós-industrial", concatenada segundo os critérios do racionalismo formal-abstrato, e torne-se uma constante o impulso a "regulação tecnocrática do governo capitalista" (FARIAS, 2000).

Essas racionalizações fundam-se na prerrogativa segundo a qual a "dominação anônima da tecnologia" ou, ao menos, de um Estado burocrático neutro, regido por princípios técnicos, haveria suplantado as modalidades de dominação classista (MÉSZÁROS, 2004). Diz Mandel (1985, p. 357): o "[...] verdadeiro ídolo do capitalismo tardio é, portanto, o 'especialista' cego a todo complexo global". As formas de consciência então suscitadas combinam contraditoriamente "racionalidade parcial e irracionalidade total": se resulta imperativo um desenvolvimento exacerbado do conhecimento sobre instâncias parciais e pulverizadas da realidade (dos objetos, das técnicas, dos instrumentos, etc., necessários à produção e reprodução ampliada do valor), concomitantemente restringem-se ou bloqueiam-se as possibilidades de apreensão dessa mesma realidade em sua totalidade histórica.

Não obstante a "crença na onipotência da tecnologia" tendesse a sofrer golpes irreparáveis à medida que desabrochava a crise crônica e registravam-se aqueles terremotos socioeconômicos, políticos e ideoculturais dos finais do século XX, ela não deixava de prestar serviços à supremacia burguesa na continuidade dos processos de reprodução. Sobretudo quando endossada por lapsos, mesmo frágeis e efêmeros, de expansão capitalista e descenso na combatividade proletária. Parece-nos ser esse o caso da conjuntura brasileira no início dos anos 2000, quando se experimenta um intervalo de crescimento econômico (com todas suas contradições) num momento em que as relações de forças políticas enquadravam-se dentro da chamada "hegemonia lulista" (BRAGA, 2012). Em circunstâncias sociais desse tipo, o apelo a resoluções (e o emprego de justificativas) rigorosamente institucional-técnicas poderia obter um grau mais palpável de adesão e alcançar algum lastro de legitimidade.

Nos documentos governamentais analisados, este apelo, todavia, não se mostra com absoluta pureza. Imbricava-se com um discurso que comporta certa dosagem de referenciais políticos, concatenados para nuançar a especificidade da orientação governamental então vigente, em contraste com aquelas precedentes. O conteúdo, por exemplo, das aulas desenvolvidas pela *Capacitação Descentralizada de Gerentes Sociais* balizou-se "sempre a partir do paradigma do direito social público" (BRASL, 2009b, p. 10). A partir dela previa-se a "*disseminação do paradigma de direitos* da proteção social não contributiva", colocando-se a "[...] expectativa de que os recursos humanos capacitados possam se transformar em agentes para a difusão de *procedimentos modernos da gerência pública* comprometida com a *efetividade e eficácia*, lastreada nas diretrizes da *justiça social e na garantia de direitos*" (CANÇADO e VEIGA, 2009. p. 45). Nesses termos, as concepções expressas buscam diferenciar-se do trato pretérito dispensado à assistência social, que padecia – sustenta Gomes (2009, p. 24), em seu artigo *Nem provisório e nem acessório: o lugar e a hora da capacitação no SUAS* – com a "[...] privatização da assistência social, subsidiariedade estatal, caldo de cultura congruente à concepção enviesada da política como pontual e clientelista", sem mencionar a "[...] gestão intimidada pela provisoriedade nas áreas de concepção e planejamento, precário reconhecimento do direito social, parcas garantias e condições de acesso a esses e centralização institucional".

Essas novas formas de racionalidade não deixam de equalizar-se com determinados processos de dominação ideológica típicas do mundo burguês: (1) seja através da propagação de um discurso impregnado pelo *fetichismo da técnica*, segundo o qual as inovações gerenciais, administrativas e institucionais, pretensamente neutras, quando apropriadas de modo devido pelos profissionais através dos processos formativos, desencadeariam um indubitável avanço de índices autonomizados e vácuos de "eficiência e eficácia" das ações socioassistenciais, além do "desenvolvimento institucional"; (2) seja pela defesa de projetos políticos balizados por uma *noção abstrata da superestrutura capitalista*, manifesta na hipostasiação de categorias social e historicamente situadas, como cidadania, direitos, política social, etc. E estes se articulam como suporte pra a projeção do pensamento social-liberal.

Logo na apresentação da cartilha do Programa, o Ministro Patrus Ananias deixa transparecer tal direcionamento. Primeiro, informa o horizonte colocado pelo governo: "Nosso compromisso é consolidar as políticas de proteção e promoção social *no campo das políticas públicas de garantia de direitos de cidadania*, regulamentadas com padrões de qualidade, critérios republicanos de alocação de recursos, transparência e controle social". Na

sequência, acrescenta, recorrendo aos postulados do pensamento social-liberal: "Mais do que superar a fome e a miséria – um patamar mínimo obrigatório de dignidade humana – é necessário garantir a todos e a todas as *oportunidades para desenvolverem plenamente suas capacidades* e, assim, viverem de *forma digna e autônoma*" (BRASIL, 2007, p. 3). Também num volume do *Caderno de Estudos* do MDS/SAGI, cujo tema foi *Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: desenhos e resultados*, Jaccoud (2009) reitera essas definições.

As ações integradas ao *Gestão Social com Qualidade* cobriram os anos 2007-2012. As duas iniciais contaram com um massivo subsídio financeiro do BID e apoio técnico-administrativo do PNUD: 1) *Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais*; e 2) *Capacitação para a Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família.* Em outubro de 2005, o governo brasileiro havia firmado, com o BID, o Contrato de Empréstimo n° 1909/OC-BR, intitulado *Projeto de Apoio ao Sistema de Proteção Social*, no valor de 1 bilhão de dólares. Parte desses recursos foi destinada ao fortalecimento da capacidade do MDS para desenvolver, implementar e avaliar o sistema de proteção social integrado, no âmbito do *Projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação* (ver Quadro n° 3). Uma revisão desse projeto oportunizou o incremento no seu orçamento de US$ 13 milhões do BID e de US$ 1,4 milhão do Tesouro Nacional e a ampliação do seu prazo de vigência, visando estender a execução de suas metas, tanto para a realização de estudos específicos de avaliação de políticas e programas sociais, quanto para o desenvolvimento de programas de capacitação. As duas principais ações daí decorrentes foram aquelas capacitações acima citadas.

A *Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais* tinha como objetivo "[...] constituir um quadro de profissionais qualificados para gestão das políticas e programas de desenvolvimento social, habilitando-os no uso de ferramentas e metodologias inovadoras de gerência social e no domínio dos elementos componentes do Programa Bolsa Família e do sistema de proteção social não contributiva" (BRASIL, 2007, p. 14). Ela alcançou 1.531 agentes públicos vinculados às secretarias estaduais ou municipais[287], indicados pelos respectivos gestores e distribuídos em 40 turmas, através de um curso de 160 horas (90h

[287] Segundo Cançado e Veiga (2009. p. 52), esses agentes eram "[...] profissionais, com formação de nível superior, responsáveis pelas coordenações/gerências das Secretarias de Assistência Social ou similares, coordenadores dos serviços da rede socioassistencial, coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social ou de outras unidades de serviços vinculadas ao SUAS, coordenadores de programas de transferência de renda, pertencentes prioritariamente, aos quadros da administração pública ou ocupando cargos comissionados das secretarias estaduais ou municipais de assistência ou congêneres".

presenciais e 70h à distância). No geral, estavam presentes agentes governamentais vinculados a 26 Estados e o Distrito Federal, que atuavam em 573 municípios. Num levantamento ilustrando esse raio de alcance, Sampaio (2009, p. 10) mostra: "Segundo o IBGE (PNAD 2005), nesses municípios residem quase 43% das famílias pobres brasileiras (4,8 milhões de famílias) e 41% das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (3,5 milhões de famílias), demonstrando a dimensão do alcance dessa etapa de capacitação". O que se tornava mais significativo, quando um dos destaques dos alunos, em sua avaliação do processo, sinalizava para a "[...] possibilidade de reproduzir os conteúdos junto às equipes locais a partir do material disponibilizado" (CANÇADO; VEIGA, 2009, p. 55).

Para acessar esse contingente, o governo organizou uma *Rede Nacional de Capacitação*, composta por 10 instituições de ensino selecionadas por processo licitatório através do PNUD. Estas passaram a ser denominadas de ACEs. Com o desígnio de prepará-las para a implementação dos *Cursos Descentralizados de Capacitação* junto àquelas 40 turmas, o MDS organizou, através da ENAP, um *Curso de Formação de Multiplicadores*, que contou com a participação de 61 docentes vinculados às ACEs (com carga horária de 96h, sendo 40h presenciais e 16h à distância). Através dele, os especialistas convidados e os gestores do MDS[288] lograram fornecer uma direção intelectual-técnica para os quadros destinados a efetivação dos cursos em todo o Brasil. Assim, "[...] todas as ACEs compartilharam as diretrizes emanadas pelo *Programa Gestão Social com Qualidade* e discutiram os pressupostos teóricos, metodológicos e operacionais dos conteúdos, alinhando-os de forma a propiciar sua homogeneização", além de encaminhar "[...] as adaptações necessárias para atender às realidades de cada localidade contemplada pelo curso" (BRASIL, 2007, p. 26).

A definição dos temas, conteúdos e abordagens da capacitação foi proposta por estudiosos e profissionais da área, convidados pelas organizações responsáveis pela sua implementação, sobretudo o MDS e a ENAP. O substrato ideal e a metodologia foram consubstanciados numa *Oficina de Validação dos Conteúdos*, que contou com a participação, além daqueles intelectuais convidados, de representantes da CIT e do CONGEMAS. Após essa validação, os especialistas destacados pela ENAP puderam elaborar os textos básicos

[288] Os intelectuais que participaram do *Curso de Formação de Multiplicadores* foram Aldaíza Sposati, Ana Lígia Gomes, Ana Maria Machado Vieira, Berenice Rojas Couto, Caio Nakashima, Cristina Filgueiras, Carla Bronzo, Edgar Pontes de Magalhães, Jeni Vaitsman, Jorge Abrahão, Laura da Veiga, Luciana Jaccoud, Luziele Tapajós, Maria Carmelita Yazbek, Roberto Wagner Rodrigues, Rômulo Paes de Sousa, Rosa Maria Marques, Rosani Cunha, Vânia Pacheco.

utilizados durante o percurso. De acordo com Cançado e Veiga (2009), tanto o curso de multiplicadores, quanto o curso descentralizado, respeitaram um programa dividido em três módulos: 1) *atividades de alinhamento de conhecimentos*; 2) *formação básica*; e 3) *instrumentos de gestão*. É válido fornecermos uma síntese geral das questões consideradas em cada um desses momentos.[289]

— *A primeira parte*, de caráter preparatório, foi ofertada com base em material didático, legislação e bibliografia indicados pelo MDS. Contemplou o debate sobre o quadro teórico e as experiências cotidianas com a assistência social, almejando a compreensão da relevância das políticas sociais fundadas na noção de cidadania e dos direitos. Para tanto, abordou os aspectos históricos, políticos e conceituais da construção do sistema de proteção social não contributiva pós-1988 e a função pública do Estado na defesa e garantia dos direitos; elementos jurídico-legais, orçamentários e financeiros desse sistema (gastos sociais, orçamento fiscal e orçamento da seguridade social); os processos de descentralização e as responsabilidades compartilhadas; além dos marcos legais, concepções e diretrizes da PNAS, SUAS e PBF.

— *Na segunda parte*, a ênfase foi dada aos conceitos e metodologias; ademais dos aspectos relacionados ao contexto socioeconômico e político brasileiro a partir da década de 1980, as mudanças políticas desencadeadas nos anos 1990, as responsabilidades dos entes federados no enfrentamento da pobreza e da "redução das vulnerabilidades" das famílias nessa situação, do financiamento e orçamento da União, essa parte tratou também dos componentes afetos à gestão financeira, do cofinanciamento, dos fundos e planos de assistência social, do IGD. Versou sobre o marco legal e as mudanças institucionais desencadeadas com a PNAS e o SUAS (concepção, diretrizes, instrumentos e instâncias de gestão, de participação, fiscalização e controle social), explorando, na sequência, as dimensões operativas do PBF (distribuição geográfica, mecanismos de pactuação e controle, Cadastro Único). Os conceitos de pobreza e vulnerabilidade, e suas implicações, compuseram igualmente essa parte, junto com os conhecimentos sobre os níveis de proteção previstos, a matricialidade familiar, a vigilância social, os serviços e benefícios, a articulação entre transferência de renda e segurança alimentar e nutricional. Por último, foi dedicada atenção às metodologias centradas na família e na garantia de seus direitos, seu protagonismo, as competências

[289] O parágrafo que seguem abaixo é um resumo das informações fornecidas por Cançado e Veiga (2009, p. 52-54). Optamos por manter a linguagem técnica utilizada pelos autores.

das equipes profissionais e a questão dos recursos humanos; e, a gerencia pública, instrumentos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, indicadores de vulnerabilidade e acompanhamento das famílias.

— *A terceira parte* focou-se no acesso e uso dos sistemas de informação, no roteiro para elaboração de diagnóstico, Matriz de Informação Social, metodologia para estimativa de famílias pobres e definição de critérios de cobertura do PBF; Cadastro Único, identificação de vulnerabilidades e potencialidades das famílias, monitoramento de condicionalidades, processos e instâncias de controle social e fiscalização, gestão de benefícios e serviços, além da Rede SUAS, sistemas de informação da SNAS, serviços e intervenções previstos no SUAS, ferramentas gerenciais para identificação dos usuários e dos tipos de proteção que demandam, e a rede de serviços (gestão, qualidade e articulação).

Para melhor aproveitamento da capacitação junto às realidades locais e diversidades regionais, o curso de multiplicadores requereu que cada ACE realizasse um "diagnóstico socioassistencial simplificado" dos municípios do lote sob sua jurisdição, atendendo um roteiro pré-estabelecido e utilizando dados e pesquisas disponibilizadas pelo MDS, além de informações coletadas em âmbito local. Esse diagnóstico orientou a adaptação dos conteúdos e metodologias às especificidades dos municípios pertencentes a cada turma. Num *Seminário de Adaptação de Conteúdos* as ACEs apresentaram propostas de ajustes nos planos de cursos em decorrência das especificidades identificadas nos diagnósticos. As propostas foram discutidas com especialistas da área, os quais ofereceram sugestões e contribuições para o aprimoramento dos planos.

Para assegurar a disseminação dos conteúdos mínimos projetados, a capacitação contou com a constituição de um Comitê Acadêmico.[290] Esse comitê visava à supervisão e acompanhamento dos cursos descentralizados, preparando relatórios específicos sobre o processo de capacitação implementado por cada agência, com ênfase nos conteúdos adotados e desenvolvidos, informando sugestões e recomendação à ENAP e ao MDS. Coube-lhes também avaliar os conteúdos, as práticas e dinâmicas, além de propor recomendações para as etapas futuras.

[290] Este foi constituído por: Márcia Helena Carvalho Lopes, especialista mestre em Serviço Social pela PUC-SP e coordenadora do Comitê; Berenice Rojas Couto, especialista com Doutorado em Serviço Social, pela PUC-RS; Márcia Maria Biondi Pinheiro, especialista doutoranda em Serviço Social, pela PUC-SP, Luciana de Barros Jaccoud, especialista com Doutorado em sociologia, pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, Paris, França, Rosemeire Scatena, Doutorado em Serviço Social pela PUC-SP.

Um sofisticado leque de processos avaliativos – inclusive com participação de agentes da instância financiadora, no caso, do BID – foi concebido para estimar os efeitos concretos dessa iniciativa pedagógica sobre as perspectivas e práticas gerenciais e técnicas dos sujeitos envolvidos. A avaliação da estratégia de implementação da *Rede Nacional de Capacitação Descentralizada* iria ser realizada por um consultor do BID, com ênfase no desenho e no funcionamento organizacional entre os diferentes agentes envolvidos. A avaliação de resultado concentrou-se em três níveis: "reação", "aprendizagem" e "comportamento no cargo". A primeira parte ficou sob a responsabilidade da ENAP; assim denominada "avaliação de reação", ela aferia a percepção dos alunos sobre a qualidade do curso, as metodologias de ensino, a pertinência dos conteúdos aos objetivos, logística, infraestrutura, etc. A "avaliação de aprendizagem" ficou a cargo de cada ACE, através de metodologias próprias, somada de um questionário aplicado pela SAGI.

Após o encerramento dos cursos, foi promovido um *Seminário de Avaliação Pedagógica*, com participação de dirigentes, técnicos e consultores do MDS e da ENAP, equipes de coordenação das ACEs, especialistas da supervisão acadêmica e representantes das turmas (SILVA e ESCOBAR, 2009). Quatro meses após o encerramento do último curso, houve uma "avaliação de comportamento no cargo" com foco na "transferência de aprendizagem" para o contexto de trabalho nas secretarias, ou seja, aferindo as "[...] mudanças provocadas pela capacitação no desempenho do trabalho no cotidiano dos gerentes sociais" (SILVA e ESCOBAR, 2009, p. 97).

Complementando os dados coletados por meio desses instrumentos, consultores contratados pelo MDS, sob a coordenação do setor KNL (BID), conduziram um grupo focal com os coordenadores pedagógicos de todos os lotes da capacitação e oito grupos focais com 64 alunos egressos dos cursos. Essa derradeira etapa fitava averiguar a "aplicação dos novos conhecimentos, habilidades e atitudes no local de trabalho" e "[...] identificar processos de trabalho mais eficientes, aproveitamento de recursos de forma mais efetiva, desenvolvimento de novos e mais produtivos esquemas de trabalho e incremento da motivação ocorridos como resultado da capacitação" (SILVA e ESCOBAR, 2009, p. 98). O exame final das informações recolhidas através dos variegados processos de avaliação e monitoramento seria executada pelo já referido setor de Knowledge and Learning do BID.

Os textos elaborados pelos especialistas para municiar essa capacitação foram reunidos no livro *Concepção e gestão...* (BRASIL, 2009d). A importância do material resultante dessa iniciativa conduziu-nos a dedicar-lhes uma crítica especial em separado no Capítulo anterior.

Mormente por compor, ao que tudo indica, uma das primeiras e únicas publicações nas quais encontramos registrado um debate mais sistematizado, não apenas relativo às inovações e instrumentos técnico-gerenciais do SUAS, mas, principalmente, acerca dos balizamentos teórico-conceituais adotados e das metodologias indicadas para o trabalho com famílias.

A segunda ação toldada pelo *Gestão Social com Qualidade* consistiu na *Capacitação para a Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família.* Visando alcançar maior capilaridade, essa capacitação assumia como público-alvo aproximadamente 14.059 gestores e técnicos que atuavam na implementação do PBF e na operacionalização da assistência social (com destaque para os programas PETI e PAIF, e a gestão do CadÚnico). A capacitação estava prevista para efetivar-se entre junho 2007 e julho de 2008.

Através da formação totalmente virtual – ministrada com a estratégia de EaD, a qual possibilitava abranger um volumoso número de profissionais num curto intervalo de tempo – o governo almejava "[...] oferecer conhecimentos sistematizados, metodologias e ferramentas técnicas para ajudar os profissionais no desenvolvimento das atividades de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)" (BARATTA et. al., 2008, p. 10). Foi viabilizada através de um consórcio formado entre o IBAM e a UniCarioca, instituições capacitadoras responsáveis pela execução do projeto, selecionadas por uma concorrência pública conduzida pelo BID e o PNUD.

Para garantir a participação, as prefeituras que adeririam ao projeto deveriam inscrever seus técnicos (segundo o limite de vagas estipuladas, tendo em vista o porte dos municípios) e os mesmos efetuarem suas matrículas. Ao final do processo formativo, os participantes receberiam um certificado de Extensão Universitária com a chancela da UniCarioca. O prazo de encerramento das turmas estendeu-se até janeiro de 2009 e o total de participantes chegou a 9.550, distribuídos por todo o país.[291] Num levantamento de setembro de 2008, o MDS informava que havia até então formado alunos de 4.600 municípios brasileiros.

[291] A discrepância desse número em relação à meta estabelecida sugere a dificuldade de mobilização dos municípios para a participação na capacitação. As notícias veiculadas pelo site do MDS insinuam também percalços para conclusão dos cursos, por parte dos profissionais (que tinham, por exemplo, se matriculado e não terminado a formação). A matéria *"Inscrições para capacitação à distância para implementação do SUAS e do Bolsa Família vão até dia 30"* (19/09/2008) informa uma flexibilização das regras para indicação de participantes (como a inscrição ilimitada de técnicos por município ou Estado, antes circunscrita a proporções definidas), provavelmente visando assegurar a quantidade do público-alvo no encerramento da capacitação. É possível que tais óbices tenham alguma relação com o estado geral das condições de trabalho e instabilidade encontrada na assistência social.

A capacitação era composta por quatro cursos, com estrutura modular. Cada participante recebia um "kit multimídia": um livro, com texto-base correspondente aos seus módulos do programa da formação, além de um CD-ROM, contendo todos os módulos, mas com tratamento de texto que lhes eram oferecidos no curso pela internet. Contanto com aulas on-line e tutoria especializada, os cursos foram oferecidos em dois regimes de execução: sequencial (que respeitava a sequência dos módulos) e acelerado (que permitia ao aluno acompanhar dois módulos simultaneamente). Os conteúdos ministrados foram divididos em seis módulos: 1°) *Bases do modelo brasileiro de proteção social não contributiva;* 2°) *Cadastro Único para Programas Sociais;* 3°) *Gestão e implementação do Programa Bolsa Família*; 4°) *Gestão do Sistema Único de Assistência Social*; 5°) *Estruturação e Implementação do Acompanhamento Familiar e de Serviços Socioeducativos;* 6°) *Programas Complementares.*[292] E os quatro cursos ofertados consistiam: no *Curso do Programa Bolsa Família – PBF* (módulos 1°, 2°, 3° e 6°, com 95h); no *Curso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI* (módulos 1°, 2°, 4°, 5°, com 95h); no *Curso do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF* (módulos 1°, 4°, 5°e 6°, com 90h); e no *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* (módulos 1° à 6°, com 150h).

Assim estruturados, os programas de todos os cursos abrangiam obrigatoriamente o primeiro módulo, dedicado aos elementos históricos e conceituais mais gerais sobre a política pública, a função do Estado na garantia de direitos, o papel da chamada "proteção social não contributiva", dentre outros. E de acordo com o levantamento preliminar informado pelo governo, em novembro de 2007 (BRASIL, 2007), o *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* (cujo programa abrangia todos os módulos) era aquele mais

[292] É oportuno especificar as unidades componentes de cada módulo. Módulo 1 - Proteção Social: a função do Estado Brasileiro na Garantia de Direitos; O Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva; Proteção Social Não Contributiva: complementaridade entre serviços socioassistenciais e benefícios; Controle Social no Âmbito do SUAS e do PBF; Impactos Produzidos e Potencialidades de Novos Resultados; Módulo 2 - A importância do Cadastro Único: olhar, vozes e ação; A Gestão Compartilhada do Cadastro Único; Como Funciona o Cadastro Único; Utilizando o Cadastro Único como Ferramenta de Planejamento e Gestão de Políticas Públicas. Módulo 3 – Bolsa Família e suas Dimensões; Responsabilidades Compartilhadas do PBF; Concessão, Gestão e Pagamento de Benefícios; Gestão de Condicionalidades; Apoio à Gestão Compartilhada do PBF; O Controle Social no PBF; Fiscalização. Módulo 4 - O Caminho Histórico do SUAS; Princípios, Diretrizes, Objetivos e Usuários da Política Nacional de Assistência Social**;** Conceitos e Bases da Organização do SUAS**;** Configuração dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais**;** Tipos e Níveis de Gestão do SUAS**;** Instrumentos de Gestão do SUAS; Controle Social, Participação, Instâncias de Deliberação e Pactuação**;** Gestão do Trabalho no Âmbito da Assistência Social. Módulo 5 - Proteção Social Básica – PSB**;** Proteção Social Especial de Média Complexidade**;** Proteção Social Especial de Alta Complexidade**;** Acompanhamento Familiar no Serviço de Atenção Integral às Famílias**;** Ações Socioeducativas na Política de Assistência Social. Módulo 6 - Fundamentação e Aspectos Gerais**;** Diagnóstico e Identificação das Necessidades e Capacidades das Famílias**;** Apresentação de Programas Complementares**;** Articulação dos Programas Complementares para o Desenvolvimento das Famílias**;** Realidade Socioeconômica do Território e Desenvolvimento Local Sustentável.

procurado pelos técnicos matriculados à época. Adiante examinaremos as concepções disseminadas no livro base da capacitação, em torno da função das políticas sociais, da natureza do Estado, da identidade dos usuários da assistência social e das alternativas de intervenção social requisitadas.

Mais duas ações foram planejadas para comporem o *Gestão Social com Qualidade*: 1) a *Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal*; e 2) a *Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família.* Respondendo às deliberações postas nas conferências e incluídas no Plano Decenal, as capacitações focaram-se nos processos de controle e participação social na política de assistência social, visando como público-alvo, sobretudo, os agentes envolvidos nas atividades dos conselhos das três esferas de governo e nas instâncias de controle do PBF.

Quanto aos objetivos a que se propunham, ambos almejavam aprimorar a capacidade institucional dos conselhos de assistência social, através do desenvolvimento de conhecimentos e atitudes (individuais e coletivas) relacionadas ao exercício do "controle social" por parte de seus membros. Esses conhecimentos e atitudes referiam-se, registra o livro-base da primeira capacitação: a) à capacidade de identificar e refletir crítica e sistematicamente sobre a adequação de sua atuação aos imperativos legais e regulamentares da área; b) aos entraves e barreiras interpostos ao bom desempenho de suas atribuições e ao funcionamento dos conselhos; e c) ao reconhecimento da importância e dos meios de articulação entre os conselhos de assistência social e destes com as demais instâncias e instrumentos de controle das políticas públicas (BRASIL, 2009c). Os dois projetos, executados por instituições selecionadas por processos licitatórios conduzidos pelo PNUD, incluíram metodologias semelhantes: aulas expositivas e oficinas de aprendizagem na modalidade presencial, com carga horária de 24h, dividida em três dias de atividades; e uma etapa EaD, iniciada após essas aulas, com duração de 45 dias, reservada para a elaboração de um relatório de conclusão do curso.

A *primeira* capacitação, reservada aos conselheiros nacionais, dos Estados e do Distrito Federal, ocorreu entre outubro e novembro de 2009, almejando atingir 430 participantes de todo o Brasil (sua execução foi dividida por turmas, realizadas em diversas regiões). Projetada pela SAGI, juntamente com a SNAS e o CNAS, teve seu material didático elaborado pela equipe do *Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais*, vinculado à SAGI, em parceria com técnicos da própria SNAS. Os três módulos em que se dividiram as aulas

presenciais versavam sobre as seguintes matérias: 1) A construção histórica da Assistência Social no Brasil; 2) Gestão da Assistência Social; e 3) Financiamento da Assistência Social.

A *segunda* capacitação, proposta para alcançar membros dos conselhos municipais de assistência social, seus secretários(as) executivos(as) e os conselheiros das Instâncias de Controle Social do PBF, assumia como meta oferecer 21.310 vagas para todos os municípios brasileiros. Sua implementação, iniciada em 2010, teve prazo previsto de encerramento para abril de 2012.[293] O curso concebido pela SAGI, em articulação com a SNAS, a SANARC e o CNAS (e com o texto-base elaborado, fundamentalmente, por técnicos vinculados a essas instâncias governamentais e de controle social) também contemplou três momentos, separados pelos seguintes temas gerais: 1) Redemocratização e a participação social no Brasil; 2) Gestão da Assistência Social e do Programa Bolsa Família; e 3) Desafios à integração dos órgãos de controle social. Os livros-base das duas capacitações são materiais editoriais diferentes, entretanto partilham de elementos conceituais e técnicos correlatos.

Adiante dedicaremos alguma atenção àquele que mais procurou explorar elementos de uma interpretação histórica, e forneceu indicações sobre as concepções norteadoras dos cursos, não se restringindo ao repasse de conhecimentos legais-normativos e técnico-operacionais do "controle social" na assistência social. Referimo-nos ao livro da *Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal* (BRASIL, 2009c). Após tal análise, informaremos as diferenças deste texto em relação àquele que subsidiou a *Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2010c).

O *Gestão Social com Qualidade* previa uma *Capacitação de Gestores e Técnicos da Assistência Social para o ProJovem Adolescente*, cuja execução apoiaria o lançamento e a implantação do *ProJovem Adolescente*. Esse novo programa requereria, segundo a visão governamental, "[...] profissionais preparados para lidar com as *necessidades e potencialidades* da juventude – fase marcada por descobertas, incertezas, auto-afirmação e conflitos – que, em muitos casos, se encontra inserida em *ambientes de vulnerabilidades social e econômica*" (BRASIL, 2007, p. 39). Era nessa perspectiva que a capacitação propunha "[...] ampliar as competências dos profissionais – gestores municipais, estaduais e

[293] Em abril de 2010, ocorreu uma *Oficina de Alinhamento* para a definição das diretrizes dessa capacitação. O encontro propunha: harmonizar a equipe técnica das instituições executoras sobre os objetivos da capacitação; promover alinhamento conceitual a respeito dos conteúdos; planejar as oficinas de aprendizagem; consolidar o roteiro para o Relatório de Conclusão de Curso e apresentar o plano de Monitoramento e Avaliação dos cursos (informações fornecidas por notícia "*Ministra Márcia Lopes abre, em Brasília, oficina para capacitação de agentes públicos municipais"*, publicada pelo site do MDS, em 13/04/2010).

técnicos dos CRAS – que atuam no âmbito da política de assistência social e nos serviços de proteção básica e especial voltados para os jovens" (BRASIL, 2007, p. 39). Sua meta consistia em formar aproximadamente 100 "profissionais multiplicadores", vinculados às Secretarias Estaduais de Assistência Social. E esses, por sua vez, deveriam capacitar os técnicos dos CRAS e do sistema de informação nos seus municípios, chegando a 8.500 trabalhadores da assistência social. A iniciativa ocorreu na forma de um *Seminário de capacitação nacional de agentes multiplicadores para o programa ProJovem Adolescente*, entre os dias 13 e 15 de fevereiro de 2008, em Brasília, contanto com a realização de palestras e oficinas.[294]

Não foram localizados os materiais utilizados nessas atividades de formação. É provável que não tenha sido elaborado, como ocorreu nas ações anteriores, um livro-base da capacitação. As definições que se podem entrever no material governamental relativo à sua proposta, entretanto, recorrem à mesma categoria de "vulnerabilidade" utilizada em outras ocasiões para orientar a assistência social para o "desenvolvimento de capacidades". Os quais são absorvidos nos materiais pedagógicos de mais um programa nacional voltado para a capacitação e formação dos quadros profissionais do SUAS, o *CapacitaSUAS.*

4.3.2 CapacitaSUAS

Em março de 2012 é aprovada pelo CNAS outra iniciativa do governo federal voltada para os processos de educação permanente no SUAS, o *Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS.* Este visava apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos seus Planos Estaduais de Capacitação do SUAS. Além de atender as demandas dos planos federais de enfrentamento da extrema pobreza e do consumo de crack – *Plano Brasil sem Miséria* e *Plano Crack: é possível vencer* – e de apoio às pessoas com deficiência – *Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência-Viver sem Limite.* Diz a secretária nacional de Assistência Social à época: "O propósito é preparar as equipes técnicas e os gestores para a prestação de serviços e estruturação do sistema num processo de formação continuada". E a então diretora da Gestão do SUAS do MDS informava: "O objetivo é formar as equipes dos

[294] Essas informações foram obtidas nas seguintes notícias publicadas no site do MDS: *"Ministério do Desenvolvimento Social dá início a programa destinado ao público juvenil"* (12/02/2008); e *"ProJovem Adolescente começa em março"* (13/02/2008).

Suas para trabalharem com as famílias em vulnerabilidade".[295] O que seria feito através de um repasse anual de aproximadamente 27 milhões em cofinanciamento, do Fundo Nacional para o fundo dos Estados que assumissem a pactuação.

Com a meta audaciosa de atingir cerca de 35 mil profissionais anualmente, as capacitações seriam executadas pelos governos estaduais (e do Distrito Federal) através de parcerias com IES credenciadas pelo MDS, e integradas na RenepSUAS. Essas IES passariam por um "alinhamento pedagógico" visando promover o "nivelamento" dos professores e técnicos envolvidos na execução dos cursos, de acordo com as matrizes pedagógicas estabelecidas, e seu trabalho seria acompanhado por processos de monitoramento dos governos federal e Estaduais.[296]

Durante o *II Encontro Nacional da RenepSUAS*[297] foi fornecido um balanço da implementação do *CapacitaSUAS*. No primeiro estágio de execução do Programa, foram ofertados três cursos de 42h (um dos quais, simultaneamente, em formato presencial e EaD): 1) *Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefício Socioassistenciais do SUAS e Implementação de Ações do BSM*, voltado para os profissionais de nível superior que atuavam na oferta de serviços socioassistenciais nos variados equipamentos do SUAS; 2) *Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS*, cujo público-alvo eram os técnicos (nível superior ou médio) que trabalhavam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social; 3) *Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM* (oferecido nas modalidades presencial e EaD), destinado a gestores e técnicos de nível superior das secretarias estaduais e municipais, além de coordenadores dos CRAS e CREAS.

Todas as unidades federativas haviam aderido ao Programa, pactuando uma oferta de 37 mil vagas nessa primeira etapa (2012-2014). O repasse de 2012 para os Estados realizarem a contratação das instituições executoras chegou a 26,7 milhões, e o repasse de 2013 alcançou 27 milhões. Os estados que haviam contratado as instituições executoras até outubro de

[295] Discursos registrados na notícia do site do MDS "Assistência social terá programa de capacitação os trabalhadores e mais financiamento para os serviços" (01/032012).

[296] Com uma vigência inicial que iria abarcar os anos 2012-2014, uma resolução do CNAS (n° 028, de 14/10/2014) prorrogou o prazo do CapacitaSUAS por mais 10 anos.

[297] O encontro ocorreu entre os dias 10 e 11 de dezembro de 2014, em Brasília. Os dados que seguem nesse parágrafo foram extraídos de uma apresentação realizada nesse encontro (cuja referência era outubro de 2014), disponibilizada no site do CapacitaSUAS.

2014[298] estavam com uma meta prevista de capacitar pouco mais de 27 mil técnicos. A qual, os dados sinalizam, não seria alcançada, pois 12.248 já estavam capacitados e apenas 9.798 encontravam-se em processo da capacitação.[299]

Quanto ao *Curso de Introdução ao provimento de serviços,* sua oferta respondia, segundo a apresentação do curso[300], a necessidade de "[...] promover alinhamento dos trabalhadores quanto às recentes *inflexões conceituais e normativas* ocorridas no campo da assistência social no Brasil", cujo caráter já nos é conhecido, e a "[...] consequente renovação dos seus *aportes teórico-metodológicos e tático-operativos*". Além de atender à demanda "[...] por melhoria na qualidade do provimento dos serviços e benefícios disponibilizados à população e à qualificação das ações relacionadas às agendas estratégicas de nível nacional que fazem interface com o SUAS, a exemplo do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)". Registra-se, portanto, uma patente intencionalidade de oferecer conhecimentos quanto aos "instrumentos conceituais e metodológicos" que capacitem os trabalhadores a "[...] realizar registro sistemático, reflexão e avaliação quanto à adequação de suas práticas profissionais e processos de trabalho aos princípios e diretrizes do SUAS" e as necessidades apresentadas por seus usuários. Esse curso não conta com um livro base para a realização das aulas. Apenas a sua ementa propõe um conjunto de textos de referência para cada unidade, entre artigos de livros, estratos de cadernos de capacitação, guias de orientação técnica, cartilhas, etc.

É nas duas primeiras unidades onde se encontra, com maior intensidade, um tratamento das questões históricas e conceituais sobre a política social, a assistência social, o risco e vulnerabilidade social, o trabalho socioeducativo, etc. Dos textos onde se condensam esses debates, três deles compunham o livro *Concepção e gestão...*, analisado no Capítulo

[298] Até aquele momento, oito Estados não haviam realizado essa contratação, e o restante, ou estavam executando a atividade (a maioria) ou haviam concluído as formações.

[299] Para garantir a uniformidade na execução dos cursos em todo o Brasil, até outubro de 2014 o MDS havia promovido oito "Oficinas de Alinhamento", reunindo 199 docentes, técnicos e gestores estaduais envolvidos nas capacitações. Participam da *RenepSUAS* 114 instituições, entre IES (públicas e privadas), Institutos Federais de Educação e Escolas de Governo. Dessas, 27 instituições estavam credenciadas (outubro de 2014) pra a realização dos cursos. Para 2014, um total de 20 Estados haviam aderido ao Termo de Aceite para a pactuação do cofinanciamento. A previsão era de uma repasse de 29 milhões, referentes a 40.991 vagas/meta. No segundo estágio do CapacitaSUAS, outros cursos estavam previstos. Na modalidade presencial: 1) Introdução ao Exercício do Controle Social; 2) Atualização em Vigilância Socioassistencial; 3) Atualização em Elaboração de Planos de Assistência Social; 4) Atualização sobre Especificidade e Interfaces da Proteção Social Básica do SUAS; 5) Atualização sobre o Reordenamento dos Serviços de Proteção Social Especial. Além disso, colocava-se a perspectiva de ampliar o curso de *Atualização em Indicadores* com ciclos voltados para o monitoramento e a avaliação, ofertar oficinas de aprendizagem para as equipes estaduais, e, inclusive, planejar cursos de especialização e mestrado.

[300] As citações adiante foram retiradas do site que hospeda as informações sobre os cursos do *Programa CapacitaSUAS*. Disponível no endereço: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id_grupo=81

anterior.[301] Quanto ao restante, achamos oportuno apresentar algumas observações gerais[302], considerando o principal deles: o texto de Carmelita Yazbek, *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*. Faremos isso adiante. Os outros dois cursos realizados, um sobre *Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM* (BRASIL, 2013f) e outro sobre *Gestão financeira e orçamentária do SUAS* (BRASIL, 2013g), contaram com material didático próprio, na forma de apostilas. Também retomaremos a análise de alguns elementos colocados nessas apostilas.

Cabe observar que o *CapacitaSUAS* incorpora um discurso ideológico pouco destoante em relação aquele identificado no *Gestão Social com Qualidade.* O que se diferencia são as temáticas dos cursos, o seu maior ou menor aprofundamento conceitual-histórico, sua atualização em relação às novas medidas de governo (Plano Brasil Sem Miséria, por exemplo) e às legislações/normatizações promulgadas. No caso do curso de *Introdução ao provimento de serviços*, são retomados e indicados, inclusive, textos-base utilizados no *Gestão Social com Qualidade*, sobretudo alguns artigos presentes no livro *Concepção e gestão...*

Tal fato fortalece a hipótese de que, ao longo da década, manteve-se uma unidade em relação às ideias e valores sustentados e difundidos através do governo no âmbito da assistência social, malgrado as mudanças de presidente e as substituições dos postos chaves no MDS (cargos de Ministro e Secretário de Assistência Social). Pode-se notar apenas uma tónica um pouco mais técnica, em contraste com as enunciações antes carregadas de interpelações políticas (a defesa do "Estado de bem-estar", contra as "teses neoliberais do Estado mínimo" ou o "capitalismo desregulamentado" etc.) e digressões teórico-conceituais (os poucos textos com esse caráter utilizados no *CapacitaSUAS* foram elaborados para o programa anterior ou durante sua vigência).[303]

---

[301] Correspondem aos artigos: 1) *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*, de Aldaíza Sposati; 2) *Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão*, de Carla Bronzo; e 3) *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social*, de Berenice Rojas Couto.

[302] Referimo-nos, principalmente ao texto *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*, de Maria Carmelita Yazbek, publicado num caderno de estudos do MDS (BRASIL, 2008, p. 79-131); a seção "Matrizes conceituais" do mesmo volume *CapacitaSUAS Volume 2 – Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados* (BRASIL, 2008, p. 38-77). Deixamos de lado alguns artigos que desenvolvem um debate sobre a questão dos trabalhadores, mas não aprofundam uma análise mais ampla sobre as políticas sociais e a assistência social, são eles: o artigo *Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS*, de Jucimeri Isolda Silveira, publicado num livro editado pelo MDS (SILVEIRA, 2011); e o artigo *Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores*, de Egli Muniz, do mesmo livro (MUNIZ, 2011a).

[303] Além dos artigos do livro *Concepção e gestão...*, temos os três volumes da coleção *CapacitaSuas*, publicados em 2008.

Aglutinamos os principais aspectos teórico-metodológicos e as construções ideológicas mais significativas, presentes nos materiais dos dois programas, nos subitens que seguem abaixo. Nos pontos onde estes reiteram as abordagens presentes no livro *Concepção e gestão...*, apenas faremos referência, para não incorrer em repetições. Porém, quando localizarmos outros elementos de caracterização daquelas abordagens, ou maiores desdobramentos delas, faremos um esforço para apreendê-las mais detalhadamente.

4.3.3 Vieses teórico-metodológicos e ideológicos das capacitações

4.3.3.1 Outras nuances da perspectiva formal-abstrata

Não carecemos insistir em dar mais provas acerca do *formalismo* e da visão *abstrata* de que padece a defesa dos "direitos de cidadania" e das "políticas públicas e sociais", assim como a abordagem do Estado, nos materiais de capacitação. Essa angulação, posta para o tratamento de complexos históricos intrínsecos à vida burguesa, consiste num traço invariável em todos os documentos analisados, alternando pouco, inclusive, as formas discursivas através das quais aparecem. Esse formalismo abstrato não deixa de ligar-se, por outra via, ao encaminhamento do horizonte das "políticas públicas de garantia de direito" para o cumprimento de objetivos muito específicos, ligados ao ideário social-liberal.

Na abertura do texto-base do *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família*, a "mensagem ao participante" do Ministro reiterava as mesmas palavras divulgadas na cartilha de apresentação do *Gestão Social com Qualidade*. Referindo-se aos compromissos firmados pelo governo, afirma ele que se busca, não apenas consolidar as "política de proteção e promoção social" enquanto "políticas públicas de garantia de direitos de cidadania". Se quer também "[...] garantir a todos e a todas as *oportunidades* para desenvolverem plenamente suas *capacidades* e assim viverem de forma digna e autônoma" (BARATTA et. al., 2008, p. 7). Aqui já se pode antever a linha predominante do ideário adotado na capacitação: a perspectiva do "desenvolvimento de capacidades" que fita reduzir "vulnerabilidades" para enfretamento dos "riscos sociais".

É com o mesmo formalismo-abstrato que a *Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal* encara o recente estatuto de cidadania da assistência social e as estratégias e ferramentas de "participação e controle

social". A passagem para o novo cenário dado por sua consolidação enquanto "política social de direitos" e a introdução nela de práticas participativas são proclamadas sem a consideração sobre como o potencial progressivo desses deslocamentos pode ser bloqueado pelas contradições da sociedade na qual se inserem. Na introdução do primeiro módulo da capacitação, vemos a celebração abstrata da mudança realizada a assistência social com a promulgação da CF 1988, cuja ocorrência "[...] *representou uma ruptura com a concepção dominante* até então, baseada na caridade e na benemerência privadas, bem como a instituição de uma perspectiva nova que a reconheceu enquanto política pública, inserida, ao lado das políticas de saúde e previdência, no âmbito da Seguridade Social" (BRASIL, 2009c, p. 26). Com o mesmo mote, é encarado o tema da participação e do controle social. Aquela importante mudança "[...] representou *uma ruptura também com a perspectiva autoritária e centralizadora* da gestão pública, prevalecente em nossa história" (BRASIL, 2009c, p. 26).

Na medida em que não circunscrevem tais inovações no todo social de que fazem parte, essas racionalizações tendem a resultar num discurso apologético que mistifica a "afirmação dos direitos" e a garantia da "participação e do controle social". Como se ambas pudessem, por si mesmas, suplantar o arcaísmo das visões caritativas, por um lado, e as retrógradas perspectivas autoritárias, por outro. Quando o poder ideológico do "filantropismo" e do "autoritarismo" está enraizado materialmente no próprio metabolismo do capitalismo periférico, donde nutrem sua capacidade de sedimentar consensos.

Com semelhante angulação, são tratados os temas do curso de *Gestão financeira e orçamentária do SUAS* do *CapacitaSUAS.* Os aspectos financeiros e orçamentários abordados na sua apostila (BRASIL, 2013g) centram-se no repasse de dados legais e técnicos afetos à administração e execução do fundo público, contornando todas as dimensões *históricas* e *políticas* que o condicionam. Sejam as disputas concretas operantes entre classes e frações de classe que o revertem para o atendimento de interesses privados – desde os mecanismos institucionais de usurpação dos recursos das áreas sociais para alimentar o *superávit primário*, até os circuitos legalmente estabelecidos que impõe um caráter *regressivo* para o financiamento da Seguridade Social, etc. Seja a *base socioeconômica* de onde se produzem o fundo público – a riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores. Restrita ao nível dos procedimentos e instrumentos jurídico-burocráticos, essas práticas de gestão corroboram uma "[...] leitura dos orçamentos apreendidos como uma peça técnica [que] silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades nos gastos, estabelecidos pelo bloco do poder" (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

Já nos referimos, no Capítulo anterior, às resultantes ideológicas da "tendência geral ao formalismo". Cabe-nos aqui nuançar apenas uma advertência: inobstante a determinação social desses conteúdos ideoculturais, parece evidente o caráter progressivo que a tentativa de socializar os aportes técnico-gerenciais, num horizonte liberal-republicano, adquire em relação às modalidades então dominantes (e pretéritas) de intervenção socioassistencial. Não é indiferente para frações pauperizadas das classes subalternas que precisam acessar a assistência social, se as mesmas são operadas através de práticas sistemáticas e abertas de clientelismo e manipulação política ou são encaminhadas por meio de uma organização racionalizada e instrumentos modernos de gestão pública, inspirados por ideais republicanos.

Numa mirada panorâmica, os conteúdos, por exemplo, dos cursos da *Capacitação para a Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* (BARATTA et. al., 2008) possuem um inegável valor: contribuem na necessária apropriação, pelos profissionais da assistência social, das transformações jurídicas e técnico-gerenciais pelas quais passou essa política social desde finais de 1980, aproximam esses quadros interventivos das novas ferramentas institucionais de gestão e implementação da assistência social, dos episódios históricos que balizaram suas principais alterações legal-normativas, das metodologias atuais empregadas segundo padrões unificados nacionalmente, etc.

4.3.3.2 A visão distributiva

No *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* a visão distributiva aparece articulada às reflexões sobre "exclusão". Logo nas páginas iniciais do seu livro-base, quando põe em exame as causas das desigualdades arraigadas na nossa formação social, o texto lança mão da noção de "exclusão" para encabeçar uma leitura daquelas desigualdades embasada numa perspectiva fundamentalmente *distributiva.* Essa leitura aparece, de início, associada à função da chamada "proteção social".

Afirma-se que o Estado vem enfrentando os problemas sociais e criando estratégias "[...] para oferecer proteção social ao grande contingente de brasileiros e brasileiras que, *excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico e afetados, ainda, por outras formas de exclusão*, vivem em situação de pobreza e extrema pobreza" (BARATTA et. al., 2008, p. 17). O entendimento da "exclusão", passaria, assim, pela compreensão dos processos de "concentração": "A nossa formação social e econômica foi marcada pela concentração das

riquezas produzidas por muitos, mas apropriadas por poucos" (BARATTA et. al., 2008, p. 17).

Não se trataria, portanto, da *produção social da riqueza* através de uma estrutura econômico social classista e movida por processos de exploração (e superexploração) do trabalho, mas de circuitos sociais distributivos concentradores. Fica claro como o "desenvolvimento econômico" em si é absolvido da problemática das desigualdades, apenas a "exclusão" em face dos seus benefícios é censurada. A "exclusão" seria então "[...] uma decorrência do resultado do processo de construção do país marcado pela concentração" (BARATTA et. al., 2008, p. 17). Embora isso seja colocado de modo legítimo, convenientemente, não se ousa tocar no debate da concentração (e monopólio) da propriedade dos meios de produção e da posse exclusivista, intrínsecos ao "desenvolvimento econômico" capitalista. Não casualmente, "para ilustrar a ideia de exclusão", o texto expõe "como esse processo ocorre com a *distribuição de renda* no Brasil" (BARATTA et. al., 2008, p. 18).

A explicação sobre os processos de "concentração" remete-nos às origens de nossa formação social, afirma o texto. Nessa interpretação, a base da formação brasileira foi a "concentração", mas colocada em termos de: (1) "*ocupação territorial*", que excluía parcelas importantes do espaço nacional dos "[...] processos dinâmicos de crescimento econômico e do desenvolvimento social" (BARATTA et. al., 2008, p. 18); (2) *de poderes políticos e econômicos*, que "[...] excluiu, por consequência, a maioria da população das decisões relevantes do desenvolvimento e de seus benefícios" (BARATTA et. al., 2008, p. 18); (3) de "[...] *oportunidades* de acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho", que "[...] excluiu a maioria dos seus integrantes do exercício da cidadania" (BARATTA et. al., 2008, p. 18); e (4) de "*atributo de cidadania* na população branca", que "[...] excluiu negros e índios de participarem, como protagonistas, da construção do núcleo hegemônico de nossa sociedade" (BARATTA et. al., 2008, p. 18).

Em suma, a denominada "exclusão" derivaria do caráter geral da *distribuição* concentradora, em parte alguma conectada ao seu "momento determinante" no interior da totalidade de produção, distribuição e consumo: o da *produção* antagonisticamente

estruturada, alijada pelos dramas próprios de uma formação heterônoma e dependente[304], dos quais é impossível destacar a opressão sistemática das classes possuidoras, movida para perpetuar essa mesma produção (e distribuição) "concentradora". Adotando tais prerrogativas, em que se faz tábula rasa do problema da *produção capitalista dependente,* e restringe-se a suas vicissitudes *distributivas*[305], o material da capacitação lança-se, no último módulo, na defesa de uma concepção de desenvolvimento (capitalista, por suposto) que pretenda sobrepujar os mencionados processos "exclusão": "Desenvolvimento é crescimento econômico, acompanhado de inclusão social, promoção do ser humano, redução de desigualdades e preservação do meio ambiente" (BARATTA et. al., 2008, p. 465).

Isso posto, nos perguntamos sobre quais os motivos que explicariam a continuidade dos processos de "exclusão" e, por conseguinte, da pobreza e da desigualdade no Brasil, desde períodos longínquos, até o momento recente. Eles mantiveram-se por indistintos "fatores históricos e culturais" e "[...] consolidaram-se pela sistemática *omissão do Estado e da nação brasileira* de enfrentá-las como questão social de enorme gravidade, por meio de políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento social" (BARATTA et. al., 2008, p. 19). De uma parte, nenhuma elucidação é fornecida acerca daqueles "fatores históricos e culturais". De outra, relega-se a causa para uma hipostasiada "omissão do Estado e da nação brasileira" de fazer face aos males sociais "[...] por meio de políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento social". Evade-se, com isso, de uma explicação causal que informe os *agentes e grupos sociais concretos*, as classes e frações de classe, que, condicionadas pela formação socioeconômica do país e a dependência imperialista externa,

---

[304] Algumas vezes Marx chamou atenção para a unidade (e as relações recíprocas) entre *produção, distribuição e consumo*, mas sempre insistindo no caráter predominante da produção. No final do *Livro III* de *O capital*, o autor concluía que "[...] as relações de produção correspondentes a esse modo particular de produção historicamente determinado [modo capitalista de produção] [...] têm caráter específico, histórico e transitório; as relações de distribuição, na essência, se identificam com as relações de produção, das quais são a outra face, de modo que estas e aquelas participam do mesmo caráter historicamente transitório" (MARX, 2008e, p. 1154). Sobre as relações de determinação, é conhecida essa passagem dos *Grundrisse:* "O resultado a que chegamos não é que produção, distribuição, troca e consumo são idênticos, mas que todos eles são membros de uma *totalidade*, *diferenças dentro de uma unidade*. A produção estende-se tanto para além de si mesma na determinação antitética da produção, como *sobrepõe-se sobre os outros momentos*. É a partir dela que o processo sempre recomeça. É auto-evidente que a troca e o consumo não podem ser predominantes. Da mesma forma que a distribuição como distribuição dos produtos. No entanto, como distribuição dos agentes da produção, ela própria é um momento da produção. Uma produção determinada, portanto, determina um consumo, uma troca e uma distribuição determinados, bem como relações determinadas desses diferentes momentos entre si." (MARX, 2009, p. 53).

[305] Em recente publicação, Mészáros (2015, p. 25) afirma: "Mesmo em sua fase mais progressiva de desenvolvimento, o liberalismo restringiu seus pontos de vista reformatórios e correspondentes esforços práticos estritamente à esfera da *distribuição* dos bens produzidos; naturalmente com sucesso de duração insignificante. Pois o liberalismo sempre fechou os olhos para o fato embaraçoso de que uma melhoria significativa viando uma sociedade equitativa só pode resultar de uma mudança fundamental na estrutura da própria produção".

estabeleceram formas de dominação política, através do Estado correspondente, resistentes, por longo período, aos mecanismos de socialização econômico-política já conhecidos nos países centrais. Diga-se: desde as liberdades e direitos políticos, até as propaladas políticas sociais de caráter universalizante.

Caberia questionar, então, de onde brotou o novo arcabouço de direitos civis, políticos e sociais de que hoje desfrutamos. Segundo o texto, da mesma instância que antes lhes era omissa: da superestrutura jurídico-política, isto é, do Estado (estrito senso). Com a "redemocratização no final da década de 1980" e, mais precisamente, através da "[...] Constituição de 1988, é que passamos a ver que a pobreza e a desigualdade não poderiam ser enfrentadas ou mitigadas sem uma firme determinação do Estado em assumir suas responsabilidades na condução de políticas públicas voltadas à proteção social garantidoras de direitos" (BARATTA et. al., 2008, p. 19). Assim, é ladeado o fulcro desses processos: as *contradições precipitadas pelo desenvolvimento socioeconômico e as longas lutas operárias e populares* que arrancaram tais garantias sociopolíticas do ordenamento dominante e seu Estado.

Estas lutas, quando referidas, o são de modo episódico ao longo do texto, recebendo um tratamento pouco determinado e alusivo. Num momento, assume-se, de passagem, que "[...] a maioria dos direitos sociais foi sendo *duramente conquistada* e só valeram mesmo quando foram regulamentados pelas Constituições e pelas leis que as sucederam" (BARATTA et. al., 2008, p. 25); ou que os direitos sociais "*decorrem das lutas sociais*" (BARATTA et. al., 2008, p. 26); em seguida, uma sintética interpelação coloca: "Você já deve ter observado que os Direitos são decorrentes de *lutas políticas consagradas pela Nação* na forma da Lei" (BARATTA et. al., 2008, p. 26); mais a frente, insiste-se: "O importante é você fixar que direitos sociais e direitos humanos *são coisas que se conquistam e para que se transformem em benefício real são necessários muita luta e muitos debates* [...]" (BARATTA et. al., 2008, p. 27).

Como no livro *Concepção e gestão...*, os movimentos das *classes trabalhadoras e subalternas*, protagonistas das lutas que resultaram naquelas garantias legais e sociais, são diluídos numa remissão passageira e imprecisa (as "lutas sociais", as "lutas políticas", etc.). Em suma, no tratamento expositivo dispensado para essa problemática, é o Estado que *tende* a aparecer no papel de demiurgo da história dos direitos sociais; apenas aconselhando-o e incitando-o, com um semblante pouco definido, conseguimos entrever seu *Sancho Pança*, as "lutas sociais". Contudo, em nenhum aspecto é possível vislumbrar o solo histórico onde

trafegaram (e trafegam): a base socioeconômica concreta, seu metabolismo e suas contradições.[306]

No curso de *Indicadores para diagnóstico e acompanhamento* do *CapacitaSUAS* a visão distributiva aparece articulada mais expressamente com as ressignificações da "pobreza" operadas pelo ideário social-liberal. Esse curso buscava capacitar gestores, técnicos e coordenadores de unidades sociais para a realização de diagnósticos relativos ao contexto socioeconômico e à dimensão da pobreza nos estados e municípios, fornecendo subsídios para a elaboração dos Planos de Assistência Social e o acompanhamento dos programas e ações.

A postila do curso introduz uma definição de pobreza relacionada a "situações de carência e vulnerabilidade" (BRASIL, 2013f, p. 2). Para a produção de indicadores sociais, seria necessário encarar esse fenômeno como "[...] incapacidade dos indivíduos de terem uma condição de vida adequada, em decorrência dos baixos rendimentos auferidos" (BRASIL, 2013f, p. 3), mas, igualmente, como resultado da privação de "necessidades básicas" (BRASIL, 2013f, p. 3). Colocada como um "fenômeno complexo", a pobreza consistiria numa "categoria multidimensional", cuja natureza não estaria reduzida às "privações materiais", também se traduzindo pela "[...] carência de direitos, de oportunidades, de informações e de possibilidades" (BRASIL, 2013f, p. 3). Inobstante esse "enfoque multidimensional", o texto revela-nos que para fins de operacionalização dos programas e benefícios, a renda (expressa nas linhas *per capta* de pobreza e extrema pobreza) permaneceria o indicador decisivo utilizado para a seleção de beneficiários: "A linha de extrema pobreza, elaborada pelo Banco Mundial, foi adotada pelo Governo Federal brasileiro como critério de focalização das políticas de combate e superação à extrema pobreza" (BRASIL, 2013f, p. 4).

[306] Interessante observar como, no texto, as garantias jurídico-legais consagradas na Constituição de 1988 insurgem, de sobressalto, no início no debate que introduz a questão dos direitos, sem informar as mediações (históricas, econômicas e políticas) que lhes dão inteligibilidade. Apenas num momento posterior, os processos políticos (e apenas eles) aparecem referidos de modo abstrato e pontual. O tema das lutas políticas apenas irá aparecer novamente – e com o mesmo tratamento pontual e homogeneizador – na abordagem dos mecanismos de controle social. Em certa altura, destaca-se: "No Brasil, o tema do controle social tomou vulto na década de 1980 em um *contexto de mobilização e efervescência política em torno da luta pela redemocratização* do Estado brasileiro, e ganhou *status* legal a partir do texto constitucional de 1988, que abriu caminhos e fincou as bases para a construção de propostas de democracia participativa" (BARATTA et. al., 2008, p. 219). Malgrado a importância da insistência em diversificar, ampliar e flexibilizar as instâncias de tomada de decisão e as estratégias de participação (inclusive apelando para a criação de fóruns, a inserção dos movimentos sociais e a efetiva presença dos usuários), a discussão sobre o "controle social" permanece imputando uma concepção despolitizada e aclassista da "sociedade civil", recorrendo, inclusive, à noção ultrapassada de "comunidade" (ver BARATTA et. al., 2008, p. 220, p. 248, p. 260, p. 305-308).

De uma parte, a capacitação acaba por corroborar e difundir as definições adotadas pelos organismos multilaterais para a compreensão da pobreza e o seu "enfrentamento". E isso, não apenas incorporando, sem nenhuma problematização de ordem sociopolítica, os mesquinhos parâmetros para sua mensuração, segundo os critérios de renda adotados, mas apelando para as formas de "medição da pobreza" forjadas pelo pensamento social-liberal, sobretudo através do chamado "enfoque multidimensional" – ver Mauriel (2013), Pereira e Amorim (2010), Rocha (2003). De outra parte, o curso isenta-se de propor uma leitura causal do fenômeno, que o conecte às legalidades históricas e estruturais da forma abrangente de organização social da qual emerge. O que demandaria apreendê-lo enquanto resultante necessária da *exploração de classe* e da *lei geral que rege a acumulação capitalista*.

Esse curso consiste num investimento exclusivo na divulgação dos métodos e instrumentos de captação *fenomênico-empírica* da pobreza (segundo perspectivas mais ou menos restritas), voltada à detecção das manifestações epidérmicas e autonomizadas da "questão social".[307] Longe de encontrarem-se num sistema econômico estruturalmente desigual, as causas que a alicerçam – sugere o texto da apostila – ligam-se a determinadas alternativas excludentes de "modelo de desenvolvimento" adotado nos marcos da ordem dominante. Dependendo do "modelo" adotado, a pobreza poderia ser enfrentada de modo promissor.

Não coincidentemente, é nesses termos que se explica a melhora nos índices de pobreza e distribuição de renda na última década: "[...] as bases do *modelo brasileiro* criaram condições para um processo contínuo e permanente de *desenvolvimento econômico aliado a avanços sociais*" (BRASIL, 2013f, p. 5). Desenvolvimento possibilitado pelas "decisões acertadas em políticas públicas", "a implementação de políticas articuladas entre as três esferas de governo, contando com a participação social", "o resgate e a ampliação da capacidade de planejamento e investimento do Estado brasileiro", "as decisões de política econômica no sentido de fortalecer o mercado interno".[308] Aqui ecoa aquela leitura estritamente *distributiva* das contradições e males sociais emergentes no mundo burguês, segundo a qual a pobreza resume-se num problema de *distribuição* de renda, oportunidades,

[307] Vários instrumentos de levantamento dos indicadores sociais e de gestão são abordados: o diagnóstico socioeconômico e o socioterritorial, o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, o Censo SUAS, o Cadastro Único, dentre outros.

[308] No plano econômico, o ditoso enfrentamento da pobreza passou pelas "[...] escolhas e políticas [que] permitiram a redução dos juros, a expansão do crédito, a redução da dívida líquida do setor público e a ampliação do investimento público. Para a população, a valorização do salário mínimo, os programas de transferência de renda, o maior acesso à infraestrutura social e o barateamento do crédito têm elevado o poder de compra das famílias, especialmente as mais pobres (BRASIL, 2013f, p. 5).

direitos, etc. O "crescimento com inclusão" explica-se pelo fato de que: "Nos últimos 10 anos, a economia brasileira foi marcada pela combinação de crescimento econômico e melhoria na distribuição de renda" (BRASIL, 2013f, p. 6), além do acréscimo das "oportunidades de trabalho" e do incremento dos índices de escolarização.[309]

A persistência e acirramento da pobreza ao longo do século XX no Brasil explica-se, através da mesma perspectiva *distributiva*, pelo "padrão de desenvolvimento" do seu "sistema de proteção social" – a principal medida acionada pelo Estado para "garantir condições mínimas de vida para o cidadão brasileiro" (BRASIL, 2013f, p. 15). Posto que este sistema tradicionalmente "[...] focou seu atendimento nos trabalhadores formais em situação de incapacidade por acidente ou idade, deixando os indivíduos excluídos do mercado de trabalho sem acesso aos programas e benefícios da proteção social pública" (BRASIL, 2013f, p. 15). Padrão superado apenas "[...] com a Constituição Federal de 1988 que emergiu no país um verdadeiro sistema de seguridade social", o qual foi efetivado tão-somente nos governos petistas, após um interregno marcado pela vigência de "escolhas políticas" que retardaram sua implementação nos anos 1990: "O processo de regulamentação e implementação do novo padrão de Seguridade Social só seria retomado nos anos 2000, com o Governo Lula" (BRASIL, 2013f, p. 16).

A história das políticas sociais no país é, com isso, resumida, enxugada e modelada para servir a uma visão laudatória do atual governo. É assim que na última seção do texto da primeira aula, dedicada a retomar sinteticamente as principais lições aprendidas, um dos pontos em destaque reafirma que a trajetória do sistema de proteção social brasileiro pode ser dividia basicamente em dois períodos: "[...] sendo o primeiro marcado por ações meritocráticas, seletivas e fragmentadas, enquanto o período atual, que inicia com a Constituição Federal de 1988 e se consolida a partir de meados dos anos 2000, é marcado pela preocupação com a garantia de direitos" (BRASIL, 2013f, p. 31).

E, acrescente-se: como em outros cursos, a explicação oferecida acerca da natureza e da função desse "sistema de proteção social" mobiliza uma visão idealizada da sociedade, pretensamente isenta de antagonismos e disfunções estruturais, combinada aos referenciais do social-liberalismo: "Atualmente, a proteção social consolidou um regime de *solidariedade para os indivíduos* com carências decorrentes da *vida em sociedade*. É um pacto dos diversos

[309] Para evidenciar essas mudanças, são expostas a melhorias nos indicadores de crescimento e distribuição de renda (PIB *per capta* e GINI, renda domiciliar *per capta*, distribuição de renda regional), de pobreza extrema, de desemprego, de escolarização, de analfabetismo e de trabalho e mortalidade infantil.

grupos da sociedade para a *redução da vulnerabilidade, da insegurança e do risco* da pobreza" (p. 19).[310]

4.3.3.3 Política social, risco e vulnerabilidade social

Toda aquela abordagem linear e abstrata da política social, e da assistência social em específico, é reafirmada nas capacitações. No *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* do *Gestão Social com Qualidade*, as políticas sociais "Decorreram, na verdade, da *evolução da democracia* e da absorção pelo conjunto da sociedade, inclusive pelos governos, de direções políticas que progressivamente *vêm sendo determinadas por consensos sociais*" (BARATTA et. al., 2008, p. 29). Elas constituiriam, com isso, "[...] o *lugar de encontro* entre a ação governamental (e todos os instrumentos que lhes dão consistência) e a política vista como um campo de *negociações de conflitos e consensos*" (BARATTA et. al., 2008, p. 29).

A ênfase principal é colocada, menos que nos "conflitos", nos consensos e compromissos políticos, predominantemente insulados na esfera superestrutural da vida social. Numa assertiva conclusiva, o texto advoga: "Uma Política Pública será a definição de instrumentos de gestão – normas, planos de ação, recursos fiscais, formas de atuação do Estado, formas de cooperação com a sociedade – que, estabelecidos em lei, irão permitir a *concretização de um compromisso público acordado no campo político*" (BARATTA et. al., 2008, p. 30). E acrescente-se: estas teriam "[...] como finalidade última concretizar a *ação do Estado e da sociedade civil* na prevenção e no combate à pobreza, à desigualdade e à *vulnerabilidade social*, que são direitos dos brasileiros e brasileiras" (BARATTA et. al., 2008, p. 31).

Não se limitariam, pois, a definir a intervenção do Estado, esgotando-se nela. Remetem, com efeito, a "[...] um conjunto de iniciativas, expressas em normas, regulamentos, procedimentos, que se viabilizam por meio de uma ação conjunta do Estado – atuando numa

[310] Na terceira aula, a noção de vulnerabilidade é destrinchada, atrelando-se com mais ênfase aos pressupostos do social-liberalismo (como o de "estrutura de oportunidades", de "ativos" e "capacidades"): "[...] a análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os 'ativos' materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas" (Aula 3, p. 13). Essa abordagem se encontra presente no livro *Concepção e gestão*... analisado no Capítulo anterior.

perspectiva de cooperação federativa – e da Sociedade." (BARATTA et. al., 2008, p. 30). Se essa perspectiva coopera para esterilizar a concepção sobre as "políticas públicas", em face da direção de classe que nelas predomina (destinada à conservação de determinado ordenamento social) e a conflitualidade social (também de base classista) que as atravessam, contribuem para manter ofuscado, ademais, seu fundamento ineliminável: os dinamismos (e contradições) socioeconômicos concretos postos pela reprodução ampliada das relações capitalistas, especialmente na fase monopolista.

Todavia, os módulos da capacitação parecem não compartilhar de uma posição unívoca e linear, no tratamento das políticas sociais.[311] Naquele dedicado a *Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS* (módulo 4º) transparecem elementos categoriais e históricos mais alinhados com uma vertente crítica da teoria social, cujo emprego na construção textual sucedeu, porém, de modo seletivo e inorgânico. Embasa-se, por exemplo, numa concepção de "questão social" que absorve maiores determinações históricas. Encara-a como "[...] um terreno de disputas, pois diz respeito à *desigualdade econômica, política e social entre as classes na sociedade de mercado*, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços, socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania" (BARATTA et. al., 2008, p. 235).

Abordando especificamente a construção da política de assistência social, além de mencionar o "amplo processo de lutas no interior da sociedade" (BARATTA et. al., 2008, p. 235) que foi travado para a regulamentação dos artigos promulgados na Constituição de 1988, assinala as circunstâncias adversas impostas às políticas sociais nos anos 1990, com a "reforma do Estado" de "forte caráter neoliberal". As "medidas de ajuste na economia" haviam provocado "[...] severas restrições aos gastos públicos, em especial na área social, e privatizações de empresas e organizações estatais" (BARATTA et. al., 2008, p. 234). Em tal contexto, "[...] foram encolhidas as responsabilidades estatais na regulação das políticas públicas e valorizadas as *'virtudes'* da regulação pelo mercado" (BARATTA et. al., 2008, p. 234). O "enfrentamento da pobreza e da desigualdade" passa, nessas circunstâncias, "[...] a ser tarefa da solidariedade da sociedade ou de uma ação estatal aleatória e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem as organizações sociais e a comunidade em geral" (BARATTA et. al., 2008, p. 235). Elas recolocam em cena "[...] práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância ações do denominado *Terceiro Setor*

[311] Em parte isso se explica pelo fato de que as equipes de conteudistas de cada módulo variaram. Os intelectuais dispensados para formular os textos acabaram por refletir (em maior e menor grau) suas perspectivas teórico-metodológicas particulares nos conteúdos por eles projetados.

(não governamental e não lucrativo), como expressão da transferência à sociedade de respostas às sequelas da questão social" (BARATTA et. al., 2008, p. 235).

Foi na "contramão" dessa "ordem econômica internacional mundializada" que havia se consubstanciado nosso "Sistema de Proteção Social" e no bojo da qual os "debates e lutas no interior da sociedade" brasileira exigiam a estruturação e aprofundamento de tal sistema: "Enquanto o mundo vivia um processo de enxugamento do investimento público estatal na área social, o Brasil instituiu seu Sistema de Seguridade, tendo a concepção da *cidadania* como pano de fundo" (BARATTA et. al., 2008, p. 235).

No terreno da política de assistência social, isso demandava "[...] romper com a ideia do direito como favor ou ajuda emergencial, prestados sem regularidade e por meio de um processo de centralismo decisório" (BARATTA et. al., 2008, p. 237). Além de suplantar a forma de utilização "dos recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista" (BARATTA et. al., 2008, p. 237). O "novo modelo socioassistencial" deveria reafirmar a "primazia do papel do Estado" na condição de agente construtor e implementador central das bases operacionais necessárias à efetivação dos serviços: "A perspectiva é a de um Estado dotado de um *sistema de gestão moderno*, que utilize as *inovações tecnológicas de gestão social e informação*, em busca de *competência técnica* e transparência política" (BARATTA et. al., 2008, p. 238).

A crítica das distorções tradicionalmente imperantes nas políticas de assistência social também transparecia em outros momentos do texto. O primeiro módulo denuncia a reatualização dessas distorções nas ações encaminhadas durante os anos 1990, pautadas "numa visão ainda fragmentada da forma de incorporação dos beneficiários", "reiterando a maneira focalista, pontual e segmentada da ação tradicional", com a organização de "[...] programas prioritariamente pontuais, de caráter centralizado, com baixa responsabilidade do Estado e operados de forma secundária (por meio de subsídios ou subvenções sociais), em detrimento de serviços de caráter continuado" (BARATTA et. al., 2008, p. 46). Essa forma de compreensão da organização da política – de acordo com tal argumento – não lograva "[...] superar aspectos associados à subalternidade, ao assistencialismo e aos ritos vexatórios da demonstração das necessidades dos beneficiários, mantendo as aquisições no campo da ajuda, da caridade, da benesse" (BARATTA et. al., 2008, p. 46).

De uma parte é manifesta a recusa desse passado – inclusive advogando que "[...] o novo sistema de gestão nacional representa um momento de mudança e de anulação do paradigma conservador da área de atuação do profissional da Assistência Social" (BARATTA

et. al., 2008, p. 315) – e são expressas impostações críticas na leitura da política social. Mas, de outra parte, a *alternativa positiva* posta encontra-se encerrada, em geral, nas formas de racionalidade difundidas pela hegemonia burguesa. Já deparamo-nos, antes, com o "fetichismo da técnica", com a adoção de uma visão abstrata da cidadania e da política social, e com uma abordagem das contradições sociais enclausurada na dimensão *distributiva*.

Mas seja qual for a leitura, os objetivos e as funções das políticas sociais aparecem associados aos elementos teóricos do pensamento social-liberal, nomeadamente, às acepções de "risco e vulnerabilidade social". Ainda no *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família* do *Gestão Social*, o "princípio da Seguridade Social" reafirma "[...] a criação de uma Rede de Proteção Social que, englobando um conjunto de ações, é capaz de *garantir direitos e de reduzir a ocorrência de riscos sociais"* (BARATTA et. al., 2008, p. 37). Ele é, assim, "[...] complementar ao princípio de integração da assistência social, da previdência social e da saúde às demais políticas sociais e econômicas, cujas dinâmicas determinam em grande parte o *enfrentamento das vulnerabilidades e dos riscos sociais*" (BARATTA et. al., 2008, p. 37). Em termos amplos, portanto: "A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças, que cubra, reduza ou previna *situações de risco e de vulnerabilidades pessoais e sociais*" (BARATTA et. al., 2008, p. 234).

Quanto ao caráter específico das ações socioassistenciais, o curso reafirma a adoção das noções de "risco e vulnerabilidade" presentes na PNAS (ver BARATTA et. al., 2008, p. 25, p. 247) e na NOB/SUAS (ver BARATTA et. al., 2008, p. 299). Na avaliação esboçada, as "duas vertentes de ações da proteção social" próprias da assistência social (os serviços e os benefícios) foram delineados pelo Estado na "[...] direção de diminuir a pobreza e as desigualdades, proteger indivíduos e famílias de *situações de vulnerabilidade e risco social*" (BARATTA et. al., 2008, p. 42). O caminho apropriado para atingir tais objetivos consiste no "desenvolvimento de capacidades".

Não é casual que encontremos o argumento segundo o qual a "concepção de Assistência Social, contida na LOAS" visa assegurar benefícios, programas, projetos e serviços estruturados para o enfrentamento de condições de "[...] *vulnerabilidades* que *fragilizam a resistência* do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do *desenvolvimento de potencialidades* essenciais à *conquista da autonomia*" (BARATTA et. al., 2008, p. 236). Noutros termos, "[...] essa política, vista de forma integrada, pode contribuir para o *desenvolvimento de capacidades e*

habilidades de seus usuários, reduzindo os níveis de desigualdade social no Brasil" (BARATTA et. al., 2008, p 45) (argumento que ecoa também nas p. 51 e p. 331).

E essa atuação da assistência social na perspectiva da "[...] garantia de direitos, da inclusão social, do desenvolvimento do protagonismo e da autonomia individual e coletiva" fundamenta-se "[...] na dimensão socioeducativa que perpassa todas as ações a serem desenvolvidas no âmbito desta Política Pública" (BARATTA et. al., 2008, p. 396). São mediações *diretivas* (pedagógicas) orientadas para produção de mudanças no *modo de ser e viver* das frações das classes subalternas alvos da assistência social. Definem-se do seguinte modo, pelo material da capacitação: "As ações socioeducativas constituem um campo privilegiado para o *trabalho de valores éticos e políticos*" (BARATTA et. al., 2008, p. 396). Elas "[...] possibilitam abordagens que auxiliam *na construção e consolidação de projeto de vida e de sociedade* (BARATTA et. al., 2008, p. 398)". Tais valores são sustentados em termos da "[...] defesa e afirmação de direitos, com vistas à emancipação, autonomia e cidadania" (BARATTA et. al., 2008, p. 397). Na análise do livro *Concepção e gestão...* já observamos os fundamentos ideológicos e algumas tendências político-pedagógicas dessas conceituações.

4.3.3.4 O percurso pseudo-histórico da assistência social

O formalismo abstrato também é aplicado quando se busca esboçar o "percurso histórico trilhado pela assistência social" (p. 26) na *Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2010c). Esse "percurso" nos fornece um panorama de como os padrões da ação assistencial desencadearam-se ao longo do tempo, desde as iniciais práticas filantrópicas e caritativas ligadas à igreja, passando pela criação dos primeiros órgãos de centralização e organização das obras públicas e privadas (CNSS, LBA) até a criação do MPAS durante o regime civil-militar e a configuração dada à política de assistência social na CF 1998.

Tanto as instâncias e mecanismos institucionais que foram sendo gestados pelo Estado para racionalizar e gerenciar as políticas de assistência social, quanto seus anacronismos e vicissitudes reiterados com o tempo – por exemplo, a manutenção de seu provimento nas bases da benemerência e da iniciativa das entidades privadas subvencionadas pelo Estado, premida pelo clientelismo político, e constituída como componente de "um sistema dual de

proteção social" – interpõe-se destacados do movimento histórico das classes em luta e do evolver socioeconômico. O que sobra, não é um "percurso histórico", mas um "percurso institucional" pincelado com informações historiográficas.

Embora o objetivo dessa seção do texto seja permitir ao aluno "identificar os processos históricos *fundantes* da Assistência Social" (BRASIL, 2010c, p. 23), apenas poucas e genéricas pistas permitem divisar os fundamentos societais que particularizam o "percurso histórico" dessa política social: uma pontual menção à base agrária e escravista dos primeiros séculos; uma curta referência ao fim do escravismo, aos "processos de industrialização" do século XIX e ao "fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas" (BRASIL, 2010c, p. 27) nesse contexto; uma breve e vaga alusão aos compromissos classes e frações de classe no Estado novo (as quais não se pode conhecer concretamente quais são);[312] uma ligeira indicação à "crise do petróleo" em 1974 e ao acirramento da pobreza dela decorrente; e alguns apontamentos (mais generosos) sobre as lutas das "classes populares" pela melhoria das condições de vida durante a crise do final do regime ditatorial.

Com essas remissões residuais, cujo teor flerta com uma perspectiva histórica, sugerindo um pseudo-historicismo, o texto da capacitação mantém uma larga distância das determinações concretas e significativas que fundaram o "percurso histórico" da assistência social:

— As condições do nosso passado colonial-escravista[313], castrado pela subordinação aos mercados externos, pelo monopólio oligárquico da terra (imposto com a exploração dos produtos agrícolas) e pelo domínio político-ideológico das classes correspondentes. Domínio mantido principalmente através de seus prepostos, empregados para o controle das massas expropriadas e a reprodução das relações arcaicas (no caso, o papel de destaque fornecido pela Igreja, suas obras, etc.).

[312] Quanto a isso, o texto contribui para uma distorção histórica: rotula o *golpe de Estado* de 1930 (uma revolução passiva) de "Revolução de 1930", afirmando: "*A Revolução de 1930* conduziu a questão social para o centro a agenda pública. Até que ponto isso representou uma ruptura com as formas pretéritas de assistência aos pobres é o que veremos a seguir" (BRASIL, 2010c, p. 27). Mais à frente acrescenta, referindo-se ao processo de modernização conservadora, essa sentença que não explica acerca do seu conteúdo social concreto: "*O regime pós-revolucionário* (sic!) se estruturou sobre as bases de um 'Estado de compromisso', orientado para a gestão e conciliação dos interesses sociais, políticos e econômicos em disputa, existente em uma situação de relativo equilíbrio de forças entre as diferentes classes e frações de classes da sociedade" (BRASIL, 2010c, p. 28). É com essa fraseologia aparentemente crítica, mas vazia e imprecisa, que o texto intentar explicitar os "processos históricos fundantes da Assistência Social".

[313] Evidentemente, essa marca genético-estrutural apenas pode ser concretamente inteligível se considerada a análise da *entificação do capitalismo* no Brasil segundo a "via prussiano-colonial" e seu processo conciliação pelo alto qualificado de "bonapartismo-colonial" (MAZZEO, 2015).

— Os antagonismos de classe nascidos com a emergência das relações tipicamente capitalistas, as iniquidades humano-sociais delas abrolhadas e os movimentos e lutas operários insurgidos contra essas relações específicas. As quais demandavam respostas conservantistas, em termos de padrões novos de enfrentamento das desigualdades.

— As transformações econômicas e sociopolíticas enquadradas por processos de modernização conservadora, que levaram as classes burguesas a transigir com o passado. Não apenas através da reiteração do modelo agroexportador, mas em termos da recomposição das modalidades pretéritas de controle político-ideológico – como o patrimonialismo, o clientelismo, o favor –, a limitação da democracia representativa e a recusa à universalização dos direitos sociais para além dos trabalhadores urbanos, por exemplo.

— A manutenção do caráter dependente e periférico do capitalismo no Brasil, articulado aos processos de superexploração do trabalho, que resultava numa atuação histórica das classes dominantes marcadamente *antirreformista.*

— A evolução para o capitalismo dos monopólios, coroada pela autocracia burguesa, e o esgotamento do ciclo expansivo com a abertura da "crise estrutural do capital" e suas manifestações na particularidade brasileira. Consequências expressas no esgotamento do crescimento econômico experimentado no ciclo ditatorial e a entrada em cena do movimento operário e popular, caucionando a inscrição dos direitos sociais no texto constitucional.

As determinações históricas basilares da constituição e do percurso da assistência social no Brasil mostram-se apenas em interpelações esporádicas e superficiais ao longo do texto da capacitação. Cabe reconhecer, contudo, que a proposta (e a tentativa) de fornecer uma interpretação histórica dessa política social tende a estimular o alargamento do horizonte intelectual dos participantes para além dos enfoques meramente técnico-normativos aos quais poderia se prender a formação. Ou seja, ele contempla algum espaço para expressão dos (e debate sobre os) condicionamentos econômicos e sociopolíticos que a formação brasileira – e o confronto entre classes nela operante – colocavam para a constituição das políticas sociais, seus percalços, limites, etc. Todavia, quando essa abordagem "histórica" passa a ser aplicada para a compreensão dos processos ocorrentes após os anos 1990, todo o investimento empregado numa leitura crítica é abafado pela resultante a que chega: a defesa sem reservas

dos governos petistas e do pensamento socialdemocrata. Já observamos isso em diversos momentos. Vejamos como essa linha argumentativa é traduzida nessa capacitação.

Observemos como o texto denuncia as resistências à implementação da LOAS, postas pela "globalização econômica e financeira e a onda de reformas neoliberais" (BRASIL, 2010c, p. 32) nos anos 1990. E apregoa: "[...] o caráter social-democrata de nossa Constituição revela que o contexto político brasileiro daquele período andava na contracorrente das transformações mundiais resultantes da aplicação do paradigma neoliberal" (BRASIL, 2010c, p. 32). Este último entendido como "[...] um modelo de pensamento político e econômico segundo o qual o livre mercado é o mecanismo mais eficiente para a regulação das relações sociais" (p. 32).[314] Nessa linha, é localizado o início da "onda neoliberal" no Brasil na atuação do governo Collor, que promoveu "[...] o desmonte da máquina pública, a abertura comercial e contenção dos gastos sociais" (BRASIL, 2010c, p. 33). Daí a dificuldade – já no governo Itamar Franco – da aprovação da LOAS, reclamada através da mobilização das "[...] organizações da sociedade civil e os setores políticos e acadêmicos historicamente envolvidos com a luta pelo direito à Assistência Social" (BRASIL, 2010c, p. 34).

O texto ainda retrata como a continuidade do projeto neoliberal, durante os anos do governo FHC, impactava na "refilantropização da Assistência Social", com a criação do PCS – cuja implantação foi objeto de críticas e desaprovação dos participantes das I e II Conferencias Nacionais de Assistência Social (BRASIL, 2010c, p. 36). Mas esse predatório processo teve seu destino selado – sugere o texto – após o pleito de 2001: a "[...] vitória eleitoral do projeto de um governo democrático e popular, abria uma nova conjuntura política no país". Visando galgar essa "nova conjuntura": "O presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu com o fim do desmonte do Estado e com o seu fortalecimento para o desempenho das funções necessárias a promoção da cidadania e do bem-estar social" (BRASIL, 2010c, p. 37). Desse ponto em diante, o livro da capacitação não mais vai

[314] Desnecessário insistir que – malgrado essa pretensa leitura crítica da conjuntura atual – não nos é informada nenhuma pista sobre a *base de classe específica* da ofensiva neoliberal, ou como a mesma manifesta – de forma intensa e ampliada – o movimento de reprodução das *relações de exploração capitalistas*, das quais o "livre mercado" é *uma parte integrante*. Contorna-se a crítica às relações de classe e exploração capitalistas para se isentar de fornecer uma resposta apropriada a elas na proposição de "novos projetos de desenvolvimento". A estes, caberia apenas corrigir as distorções econômico-sociais do "livre mercado" e não superar suas bases fundantes. Não coincidentemente, o livro da capacitação coloca: "É preciso envolver, em seu enfrentamento político [da subalternidade], diferentes atores comprometidos ética e politicamente com uma *sociedade livre das extravagâncias e ganâncias do mercado predador*, com intuito de construir uma sociedade democrática e socialmente justa – uma obra coletiva para a coletividade" (BRASIL, 2010c, p. 49).

"identificar os processos históricos fundantes da Assistência Social" de nossa época – como tentou, tratando da década de 1990 – relacionados àquele "paradigma neoliberal", articulador do "desmonte da máquina pública, a abertura comercial e contenção dos gastos sociais".

No *Curso de Introdução ao provimento de serviços* do *CapacitaSUAS*, é nas duas primeiras unidades onde se encontra, com maior intensidade, um tratamento das questões históricas e conceituais sobre a política social, a assistência social, o "risco e vulnerabilidade social", o trabalho socioeducativo, etc. Dos textos onde se condensam esses debates, o de Carmelita Yazbek, *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*, traz também pontos dissonantes em relação às leituras predominantes nos documentos governamentais.

A autora propõe uma análise abrangente sobre o Estado, as políticas sociais e a assistência social. Informa a constituição e o desenvolvimento das políticas sociais nos marcos da sociedade capitalista da fase dos monopólios (estruturalmente desigual e fundada na exploração intrínseca à "relação capital trabalho"), com a intervenção do Estado a ela vinculado nos conflitos e contradições postos pelas lutas operárias, seu ingresso no cenário político – manifestando a assim chamada "questão social". Com a mesma angulação, informa, panoramicamente, a trajetória das políticas sociais na particularidade brasileira e, em específico, da assistência social. Inclusive sinalizando os reveses a elas colocados pelo "avanço do neoliberalismo" no contexto da "nova ordem capitalista internacional" (YAZBEK, 2008).

Todavia, essa leitura, levada a cabo com aportes teórico-metodológicos da vertente crítico-dialética, mescla-se com impostações analíticas estranhas a esse referencial. Conclui, por exemplo: "De modo geral, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros" (YAZBEK, 2008, p. 87), afastando-se, assim, da própria angulação crítica que sustenta, a respeito do *caráter de classe* do Estado e sua *relação orgânica* com a reprodução do capital e suas contradições. Ou informa interpretações que associam os objetivos da assistência social às noções de exclusão, risco e vulnerabilidade: "[...] cabe à Assistência Social ações, prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, *riscos e vulnerabilidades* sociais [...]" (YAZBEK, 2008, p. 95).

Projeta-as mesmo ao conjunto da Seguridade Social: "É bom lembrar que a noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de *risco* e de *vulnerabilidades* pessoais e sociais" (YAZBEK, 2008, p. 99). Apropria-se de interpretações muito próximas ao discurso social-

liberal sobre o "desenvolvimento de capacidades", quando afirma que a "concepção de Assistência Social contida na LOAS" visa assegurar um conjunto de ações voltado para o enfrentamento das condições de "[...] vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão sociocultural, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia" (YAZBEK, 2008, p. 101). Percebemos que a apropriação de uma leitura crítica (com a manipulação das categorias correspondentes, como "produção capitalista", "classe social", "neoliberalismo", etc.) é colocada em operação tão somente para o exame geral dos desenvolvimentos históricos pretéritos. Não se dispõe a aplicá-la às *tendências atuais* da operacionalização da política social, em específico da implementação da assistência social. Destarte, detém-se, para o presente, numa apreciação dos avanços legal-normativos e gerenciais do SUAS nos últimos anos.[315]

4.3.3.5 A idealização do Estado e da sociedade civil

Por outro lado, aquela abordagem cerrada nas instâncias superestruturais da também reverbera da discussão sobre os processos ditos de "controle social" e "participação da sociedade civil". E isso também ficou demonstrado no livro *Concepção e gestão...* Na *Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família,* o "controle social" é entendido como "[...] um conjunto de ações de natureza sociopolítica e técnico-operativa, *desenvolvido pela* sociedade *civil*, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais" (BRASIL, 2010c, p. 50). O seu exercício pressupõe "[...] a existência de uma *sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público*", além de demandar a presença de "[...] governantes democráticos que valorizem o *diálogo com a sociedade civil* e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade" (BRASIL, 2010c, p. 50).

[315] O outro texto utilizado nesse curso do *CapacitaSUAS*, a seção "Matrizes conceituais" do mesmo volume *CapacitaSuas* (BRASIL, 2008, p. 38-77), demonstra seguir uma linha semelhante a este de Yazbek. Remete os elementos ao contexto da sociedade capitalista, critica a responsabilização dos indivíduos e famílias, menciona as determinações de classe, recusa as formas de clientelismo e subalternização na assistência social, mas acaba por associá-la ao "desenvolvimento humano" ou à garantia abstrata da cidadania, sem examinar suas atuais tendências concretas de implantação.

Admitido segundo esses preceitos, o "controle social" envolveria três dimensões distintas, mas indissociáveis: uma dimensão política, "[...] relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades"; uma dimensão técnica, relativa "[...] ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários"; e um dimensão ética, que "[...] trata da construção de novos valores e de novas referências, fundados nos ideais de solidariedade, soberania e justiça social" (BRASIL, 2010c, p. 50).

Na medida em que o SUAS está embasado nessa lógica, o "ideal de democracia" orientador do "modelo de Assistência Social" nele expresso identificar-se-ia com a "modalidade de democracia participativa". Tal modalidade "[...] valoriza, se apoia e se nutre da participação ativa dos atores coletivos, ou seja, dos cidadãos organizados, na tomada das decisões políticas – o povo se constitui efetivamente em autoridade e fonte de poder" (BRASIL, 2010c, p. 50). Seguindo esse raciocínio, as censuras lançadas contra a "frágil representatividade da sociedade civil", os mecanismos institucionais que "limitam acentuadamente o agir da sociedade civil na fiscalização das ações governamentais", a "estrutura fortemente hierarquizada do Estado", etc. (BRASIL, 2010c, p. 51), parecem vislumbrar como única saída uma "ruptura com a cultura política autoritária e centralizadora" (BRASIL, 2010c, p. 43), com vistas à consolidação de uma "nova cultura técnica e política" balizada no "aprofundamento da democracia e dos direitos de cidadania" (BRASIL, 2010c, p. 53).

Nesses estratos, o discurso mistificador do sistema social capitalista articula-se a partir da concepção de "sociedade civil" empregada. De um lado, opera uma homogeneização da sociedade civil (burguesa), obscurecendo sua natureza estruturalmente antagônica, fundada na expropriação e dominação classista. Sedimenta, assim, a tomada de posições conciliatórias nas disputas políticas engendradas nos espaços de controle democrático e nas práticas de

participação.[316] De outro lado, alimenta a falsa dicotomia – tão característica do pensamento liberal – entre sociedade civil e sociedade política. Essa cisão impele à uma compreensão do Estado capitalista – encarado como governo político autonomizado – enquanto instrumento passível de ter sua intervenção redefinida indiscriminadamente para atender os interesses históricos das diferentes classes em que se reparte a sociedade. O que dependeria, supõe-se, da intenção das forças políticas que o empalmam.

Tal hipostasiação, mostra Mészáros (2009a), consiste numa racionalização legitimadora que vela as relações de reciprocidade e complementaridade entre o Estado e as estruturas socioeconômicas do capital. Segundo o marxista húngaro, a falaciosa oposição entre sociedade civil e Estado, profundamente arraigada até mesmo entre os maiores pensadores da filosofia burguesa, coopera para idealizar uma "conciliação" da imaginária "solução" das contradições e antagonismos existentes. Em tal hipótese, é legado ao Estado o papel de superar as contradições existentes na sociedade civil através das instituições e sistemas legais desenvolvidos, mantendo-as, entretanto, completamente intocadas na sua "própria esfera" de operação, na vida socioeconômica concreta. A idealizada "conciliação" funda-se no pressuposto de que o Estado, ao contrário da sociedade civil, não padece de antagonismos e divisões estruturais, sendo eminentemente adequado para resolver as contradições desta.

Essa idealização não passa incólume, nem mesmo numa ligeira análise do relacionamento histórico estabelecido entre o Estado e a sociedade civil na formação do capitalismo no Brasil. Em nossa particularidade, o Estado sempre constituiu uma peça fundamental de dominação política e econômico-social dos *setores* da sociedade civil que

[316] Acrescente-se, de passagem, a abstrata (e liberal) leitura sobre a questão da democracia, oferecida no texto. Devemos, naturalmente, evitar as apreensões polarizadas e unilaterais dos processos democráticos: seus resultados concretos envolvem condições e efeitos contraditórios. Por outro lado, tampouco é cabível ignorar o "limite absoluto" da democracia na estrutura das formações capitalista. Nesse âmbito, "[...] ela só se generaliza e universaliza enquanto não desdobra para um ordenamento político que requeira uma organização societária fundada na igualdade social real" (NETTO, 1990, p. 76), ou seja, na igualdade entendida em todos os níveis, posse e gestão dos meios de produção – donde o *caráter restrito* dos ordenamentos políticos democráticos no capitalismo. Wood (2003, p. 382) nos fornece a seguinte análise acerca da incompatibilidade entre esse modo de produção e a democracia (entendida como "governo do povo"): "Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e democracia são incompatíveis também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às 'leis' do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível. Isso significa que o capitalismo necessariamente situa cada vez mais esferas da vida cotidiana fora do parâmetro no qual a democracia deve prestar conta de seus atos e assumir responsabilidades. [...] Isso quer dizer que a democratização deve ir na mão da 'desmercantilização'. Mas desmercantilização por definição significa o fim do capitalismo".

respondem e correspondem aos interesses das classes possuidoras (FERNANDES, 1976). Foi um "[...] Estado que historicamente serviu de eficiente instrumento contra a emersão, *na sociedade civil, de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos*" (NETTO, 2004, p. 19). Portanto, o Estado não é uma peça contingente ou secundária no padrão de dominação burguesa aqui instaurado. Na referida formação social, o que é pertinente não é a uma sociedade civil "frágil", "amorfa", "gelatinosa", etc., mas a uma sociedade civil na qual as classes subalternas, alvos de repressão histórica e sistemática, enfrentavam obstáculos abissais para organizar-se autonomamente, e quando de algum modo conseguiam, o Estado, a serviço dos "de cima", entrava em cena. Ou seja, um Estado que sempre atuou com sucesso "[...] como vetor de desestruturação, seja pela incorporação desfiguradora, seja pela repressão, das agências da sociedade civil que expressam os interesses das classes subalternas" (NETTO, 2004, p. 19).

Essa rápida análise concentrou-se no texto-base da *Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal*. Conforme explicitado, o livro de apoio da *Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família,* que alcançou um número muito mais amplo de sujeitos em todo o Brasil, foi estruturado por conteúdos bastante similares, na modalidade EaD.[317] Apenas divergindo por ser organizado de modo mais didático e enxuto em relação aos aspectos histórico-conceituais desdobrados naquele primeiro livro. Ele dedica pouquíssimo espaço para ventilar as questões históricas, abandona o debate sobre o neoliberalismo (e a "questão social") e foca-se eminentemente nos aspectos e mudanças institucionais, dos padrões de organização e implementação da assistência social. O que empresta uma forte aparência de que os mesmos desenrolaram-se por meio de uma progressão linear e gradual. Evidencia uma exposição sintética (e telegráfica) dos instrumentos normativos, das ferramentas de gestão e controle da política, dos mecanismos de administração orçamentário-financeira, etc. Em suma, resulta num material de socialização de elementos legais e técnico-normativos, muito limitado do ponto de vista da divulgação das concepções estruturadoras

[317] Após o encerramento dessa capacitação EaD, o Ministério identificou a necessidade de continuar a oferta de formação aos gestores e técnicos, a partir do conhecimento acumulado na área. Com isso, o Sistema de Gestão Acadêmica e o Ambiente Virtual de Aprendizagem foram reorganizados e atualizados em 2010, no formato do portal de capacitação (Portal EAD-MDS). Este disponibiliza, desde março de 2011, cursos ou tutoriais autoinstrucionais contínuos nos temas relacionados ao Cadastro Único e ao PBF (principalmente sobre os sistemas e ferramentas informacionais de gestão, os formulários, etc.). Desde sua inauguração, o Portal EaD já alcançou mais de 20 mil inscritos, segundo notícia publica no site do MDS (*"Portal de capacitação a distância oferta cursos sobre Cadastro Único e Bolsa Família"*, de 12/03/2015).

(além das interpretações históricas, das alternativas de trabalho político-pedagógico, etc.) que atravessam o debate sobre a política social em outros textos.

4.3.3.6 A ação socioassistencial com o "enfoque multidimensional" da pobreza

Embora não encontremos uma capacitação voltada explicitamente para fornecer os parâmetros de trabalho social de acordo com o "novo paradigma", em algumas ocasiões pode-se extrair implicações nesse sentido, a partir da reflexão sobre "vulnerabilidade e risco social". Isso ocorre principalmente no *Curso de Implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família.* O curso propala o genérico horizonte ético-político da "afirmação de direitos" focado na "emancipação, autonomia e cidadania". Esse horizonte abre margem ampla para a adoção de definições sociopolíticas muito variadas.[318] Seus objetivos aparecem vinculados à "[...] *superação da situação de vulnerabilidade*, a consolidação do acesso e usufruto dos direitos humanos, a melhoria da qualidade de vida e a busca do desenvolvimento sustentável" (BARATTA et. al., 2008, p. 399). Esses referenciais apropriam-se largamente da linguagem dos "direitos de cidadania", dos "direitos humanos", etc., e manifestam-se estritamente imbricados com as concepções do social-liberalismo. As definições de "autonomia", "protagonismo", "emancipação", "desenvolvimento sustentável" – passíveis de serem associadas a matizes da teoria social de vocação sociocêntrica e caráter democratizante[319] – encontram-se predominantemente equalizadas em termos de *mudanças individuais ou familiares*. Aquelas "ações socioeducativas com famílias em situação de vulnerabilidade" devem privilegiar a abordagem voltada para "*fortalecer o vínculo afetivo e solidário* entre os

[318] O livro-texto sinaliza, por exemplo, que através das ações socioeducativas pode-se promover: o desenvolvimento de relações de afetividade; a reparação de danos decorrentes de estigmas, discriminações e situações de violência; o convívio em grupo (sociabilidade); o acesso a conhecimentos, experimentação e meios que favoreçam a autonomia; e o estímulo, o desenvolvimento e a formação do senso de responsabilidade, de coletividade e de participação na vida familiar, comunitária e pública do território (p. 398).

[319] Em estratos muito pontuais, chega-se, inclusive a rechaçar posturas éticas com "visões cristalizadas culpabilizadoras" (BARATTA et. al., 2008, p. 339) ou a intervenção "prescritiva adaptativa, modeladora e moralista" (BARATTA et. al., 2008, p. 417), embora na mesma oportunidade recorra-se a noções como a de "empoderamento" (BARATTA et. al., 2008, p. 339). Também na abordagem do conceito de família, explora uma perspectiva ampliada, que abrange arranjos diversos de organização familiar, para além do modelo nuclear (BARATTA et. al., 2008, p. 39-40); e informa que as condições de vida dependem menos da situação individual que daquela própria da "família", da "comunidade" e da "sociedade em que se insere" (BARATTA et. al., 2008, p. 251); ou a família expressando males da "totalidade social" (BARATTA et. al., 2008, p. 390). Todavia, as saídas são eminentemente projetadas em termos da reversão das iniquidades sociais no plano familiar (e da vida de seus membros individuais), dos seus "projetos de vida" e do "desenvolvimento de capacidades".

seus integrantes" e "*estimular potencialidades e capacidades dessas famílias*" (BARATTA et. al., 2008, p. 414).[320]

Esses referenciais são manifestos de forma cabal nas seções do texto-base dedicadas a desenvolver o debate conceitual e técnico-operativo sobre o PBF. Ali é utilizada largamente uma compreensão "multidimensional" da pobreza. Segundo essa compreensão, a pobreza não se limitaria simplesmente à privação de renda, mas englobaria a falta de acesso a "[...] outros recursos necessários para [a família] obter uma situação de vida que lhe permita desempenhar seus papéis na sociedade e *desenvolver as potencialidades* de todos os seus membros" (BARATTA et. al., 2008, p. 91).[321] Por isso, o PBF integra ações em três níveis: (1) além daquele voltado para o "alívio imediato da pobreza – por meio da transferência de renda diretamente às famílias", o programa prevê (2) uma "[...] contribuição para a redução da pobreza para a geração seguinte – reforço no cumprimento das condicionalidades e do direito à saúde e à educação" e (3) a "[...] articulação com o que a lei chama de 'ações complementares' – de forma a *desenvolver novas capacidades* nas famílias" (BARATTA et. al., 2008, p. 61). Devido a essa visão, segundo a qual "as causas da pobreza são complexas e multidimensionais", a plena efetivação do PBF "[...] é dependente da sua integração com programas que permitam o *desenvolvimento das capacidades* das famílias" (BARATTA et. al., 2008, p. 63).[322]

As saídas vislumbradas para a situação de pauperismo dos segmentos alvos da assistência social são colocadas enquanto acesso a *oportunidades educacionais* (nas quais se inscrevem as alternativas da capacitação técnica, elevação da escolaridade, etc.) e à inserção individual (ou familiar) nos circuitos (precários) do mercado, sobretudo através da "geração de renda" pela produção familiar, comunitária, artesanal, informal, etc.

Um exemplo típico aparece no texto, reproduzindo o discurso de uma coordenadora de CRAS a respeito de um "projeto de inclusão produtiva" nele implementado, no qual se ministram aulas que ensinam a "fazer bijuteria". Afirma a coordenadora: "Nós pretendemos fazer geração de renda para essas famílias vulneráveis. Essa geração de renda vai fazer com que elas *saiam da vulnerabilidade* e com que *a família não seja dependente* de repasse federal e, realmente, venha a se *capacitar para se auto-sustentar*" (p. 36). Algumas linhas adiante, o

[320] Noutro momento, a atividade de "acompanhamento familiar" é colocada de acordo com uma orientação semelhante: "Esse acompanhamento também contribui para o redirecionamento de políticas públicas, orientando as ações para: *reduzir a vulnerabilidade* de tais famílias; *e ampliar as oportunidades* e possibilidades de inclusão social" (p. 421).
[321] Essa noção se repete nas páginas 21 e 245 do texto.
[322] Isso é reiterado nas páginas 143-144 e 429.

texto conclui: “Com o exemplo descrito, você conheceu ações que promoveram a proteção da sociedade brasileira e o *combate às causas da pobreza e da marginalidade* (sic!)” (p. 36). É, assim, com os cavalos de batalha da educação escolar e da “inclusão produtiva”, associadas às transferências de renda[323], que a luta contra “as causas da pobreza e da marginalidade” pode encontrar seu desfecho. E como se vê, isso implica em (re)direcionar os serviços socioassistenciais para instilar nos seus usuários disposições atitudinais nesse sentido, através promoção de cursos de inclusão produtiva, acompanhamento das condicionalidades do PBF na área da educação, incentivo à profissionalização, etc.

A principal fonte intelectual dessas formulações nos é apresentada no último módulo do curso. Numa seção intitulada “desenvolvimento de capacidades”, encontramos um quadro em que a ideia basilar contida no livro *Desigualdade Reexaminada*, de Amartya Sen, é traduzida sinteticamente. Para Sen, mostra-nos o livro da capacitação, o bem-estar individual não deve ser mensurado tão-somente através das dimensões de renda pessoal e acesso a bens de consumo. O melhor dos mundos é aquele em que os indivíduos encontram oportunidades para exercer sua liberdade, realizando suas próprias escolhas. “Uma vida boa é a que permite ao indivíduo fazer suas próprias escolhas. Para que ele possa escolher, é preciso que existam oportunidades reais, isto é, acesso às diferentes possibilidades e alternativas” (BARATTA et. al., 2008, p. 432).

Em seguida, dois personagens – em formato de revista em quadrinhos – dialogam, numa situação ilustrativa. Uma alegre senhorita indaga: “Isso quer dizer que, por exemplo, um programa de alfabetização pode ampliar possibilidades das pessoas?”. E prontamente um engravatado funcionário, numa expressão mais séria, retorque com uma sabedoria liberal: “Isto mesmo, este programa *amplia consideravelmente as capacidades* do alfabetizado para *conseguir fazer novas escolhas pelo fato de saber ler e escrever*” (BARATTA et. al., 2008, p. 432). A conclusão se mostra na sentença subsequente: “Vistos sob esta ótica, os programas complementares buscariam *desenvolver as capacidades* dos beneficiários do PBF” (BARATTA et. al., 2008, p. 432).

[323] A própria abordagem dos benefícios de transferência de renda, e dos seus critérios de acesso, se faz: a) com uma explicação sobre a definição da “linha de pobreza” sem qualquer determinação histórica ou política (BARATTA et. al., 2008, p. 23); b) através de uma defesa dos processos de focalização, entendidos como uma opção por “privilegiar os mais pobres” ou “priorizar os mais pobres”, nos quais se revelaria “[...] uma tradução dos princípios da equidade na implementação da política pública” (BARATTA et. al., 2008, p. 55-56) e cuja efetividade tem sido corroborada por instituições como o Banco Mundial (BARATTA et. al., 2008, p. 84); c) com uma análise dos princípios da LOAS – sobretudo aquele relativo à “Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” – que contorna suas implicações quanto à recusa dos processos de focalização e seletividade centrada dos critérios de renda, utilizados pelos benefícios como PBF e o BPC (BARATTA et. al., 2008, p. 243).

Uma tal reviravolta, proporcionada por aquela abordagem "complexa e multidimensional" do fenômeno da pobreza, exige, simultaneamente, indicadores sociais condizentes com ela. Algumas páginas à frente, o fato é reconhecido: "Conscientes de que é importante trabalhar os dados sobre a pobreza de uma forma mais ampla, os cientistas sociais têm-se dedicado à construção de indicadores sintéticos para *medir as carências e capacidades das famílias*, ao longo do tempo e em diferentes comunidades" (BARATTA et. al., 2008, p. 436).

E o sistema de mensuração mais relevante surgido até então com essa perspectiva não seria outro senão aquele no qual o próprio Amartya Sen colaborou para a construção: "Foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado no início da década de 1990 pela Organização das Nações Unidas" (BARATTA et. al., 2008, p. 436). Este teria seu correlato brasileiro no IDF. Embora o livro da capacitação explore as dimensões e as variáveis pensadas para o cálculo do IDF, deixa de informar que esse tão elogiado índice, inspirado no "enfoque multidimensional" da pobreza, impulsionado com a criação do IDH pelo PNUD, havia sido projetado pelos pesquisadores do Instituto IPEA, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco, a partir de demandas colocadas pela ministra da Secretaria de Assistência Social, ainda nos últimos anos do governo FHC (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2003). O mesmo que teria capitaneado a "reforma do Estado", com "forte caráter neoliberal", dos anos 1990, denunciada e rechaçada noutra seção do texto.

O IDF contava inicialmente com uma versão que se balizava nas informações disponíveis no questionário básico da PNAD, e outra, similar, adaptada para ser utilizada com os dados do CadÚnico, cujo modelo passou a ser adotado pelo atual Ministério para a aferição desse índice sintético (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2003, 2008). Deixemos o próprio Ricardo Paes de Barros, um dos seus principais idealizadores, esclarecer-nos quanto à racionalidade que subjaz esse "enfoque multidimensional" norteador do IDF, voltado para a "igualdade de oportunidades". Em entrevista concedida à *Folha de São Paulo*, "Ele lembra que as diferentes dimensões [do IDF] medem se a família tem 'oportunidades para adquirir habilidades, oportunidades para usar produtivamente essas habilidades e condições para aproveitar essas oportunidades'". Por trás disso, existe a seguinte ideia: "Para o economista [Paes de Barros], 'o máximo que você consegue dar para o pobre é um conjunto de oportunidades'. 'Sair da pobreza é como aprender matemática. Você levar o livro, dar o professor, dar a aula, a pessoa só sai da pobreza se aproveitar as oportunidades que são dadas para ele'" (MAGALHÃES e COSTA, 2013).

Trata-se da velha fórmula liberal de "não dar o peixe, mas ensinar a pescar". É com esse parâmetro que os profissionais dos serviços socioassistenciais devem trabalhar, conforme Paes de Barros, caso queiram se ajustar ao "enfoque multidimensional" da pobreza. No livro *Concepção e gestão...* a metodologia de trabalho com famílias "intervenção integral" é a que pretende conduzir a intervenção para esse "empoderamento" a que leva o "desenvolvimento de capacidades".

4. 4. Pós-graduação, pesquisa e extensão universitária para o "desenvolvimento social"

As mediações pedagógicas que cooperam para a *formação de intelectuais profissionais* afinados com os fundamentos conceituais, os instrumentos técnicos, o arcabouço normativo, o tirocínio gerencial-operacional, etc., da assistência social não se resumem apenas aos cursos de capacitação. Algumas iniciativas voltam-se especificamente para propiciar alternativas de estudo, pesquisa e aprendizagem sobre as políticas de "desenvolvimento social" no *lócus* mesmo de reprodução das categorias profissionais de nível superior, na universidade. Algo que tem sido oportunizado por meio do fomento à iniciação científica e à extensão universitária, no plano do ensino de graduação. A estes se somam, nos últimos anos, dois empreendimentos destinados a estimular o aperfeiçoamento técnico-científico e a pesquisa aplicada na esfera da pós-graduação.

> **O primeiro**, diz respeito às edições dos cursos de especialização (pós-graduação *latu sensu*) em *Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social*, ocorridas em 2010-2011 e 2012-2014. Cada qual com turmas de 35 alunos, sendo 25 servidores do MDS e 10 de outros órgãos do executivo federal. Oferecidos pelo MDS, e executados pela ENAP, esses cursos, regulamentados e reconhecidos pelo MEC, foram elaborados envolvendo disciplinas presenciais, oficinas com especialistas do Ministério

e visitas técnicas a equipamentos do SUAS.[324] Dessa parceria entre MDS e ENAP derivou, ainda, o *Programa de Aperfeiçoamento em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social*, que promoveu, até 2014, 11 cursos de 30h para os servidores do Ministério, divididos nos blocos temáticos: 1) *Contexto das políticas sociais*; 2) *Gestão e financiamento das políticas sociais;* 3) *Formulação e avaliação de políticas e programas sociais;* 4) *Competências interpessoais e formação de agentes públicos*; 5) *Oficinas temáticas sobre políticas sociais*. Em junho de 2015 foi referendada a 2ª edição desse Programa, também a ser executada pela ENAP, na qual estão previstos 29 cursos de curta duração, além de seminários e visitas técnicas, destinados tanto para servidores do MDS quanto de outros ministérios que atuem preferencialmente em políticas e programas sociais do Governo Federal. Ademais, o MDS, em parceria com a CGRH e o DFD/SAGI, desenvolveu o projeto *Ciclo de Debates para a Atualização dos Servidores do MDS*. Neste, foram ofertados, até 2014, 11 minicursos com temas relativos às ações do Ministério, alcançando 200 servidores. Acrescentam-se as oficinas e tutoriais on-line de curta duração da SAGI, abordando instrumentos e ferramentas de gestão dos serviços e programas para técnicos e gestores de todo o Brasil (ver BRASIL, 2014e).

O segundo corresponde à disponibilização, no âmbito do Plano BSM, de 100 bolsas de doutorado e 25 de pós-doutorado, entre 2011-2015, para a realização de estudos e pesquisas sobre "doenças negligenciadas da pobreza", através da celebração de um convênio entre CAPES e a FIOCRUZ, chamado "convênio Fiocruz/Capes-Brasil sem Miséria". Seu objetivo era "[...] induzir pesquisadores a desenvolverem teses com propostas de aplicação de tecnologias biomédicas, sociais e educacionais que visem

[324] Nos últimos anos, os cursos de especialização nessa área têm sido implementados, sobretudo, em instituições privadas (ou de direito privado sem fins lucrativos), por exemplo: a "*Especialização em Política e Gestão do SUAS*" (Faculdade Pitágoras, modalidade EaD); a *"Especialização em Política de Assistência Social, Instrumentalidade e Gestão do SUAS"* (UNINASSAU, presencial); a "*Especialização em Gestão da Política de Assistência Social*" (UNICAP, presencial), a *"Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos*" (PUC-Rio, presencial). Ao que pudemos constatar, apenas mais recentemente uma instituição pública, a UEPG (Ponta Grossa), promoveu um curso gratuito na modalidade EaD, a *"Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Suas"* (Edital N° 01/2013), vinculado ao seu Programa de Residência Técnica. A especialização do MDS se destaca, portanto, como (possivelmente) a primeira iniciativa de pós-graduação pública, pensada pelos técnicos de governo das instâncias de gestão, para atender as necessidades de aprimoramento acadêmico-profissional colocadas pela constituição e implementação do SUAS. Com carga horária média de 418h, ela englobou temas como: introdução à políticas públicas, quadro teórico e panorama nacional sobre desenvolvimento social e proteção social, políticas públicas da seguridade e de desenvolvimento social, gestão estratégica de programas sociais, gestão federativa de benefícios e serviços e a integração de redes setoriais e intersetoriais, financiamento da política de assistência social, análise de dados e elaboração de indicadores, Comportamento Organizacional, avaliação e monitoramento.

> erradicar doenças perpetuadoras da pobreza no País".[325] As propostas de estudos, nesse caso, deviam estar adequadas ao escopo das problemáticas e temas colocados pelo Plano BSM. Aos candidatos interessados no Estágio Pós-Doutoral era exigido, por exemplo, que os projetos submetidos explicitassem: "(1) por que acha que seu estudo pode apoiar o Plano BSM; (2) que tipo de produto prevê que o projeto possa gerar para o BSM no período de 2011 a 2015".[326] Tanto neste caso, como nas chamadas de doutorado, os candidatos aprovados tinham suas propostas submetidas, no último estágio da seleção, à apreciação de uma *Comissão Especial Avaliadora do Convênio Fiocruz/Capes-Brasil sem Miséria*, a fim de que avaliasse a inserção dos seus objetivos, metodologias e resultados esperados nos eixos de intervenção propostos pelo Plano.[327]

Acerca da *Especialização em Gestão de...*, carecemos de fontes mais detalhadas[328] que nos possibilitem avançar em hipóteses acerca dos conteúdos trabalhados nas disciplinas, suas filiações teórico-filosóficas e seus nexos com as ideologias dominantes. Todavia, parece improvável que destoem substantivamente daqueles já explicitados nas outras estratégias de formação implantadas pelo governo. Pense-se, por exemplo, na experiência com o *Curso de Formação de Multiplicadores* (desenvolvido para implementação da *Capacitação descentralizada para gerentes sociais*) também executado pela ENAP, e cujos textos-base condensaram-se no livro *Concepção e gestão...*

A maioria dos trabalhos de doutorado e pós-doutorado relativos ao *Convênio Fiocruz/Capes-Brasil sem Miséria*, por seu turno, encontra-se em andamento.[329] Alguns critérios de seleção dos projetos evidenciam que esse investimento em *ciência, tecnologia e inovação* na área social impulsiona claramente o atrelamento (e subordinação) dos resultados

---

[325] Trecho da notícia *"Cientistas são recrutados para erradicar a miséria no Brasil"*, de Lúcia Beatriz Torres, publicada no *Portal dos Farmacos*. Disponível em: http://www.portaldosfarmacos.ccs.ufrj.br/atualidades_miseriafiocruz.html

[326] Documento da "Chamada para Estágio Pós Doutoral FIOCRUZ/CAPES 'Programa Brasil Sem Miséria' Projetos de pesquisa em apoio à eliminação da pobreza extrema no Brasil". Ver: <http://www.bahia.fiocruz.br/arquivos/chamada_pos-doc_bsm.pdf>.

[327] O Acordo de Cooperação Técnica entre o MDS e a FIOCRUZ, que baliza a parceria, rege-se pelos seguintes objetivos: a) estimular a geração de conhecimentos voltados para a mitigação de problemas relacionados à extrema pobreza; b) articular a geração de conhecimentos com a elaboração de propostas de aplicação de tecnologias biomédicas, sociais e educacionais capazes de atender o público do Plano BSM, com especial atenção a temas relacionados a: (i) doenças perpetuadoras da pobreza; (ii) ambiente, saúde e pobreza; (iii) educação, saúde e pobreza; (iv) cultura, saúde e pobreza; e (v) atenção materno-infantil; c) promover processos formativos voltados para a qualificação de agentes públicos e sociais que atuam nas políticas, programas e ações no âmbito do Plano BSM (Fonte: Portal Fiocruz).

[328] Não foi possível dispor das ementas das disciplinas ofertadas, dos referenciais bibliográficos utilizados ou do quadro de professores disponibilizado para a oferta da Especialização.

[329] Apenas uma tese de doutorado concluída em março de 2014, que aderiu ao Programa, encontra-se disponível: "O uso da música popular brasileira como estratégia pedagógica para o ensino de ciências numa perspectiva de inclusão social, promoção da saúde e superação da pobreza", de Marcelo Barros.

da referida produção intelectual às exigências mais imediatas postas pelos planos de governo, compelindo mesmo à instrumentalização dos seus produtos às necessidades tático-operacionais da estratégia de "desenvolvimento com inclusão social". Com esse fito, a própria grade de disciplinas do IOC-FIOCRUZ foi atualizada para absorver os temas coerentes com os eixos propostos pelos projetos do convênio, criando-se as matérias "Seminários Especiais Brasil sem Miséria", "As doenças negligenciadas da pobreza e sua relação com ambiente e sustentabilidade" e "As doenças negligenciadas da pobreza e a abordagem dos determinantes sociais".

De outra parte, o fomento à *iniciação científica*, na esfera do ensino superior, tem se constituído em meio às estratégias de efetivação dos processos de avaliação das ações do MDS. A PNAS havia reconhecido, observando as deliberações das Conferencias Nacionais e as legislações vigentes, a formulação e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação, somado a um sistema de informação em assistência social, como providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da nova Política e a implementação do SUAS. Esforços nesse sentido, empreendidos pelo governo nos anos 2000, levaram à criação, no organograma do Ministério, da SAGI, empenhada, dentre outras tarefas correlatas, na execução e organização de pesquisas de avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios alojados nos órgãos aglutinados pelo MDS. Entre 2004 e o início de 2015, as estatísticas oficiais registram algo em torno de 146 pesquisas de avaliação executadas, seja através dos próprios técnicos da SAGI, da contratação de assessorias individuais, de articulação com outras agências governamentais, institutos de pesquisa e universidades. Parte considerável delas com apoio da cooperação técnica internacional de organismos como o PNUD, a UNESCO, a FAO, o Banco Mundial, o BID, com pudemos ver no Quadro n° 3.

A pesquisa de Alves (2008) nos forneceu um levantamento e análise de documentos referentes a esses processos de avaliação, tomando como base os trabalhos realizados ou contratados pela SAGI, entre 2004 e 2006. Abrangeu, portanto, aqueles empreendidos durante os anos iniciais de funcionamento dessa Secretaria. Como revela o estudo, as produções então existentes estavam demasiadamente voltadas para o *aspecto tecnicista* do processo avaliativo, sem destacar-se uma preocupação maior com a *avaliação política*, no sentido de conhecer se intervenção social do Estado expressava-se concretamente em consonância com a perspectiva da garantia de direitos ou, ao contrário, estaria reproduzindo as práticas de paternalismo, clientelismo e focalismo.

As avaliações examinadas seguiam um curso notadamente *operacional*, com críticas contidas, pouco realçadas e evidenciadas. Esgotavam-se na análise do programa definido como objeto da avaliação, apreendido, ademais, de forma autonomizada, deixando de ser compreendido como ação inscrita no bojo de uma política social mais ampla e complexa. As ações dos programas eram apreciadas estritamente com relação à sua lógica interna, fornecendo visibilidade aos resultados imediatos de maior robustez quantitativa, ausentes dos parâmetros provenientes das legislações que embasam a organização da assistência social (ou mesmo a formulação original dos programas sociais no interior desta). Esses processos atribuíam aos programas sociais uma aparência empírica que escamoteava o seu conteúdo contraditório e tenso, conduzindo-se de modo despolitizado e despolitizante, pródigos de indicadores esvaziados de conteúdo analítico, imunes de uma visão crítica sobre as variáveis capturadas na conjuntura histórica (ALVES, 2008).

Até o momento de sua pesquisa, Alves (2008) observava uma *concentração* dos processos avaliativos no interior da SAGI e do MDS, ressaltando que tais processos eram divulgados formalmente apenas em condições e formatos propícios à elevação da "imagem positiva" do governo junto ao eleitorado e aos organismos internacionais. Calhavam mais como um *fetiche* sobre a realidade do que como subsídio para diagnósticos e debates críticos sobre os programas sociais públicos, as reais necessidades da população e os fatores estruturais determinantes das condições de vida e trabalho dos usuários da assistência social. Na publicização de dados e informações eram ressaltados, enfaticamente, os números de atendimentos, o volume de gastos, a quantidade de programas e serviços, sem manifestar o caráter residual dos atendimentos, a insuficiência de recursos em face das demandas da população, o sucateamento dos programas prestados. Em síntese, as avaliações realizadas resumiam-se a estratégias de controle e gerência de resultados, organizadas com base no discurso da "governança", sintonizando-se o com os processos de reestruturação capitalista e desregulamentação de funções sociais públicas do Estado. As quais tendem para a "[...] desqualificação do debate político sobre as políticas sociais e sua reconversão a quantificação técnica da realidade, sob o julgo da tão falada crise fiscal que vem limitando, na verdade esgotando, o financiamento dos programas sociais" (ALVES, 2008, p. 21).

Interessa-nos nuançar que, a partir de 2010, dentre as pesquisas de avaliação, passaram a figurar aquelas financiadas através dos *Editais de Seleção Pública de Propostas de Estudos e Avaliação das Ações do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,* fruto de uma articulação entre MDS-SAGI, MCT e CNPq. O primeiro deles foi lançado em 2010 (Edital

MCT/MDS-SAGI/CNPq Nº 36/2010) estabelecendo um orçamento total de 1,5 milhões para custear projetos de seis meses, num valor individual de 60 mil reais, em instituições de ensino superior públicas, institutos ou centros de pesquisa públicos e empresas públicas com atividades em Ciência, Tecnologia e Inovação. Nessa iniciativa, não se tratava apenas de obter metodologias e indicadores para avaliações das políticas e programas vinculados ao MDS, como ocorriam nas contratações diretas de assessorias individuais, instituições e núcleos de pesquisa, mas apoiar estudos e avaliações dessas ações em instituições e espaços envolvidos na *formação* de novos profissionais e pesquisadores. Portanto, com impacto na produção dos quadros de nível superior incorporáveis à gestão e operacionalização das ações socioassistenciais.

Um novo Edital dessa natureza foi lançado em 2013 (Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – Desenvolvimento Social), focando nos programas, ações e serviços no âmbito do Plano BSM, e destinando recursos na ordem de R$ 2 milhões (projetos individuais de R$ 60 mil a 100 mil, com prazo de execução de 18 meses), agora para instituições de ensino superior, institutos e centros de pesquisa e desenvolvimento não apenas públicos, mas também aqueles "privados sem fins lucrativos", além das empresas públicas com atividades de pesquisa em Ciência, Tecnologia ou Inovação. Às linhas temáticas existentes no Edital de 2010, informadas abaixo, acrescentaram a de "Economia e financiamento das Ações de Desenvolvimento Social e Combate à Fome" e "Análise de dados secundários das bases sociais disponíveis no MDS e outros estudos". Nessa chamada foram aprovados 37 projetos, cujos resultados ainda não se encontravam disponíveis.

Acessamos os resultados das primeiras pesquisas provenientes do Edital MCT/MDS-SAGI/CNPq Nº 36/2010, que disciplinou a submissão das propostas divididas em cinco linhas ou temas de ação: 1) Assistência Social; 2) Segurança Alimentar e Nutricional; 3) Bolsa Família – Estratégias para alívio e superação da pobreza; 4) Inclusão Produtiva; 5) Integração. Foram aprovados 39 projetos vinculados a 28 instituições educacionais públicas, e concedidas 216 bolsas, entre as modalidades DTI e ITI-A.[330] A análise dos *sumários executivos* de 36 pesquisas desse Edital nos permitiu observar algumas tendências gerais assumidas pelos

[330] A bolsa Desenvolvimento Tecnológico e Industrial – DTI visa possibilitar o fortalecimento da equipe responsável pelo desenvolvimento de projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, por meio da incorporação de profissional de nível superior qualificado para a execução de uma atividade específica. A bolsa Iniciação Tecnológica e Industrial - ITI (modalidade A) objetiva estimular o interesse para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em estudantes do nível superior, técnico ou graduado em nível médio há, no máximo, 3 (três) anos.

estudos promovidos através dele, e monitorados pelas equipes de governo. No Quadro n° 4 reunimos os títulos e um breve resumo dessas pesquisas.[331]

Os estudos contemplam uma miríade de segmentos das políticas sociais abrigadas no MDS, enfocando múltiplas dimensões da gestão e operacionalização das mesmas, em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Seus temas alcançam, desde a transferência de renda (como o PBF e o BPC), as ferramentas e métodos de levantamento e produção de indicadores sociais (CadÚnico, diagnóstico territorial e de segurança alimentar, mapeamento da vulnerabilidade), passando pela execução da proteção social básica, o sistema e as ações de segurança alimentar e nutricional (inclusive de estratégias de "convivência com o semiárido"), até as experiências de inclusão produtiva, extensão universitária e o debate teórico-conjuntural acerca das políticas sociais no Brasil. Apesar desse leque de temas, quase metade dos estudos dedicam-se (em seus objetivos centrais ou secundários) a explorar os elementos de gestão, de implementação, os impactos quantitativos ou qualitativos referentes ao PBF.

A tônica dominante nos trabalhos é a *abordagem empirista*, um apego à superficialidade e imediaticidade no tratamento e exposição dos dados resultantes das pesquisas. Os elementos empíricos da realidade dessas políticas sociais são, assim, informados, retratando as manifestações fenomênicas dos objetos examinados, mas carentes de desenvolvimentos analíticos referentes à dinâmica sócio-histórica na qual se inscrevem e da qual são parte constitutiva. Quando muito, a apresentação dos resultados é precedida por um breve retrospecto histórico ou teórico afeto ao tema da pesquisa. No geral, vemos uma descrição fotográfica da epiderme das ações sociais implementadas (ou das experiências inovadoras, técnicas, instrumentos, para apoiar o desenvolvimento da política social), esgotada na representação dos resultados como fatos isolados, prontos e acabados, carentes dos fundamentos, mediações e contradições sociais que lhes dinamizam.

---

[331] Os *sumários executivos* (em média de 25 páginas, no caso das pesquisas do Edital de 2010) correspondem a um instrumento de divulgação das pesquisas de avaliação, abrangendo todos os elementos principais dos estudos, sejam aqueles referentes aos aspectos metodológicos, quanto aos resultados alcançados (em algumas situações esse documento é apresentado na forma de artigo, publicação, relatório de pesquisa e estudo técnico). Não foram localizados, no banco de dados da Sagi, os sumários executivos de duas pesquisas aprovadas no Edital de 2010: *"Projetos de avaliação georreferenciada de indicadores situacionais de famílias atendidas pelos programas sociais do governo"* e *"Território e família no Sistema Único de Assistência Social: possibilidades e limites"*. Dessas pesquisas, tivemos acesso apenas às fichas-resumos dos principais resultados, publicadas em Brasil (2014d). E duas pesquisadoras listadas nos resultados do Edital de 2010 aparecem como autoras de uma única avaliação: *"Potencialidades e limites para a implementação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional – Estudo de caso de dois municípios do estado do Rio de Janeiro".* Por isso, o número de sumários executivos aqui analisados resultou menor do que a quantidade de projetos aprovados no Edital de 2010.

À catalogação estrita de variáveis imediatas e estáticas, associa-se o *formalismo metodológico* na apresentação dos percursos investigativos: são residuais as produções que declaram, ao menos, a filiação a uma perspectiva teórico-metodológica qualquer. Predomina uma abordagem das metodologias reduzida à definição das técnicas e instrumentos que permitiram a apropriação dos dados e dos roteiros específicos traçados para sua coleta. Inclusive algumas avaliações autoproclamadas "qualitativas", que propõem incluir as percepções dos usuários ou as impressões dos técnicos (mesmo através de uma exposição detalhada e cuidadosa dessa dimensão usualmente relegada), se prendem às experiências e representações singulares, aos caracteres simbólicos desses sujeitos, destacados do plano macroscópico da vida social no qual se integram e com o qual interagem. O enfoque preso no circuito fechado do empirismo e imediatismo transita, desse modo, entre a "objetividade morta e a subjetividade vazia" (LUKÁCS, 2010b), ambas igualmente congeladas na esfera da "pseudoconcreticidade" (KOSIK, 1976), onde os fatos descritos se tornam neutros, autônomos e desligados do seu quadro social abrangente.

As avaliações prendem-se ao horizonte posto pelas legislações e normatizações das políticas e às bases conceituais nelas incrustradas, como a noção de "igualdade de oportunidades" e o "enfoque multidimensional da pobreza". Os óbices, lacunas ou debilidades identificadas são, desse modo, reconhecidos enquanto inconsistências institucionais, problemas de gestão, falhas de execução técnica, limites de abrangência ou insuficiência de políticas. Portanto solúveis através de rearranjos ou aperfeiçoamentos nesses mesmos marcos superestruturais donde supostamente nascem. Mesmo quando os trabalhos projetam um balanço mais amplo das políticas sociais (ou de "desenvolvimento social") no período recente, os estudos estancam num levantamento dos resultados quantitativos e da evolução legal-normativa e institucional, deslocados das determinações sociopolíticas e dos condicionamentos socioeconômicos do período histórico que se inscrevem.

Apenas um grupo restrito de trabalhos investe na apreensão dos objetos analisados recorrendo à *historicidade* que lhe é inerente, inserindo-os na *totalidade concreta e dinâmica* da qual participam. Com efeito, tão somente um estudo declara a adoção da perspectiva crítico-dialética. Esses trabalhos situam as políticas em avaliação nos marcos da sociedade do capital, no estágio atual de crise estrutural e ofensiva neoliberal, apreendem os determinantes

ideoculturais e políticos inerentes à civilização burguesa, o caráter de classe do Estado e/ou as contradições que atravessam sua intervenção sobre as refrações da "questão social".[332]

Alves (2008) já havia sinalizado que as avaliações promovidas por núcleos de pesquisa acadêmicos, financiados por instituições de fomento independentes (como o CNPq e a CAPES) teriam maiores possibilidades de "[...] apresentarem um conteúdo analítico provido de críticas e percepções de alcance mais abrangente, considerando a historicidade e a contraditoriedade que perpassam as relações sociais no mundo capitalista" (p. 177). Todavia, as propostas que expressam um esforço nesse sentido, malgrado seu significado sociopolítico, mostraram-se em número reduzido. A orientação predominante vincula-se ao empirismo e ao método descritivo, que correspondem à "tendência geral ao formalismo" (MÉSZÁROS, 2009b). Consiste numa linha similar ao pensamento "social-liberal" e às vertentes "novo desenvolvimentistas".

Encontramos uma tendência de reforço à instrumentalização da pesquisa científica e aplicada aos requisitos imediatos de aperfeiçoamento técnico-operacional e de gestão das políticas e ações de governo. Reforço apoiado em instrumentos e métodos de seleção e monitoramento das investigações acadêmicas, suas metodologias e seus resultados, previstos nos Editais disponibilizados. Isso redunda num incentivo patente ao trabalho e à produção intelectual com um forte caráter pragmático, imediatista.

É verdade que trabalhos e produções intelectuais deste gênero podem, por si mesmos, acarretar contribuições mais ou menos significativas para a apropriação e aprimoramento dos impactos dos programas, projetos, benefícios e serviços, de suas ferramentas e procedimentos de implementação, etc. Contudo o investimento nessa espécie de processos investigativos – voltados ao "espelhamento imediato" da realidade (LUKÁCS, 2012) – tende a cooperar, concomitantemente, para o atrofiamento ou desestímulo ao exercício da dimensão teórico-analítica da atividade científica. Podendo, inclusive, resultar no arrefecimento do seu potencial crítico em relação às ações de governo. Sem este exercício os pesquisadores ficam impedidos de ultrapassar a superfície coisificada e homogeneizada da realidade que capturam, e dedicar-se a explorar os fundamentos econômicos, as mediações e as contradições que a estabelecem como um todo histórico (portanto mutável e transitório), como "aparência

[332] O fazem, é verdade, de modo desigual, concentrando-se naquelas mediações econômicas e/ou ideopolíticas mais apropriadas para desvelamento dos seus temas de estudo. E, ainda assim, alguns parecem circunscrever os elementos históricos e socioeconômicos às discussões introdutórias dos estudos, mantendo uma abordagem com forte nuance empirista no tratamento dos dados e resultados (sobretudo quanto à carência de construções analíticas e articulação ao contexto histórico-social).

necessária" da essência de relações sociais determinadas e concretas.[333] Impelidas para um horizonte instrumentalista da investigação social e aplicada, as pesquisas de avaliação acabam por nutrir-se do pensamento da decadência ideológica, funcional à reprodução socioeconômica das estruturas do capital e aos processos de dominação e mistificação ideopolítica que ela requisita.

Agrega-se a esse fomento à pesquisa acadêmica, o apoio às iniciativas de extensão universitária promovido através do MDS, em parceria com outros órgãos ministeriais, através do PROEXT MEC/SESu. Este envolve programas e projetos de extensão com ênfase, segundo os Editais, na "formação de alunos e na inclusão social nas suas mais diversas dimensões", aprofundado ações políticas fortalecedoras da institucionalização das atividades extensionistas em IES Federais, Estaduais e Municipais. Visa subsidiar propostas de extensão nessas instituições que colaborem para a implementação de políticas públicas, e propõe, dentre outros objetivos, "[...] estimular o desenvolvimento social e o espírito crítico dos estudantes, bem como a atuação profissional pautada na cidadania e na função social da educação superior".

A partir de 2010, um conjunto de ministérios passa a indicar linhas temáticas, através dos Editais PROEXT, para disponibilizar financiamento aos projetos e programas. A linha associada às políticas do MDS, naquele ano, foi intitulada *"Redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão produtiva"*, na qual se inscrevia um único subtema "*Apoio a projetos de inclusão produtiva para famílias ou grupos de pessoas inscritas no Cadastro Único – CadÚnico do Governo Federal*". Ela previa oferta de recursos na ordem de R$ 2 milhões para custear as propostas apenas nesse segmento. O resultado foi a aprovação de 16 ações (entre programas e projetos) com orçamentos médios de R$ 50 mil.

Nos anos subsequentes, a linha associada às ações do MDS foi reformulada para *"Redução das desigualdades sociais e combate à extrema pobreza"*, incorporando, com o tempo, novos subtemas, relacionados à política de segurança alimentar e nutricional, ao SUAS e à proteção social não contributiva, à transferência de renda, ao controle social, e à

[333] Afirma Lukács (2003, p. 75-76): "Quando, portanto, os fatos devem ser apreendidos corretamente, convém de início esclarecer com precisão essa diferença entre sua existência real e seu núcleo interior, entre as representações que formamos a seu respeito e seus conceitos. Essa distinção é a primeira condição prévia de um estudo verdadeiramente científico que, segundo as palavras de Marx, 'seria supérfluo se a manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente'. Por um lado, trata-se, portanto, de destacar os fenômenos de sua forma dada como imediata, de encontrar as mediações pelas quais eles podem ser relacionados ao seu núcleo e à sua essência e nela compreendidos; por outro, trata-se de compreender seu caráter e a sua aparência de fenômeno, considerada como sua manifestação *necessária*. Essa forma é necessária em razão de sua essência histórica, do seu desenvolvimento no campo da sociedade capitalista. Essa dupla determinação, esse reconhecimento e essa superação simultânea do ser imediato constitui justamente o método dialético".

formação e capacitação de agentes públicos e sociais. Entre 2011 e 2015 (exceto 2012), foram aprovadas com financiamento uma média de 35 propostas por ano (entre projetos e programas, os primeiros com recursos de até RS 50 mil e os segundos de até R$ 150 mil). Além dos Editais PROEXT, e dos quadros de resultados, não dispomos de materiais que possam apontar os referenciais teórico-metodológicos que embasam essas experiências e sua vinculação com determinados projetos políticos. Visto que devem adequar-se aos subtemas discriminados na seleção das propostas, e ao direcionamento das políticas desenvolvidas pelo Ministério, dificilmente poderiam destoar, em sua maioria, das premissas já estabelecidas pelas normatizações governamentais existentes e as definições propugnadas pelos programas sociais em vigor.

5. Considerações finais

> Chegamos assim com muita felicidade ao princípio da justiça, esse velho cavalo de batalha há milênios montado, por todos os reformadores de todo o mundo, à falta de meios históricos de transporte mais seguros, àquele lamentável Rossinante que, levando às costas todos os Don Quixotes da história, galopou para a grande reforma do mundo, para afinal trazer de volta para a casa tristemente os seus cavaleiros amarrotados.
>
> Rosa Luxemburgo, *Reforma ou revolução?* [334]

As ideologias hoje presentes no campo teórico-conceitual, gerencial e operativo da assistência social são resultado de *relações de forças* que estão em permanente luta. Portanto, são produtos de uma *contínua formação e superação de equilíbrios instáveis* entre as classes sociais. Brotam de um solo histórico muito palpável: as condições de produção-reprodução do capitalismo contemporâneo no bojo da crise estrutural, em sua saga pela *restauração das bases de domínio do sistema*. Donde são mobilizadas *forças espírito-intelectuais* de largo alcance, na forma de uma robusta aparelhagem ideológica, poderosos e capilares processos político-pedagógicos e exércitos numerosos de organizadores e dirigentes. Todos imbuídos em recompor as modalidades de hegemonia necessárias à revitalização da supremacia burguesa.

As ideologias aqui analisadas são resultado de um complexo intercâmbio dialético entre determinantes econômicos, políticos e cultuais. Determinantes atravessados pelos embates e estratégias protagonizados pelas classes sociais. Os câmbios, o poder de atração, os prazos de

[334] Luxemburgo (2010, p. 89).

validade histórica e as causas de fenecimento dessas ideologias sustentam-se nas metamorfoses desse mesmo intercâmbio dialético e seu correspondente solo histórico.

Num trabalho anterior[335], insistíamos que a pesquisa que se debruça sobre os dilemas do nosso tempo carrega o desafio incontornável de abordar seu objeto em movimento. Objeto encarado enquanto integrante de uma totalidade de relações da qual é, simultaneamente, determinado e determinante. Essa busca pela *síntese do múltiplo em movimento* é a árdua tarefa dos que se propõe o conhecimento histórico vinculado à perspectiva teórico-metodológica marxiana, voltado para a crítica e superação da ordem de coisas existentes. Isso implica que os resultados alcançados são necessariamente provisórios: o motor das contradições classistas permanece em operação, colocando a "roda viva" da história no seu movimento permanente. Como decorrência, tudo que hoje parece sólido, pode se esfumaçar no ar. Inclusive essa inteira investida ideológica e político-pedagógica da qual nos ocupamos na presente investigação. E isso hoje depende, em grande medida, do desfecho dos acontecimentos políticos ocorrentes.

Ao longo dos capítulos, objetivamos reproduzir o movimento do objeto pesquisado, determinando o conjunto abrangente das condicionantes econômicas e das lutas políticas que demandaram uma revitalização das estratégias de hegemonia da restauração do capital através do social-liberalismo. Apenas em vista desses determinantes globais, além daqueles afetos à particularidade brasileira, pudemos explicitar, em específico, as bases históricas da absorção de elementos dessa variante ideológica no terreno da política de assistência social. Terreno esse que, na mesma medida, é perpassado por relações de forças particulares, as quais deixam sua marca nas ideologias dominantes que penetram em seu meio. Por isso, tornou-se decisivo avançar nesse movimento cumulativo de determinações para que as ideologias (e suas respectivas tendências político-pedagógicas) difundidas através das iniciativas de formação-capacitação estudadas fossem apropriadas enquanto *síntese concreta de uma multiplicidade de determinações.*

A crítica das ideologias presentes nas *mediações pedagógicas* mobilizadas pelas classes dirigentes, através do governo, para influenciar na formação dos quadros profissionais da assistência social nos colocou diante de um deslocamento crucial: ocorre uma erosão na leitura dessa política social enquanto mecanismo de atendimento das necessidades básicas dos segmentos pauperizados, de provimento de condições mínimas de sobrevivência de parcelas da população afetadas pela inserção laboral inexistente ou precária. Agora seu foco gravita em

[335] Remetemos às reflexões presentes em Silveira (2013).

torno do "desenvolvimento de capacidades" dos indivíduos e famílias que a ela recorrem, e cuja condição é então entendida como "situação de risco e vulnerabilidade social".

A assistência social comporia, nesse entendimento, parte da "estrutura de oportunidades" fornecida para enfrentar o "risco e a vulnerabilidade social", através do "desenvolvimento de capacidades" do seu público-alvo. Mormente pelo aprovisionamento de "ativos" pessoais correspondentes ao "capital humano e social", necessários para o alcance da liberdade individual para lutar pelos "benefícios" disponíveis no mercado. *Assim, o objetivo dessa política social passa a ser a resiliência*. As tendências político-pedagógicas desse deslocamento para os processos de intervenção profissional se refletem na construção de metodologias de trabalho socioassistencial com forte apelo *individualizador* e *psicologizante*. Às quais se atrelam as já conhecidas racionalizações liberais de naturalização e despolitização das desigualdades, e ao formalismo abstrato, mistificador das contradições de classe.

Na produção teórica do Serviço Social, o estudo sobre a *dimensão ideológica*, os *conteúdos socioculturais* ou as *relações de hegemonia* que subjazem à intervenção profissional – e/ou às práticas concretas do Estado e das classes sociais no Brasil e no mundo – perpassa consideravelmente alguns dos mais importantes trabalhos divulgados.[336] Ou seja, existe um rol de elaborações que se debruça, não apenas sobre as estratégias de hegemonia macroscópicas, mas volta-se para a *dimensão intelectual* ou *político-pedagógica* intrínseca ao próprio Serviço Social. Contudo, na área temática da assistência social, assumiram crescente ponderação nos últimos anos – inobstante a presença de destacadas produções críticas – abordagens das reconfigurações institucionais, das estratégias de gestão e dos campos de operacionalização dos serviços socioassistenciais, fornecendo um tratamento teórico geralmente restrito às esferas superestruturais da reprodução social – expresso, seja nas visões tecnicistas ou politicistas.[337] O que contraria o patrimônio teórico-metodológico alcançado na construção do Projeto Ético-Político, cuja direção requisita desvendarmos os nexos histórico-concretos entre estrutura e superestrutura, conjuntura e lutas de classes, produção e reprodução social.

Nossas pesquisas precedentes conduziram ao suposto tomado como ponto de partida para pesquisa ora apresentada: o de que as ideias subjacentes ao propalado "novo paradigma"

[336] Basta mencionarmos os textos mais conhecidos: Abreu (2008), Ammann (2003), Barroco (2007), Faleiros (1981, 1980), Guerra (1995), Iamamoto e Carvalho (2005), Iamamoto (2004, 2006, 2010a), Martinelli (1989), Mota (2012, 2000, 1998), Netto (2005, 2004), Simionatto (1995), Sposati et. al. (2014), Yazbek (1993).

[337] Em parte, chegamos à essa constatação através do mapeamento e análise bibliográficos dos artigos da revista *Serviço Social & Sociedade* realizados na pesquisa "Estado da Arte da Assistência Social no Brasil". Uma exposição mais detalhada pode ser encontrada em Silveira Jr. (2008; 2010).

da assistência social inscreviam-se no terreno do social-liberalismo. Ideário forjado com uma aparência crítica que repagina o projeto neoliberal desgastado pelas crises financeiras, fricções políticas e vicissitudes sociais resultantes dele próprio. Suas inovações ideológicas colocavam-se em termos de um receituário permeável à adoção de um papel mais ativo do Estado na regulação dos mercados e no enfrentamento das sequelas das desigualdades, mormente a pobreza. Esta última, agora entendida como ausência ou carência de "capacidades" para acessar os "benefícios" do mercado. A releitura do par *pobreza* e *desenvolvimento* se coloca aí como um rearranjo conceitual estratégico para emplacar todo o deslocamento na arquitetura conceitual que integra as novas ideologias para as políticas sociais.

Nessa tese, buscamos refletir sobre o papel requisitado à assistência social pelas classes dominantes no bojo das *relações de forças* no capitalismo brasileiro da última década. Essas classes demonstraram a iniciativa e a capacidade de encampar todo um reequacionamento das funcionalidades econômicas e ideopolíticas da assistência social no processo mesmo que atendiam aos reclames dos movimentos e organizações de defesa da mesma e sua legitimação como política pública de direitos. Enquanto acolhiam as demandas históricas acumuladas que reclamavam a consolidação da assistência social, buscavam rearranjavam os escopos econômicos e ideológicos dessa política social para responderem aos seus atuais projetos de classe. Enquadravam-na como meio de dominação social dos seus atuais projetos classistas ao mesmo tempo em que aparentavam atender (e atendiam parcialmente) as demandas das classes subalternas. Efetivando-se essa reviravolta, o que resulta da assistência social não somente não abala a supremacia burguesa social-liberal, mas tende a corresponder a *um dos componentes que a sustenta*. É enquadrada no atual programa político das classes dominantes, absorvida pela *nova pedagogia da hegemonia*. E isso pareceu estar em curso na sua dimensionalidade econômica, mas também ideopolítica, como tentamos demonstrar aqui.

Detenhamo-nos na *funcionalidade econômica*. Como tivermos oportunidade de abordar, a recente hipertrofia da assistência social se expressa como tendência na maioria dos países centrais e periféricos. O quadro de desemprego e precarização, instalado pela crise e a reação burguesa, requisitou uma participação mais ativa e abrangente das políticas de assistência no processo de reprodução ampliada da força de trabalho. Saindo ela do seu lugar subsidiário nos regimes de proteção social para ocupar o centro do palco, afiançando recursos monetários mínimos para o consumo e a sobrevivência dos trabalhadores precários, reduzindo os custos com a sua manutenção.

No Brasil, a afirmação da assistência social desdobra-se através da *explosão da transferência de renda focalizada e seletiva, sustentada pelos próprios rendimentos do trabalho*. Ela repercute na alavancagem da circularidade econômica, ampliando o consumo e interferindo positivamente no crescimento interno, mas onerando irrisoriamente os orçamentos fiscais. Ademais, coopera na reprodução do perfil de trabalho precarizado necessário aos requisitos da superexploração. Aqui, observamos um alargamento do raio tradicional da assistência social, que passa a toldar parte maior do exército ativo de trabalhadores em situação de subemprego e precarização. Ao englobá-los, em especial via transferências de renda, essa política social contribui para manter rebaixados os custos de reprodução desses segmentos, ampliando (ou resguardando) a lucratividade dos ramos que os empregam. Sem mencionar o saldo desses programas em termos dos efeitos coesivos e propagandísticos provocados pela melhoria dos indicadores oficiais de pobreza e miséria.

Em face desses efeitos econômicos, se as classes dominantes guardam alguma censura aos programas de transferência de renda que colonizam a assistência social, ela diz respeito a alguns gargalos em termos do controle do acesso, critérios de seleção um tanto frouxos, ou grau de focalização (como demonstra a proposta do programa "Travessia Social – Uma ponte para o futuro", que prevê, por exemplo, uma maior focalização do PBF) etc., que serão resolvidos com aperfeiçoamentos administrativos e gerenciais e a aplicação de uma legislação restritiva.[338] Não lhes interessa abolir aquilo que foi edificado, com suas vantagens econômicas e políticas, e seus custos reduzidos. Permitem-se, inclusive, amplia-los, como demonstrou a iniciativa do governo interino de Michel Temer.[339] São as franjas mais elitistas e mesquinhas da pequena burguesia, e dos altos assalariados, que esbravejam e anseiam pela supressão desses mecanismos distributivos. Por outro lado, o conjunto de medidas de cunho republicano e modernizador que levaram a um aperfeiçoamento gerencial e operativo da

[338] No plano da transferência de renda, o governo de Michel Temer assinou o Decreto 8.805 (07/07/2016), que altera o regulamento do BPC, colocando, dentre outras determinações, a obrigatoriedade da vinculação dos beneficiários ao CadÚnico, aperfeiçoando mecanismos de seleção econômica e a burocratização (o que pode levar a suspensões de benefícios num primeiro momento), com impacto também para o aumento das demandas nas unidades básicas de atendimento do SUAS. Além disso, especulou-se inicialmente em levar a operacionalização do PBF para a Previdência Social e criar mecanismos de controle para barrar possíveis concessões indevidas.

[339] Prova disso foi a decisão desse governo, em meio à crise fiscal, de garantir um reajuste médio de 12,5% nos benefícios do PBF para ser pago a partir de julho de 2016. Um reajuste, inclusive, maior do que os 9% prometidos pela presidenta afastada. Decisão a qual acresce a medida que altera a linha da pobreza extrema (de R$ 77 para R$ 85) e da pobreza (de R$ 154 para R$ 170), tornando mais inclusivo o PBF. E faz isso ao mesmo tempo em que projeta medidas muito duras para a socialização dos custos da crise com os trabalhadores formais, sinalizando fortes restrições de direitos. Ademais, alguns discursos do governo indicam que o reajuste no PBF foi garantido através de uma provável "reprogramação" orçamentária, transferindo recursos de outras áreas – ver notícia "Temer mascara cortes em programas com 'reajuste' do Bolsa Família", divulgada em 30 de jun. 2016 em: <https://maissuas.org/.>

assistência social através do SUAS encontram-se ameaçadas com a vitória das atuais forças dirigentes após o afastamento do PT da presidência.[340]

Em nosso estudo, insistimos que seria também parte da *função de reprodução* de parcela da superpopulação, assumida pela assistência social, mantê-la sob a órbita de direção, de hegemonia político-cultural, das classes burguesas, em específico, daquela dada pelo social-liberalismo. Ou seja, na medida das suas capacidades, de tornar os trabalhadores desempregados ou subempregados que dela se socorrem socializados e disciplinados de acordo com as disposições ideopolíticas da supremacia social-liberal. O que implica no desenvolvimento de ações político-pedagógicas saturadas pelo ideário da nova pedagogia da hegemonia. Algo apenas possível se os próprios quadros profissionais empregados no SUAS incorporarem tal ideário nas suas práticas. Daí a disputa pela direção desses quadros através das iniciativas de formação-capacitação.

Nesse ponto, o que pretendemos sublinhar são as *necessidades ideopolíticas* que a assistência social estaria respondendo frente aos projetos atuais de supremacia burguesa. Sobre isso, Mota (2007, 2008, 2011) já havia sinalizado que essa política social, ela mesma, estaria se constituindo numa ideologia, num mito ou *fetiche*, pela centralidade que passou a ocupar como meio de enfrentamento da desigualdade. A assistência social, através dos programas de transferência de renda, estaria constituindo-se como um *mito social*, menos pelos seus impactos efetivos na satisfação de mínimos sociais do que pela sua condição ideológica e de prática política, sendo invocada como solução para combater a pobreza relativa, imprimindo nela o selo do enfrentamento da desigualdade. O que robusteceria o apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o acirramento da superpopulação têm

[340] Logo em seu início, o governo interino decretou a extinção do MDS e criação, em seu lugar, do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Houve uma exoneração em massa de funcionários do MDS e MS, que ocupavam cargos técnicos essenciais para a gestão e atendimento a Estados e Municípios. Essas exonerações, no caso do MDS, sem substituição integral e, ademais, com extinção de cargos, passaram a comprometer a execução do *CapacitaSUAS*. No plano do controle social, observa-se – além da cristalização da agenda de pactuação de recursos e ações firmadas pelas instâncias do SUAS, e da rearticulação das ações solidárias em nível central, desconsiderando a municipalização da política – a secundarização dos espaços de participação (sobretudo do CNAS) no encaminhamento das mudanças previstas para a assistência social, em específico na criação do "Programa Criança Feliz" (vinculado ao PBF). Ao qual, inclusive, busca-se atrelar a imagem da primeira-dama, Marcela Temer, como embaixadora do programa recém-lançado. O "Criança Feliz" visa implantar "visitadores sociais" (a meta é de contratação de 80 mil visitadores de nível médio) destinados ao acompanhamento do desenvolvimento nutricional das crianças ligadas ao PBF na primeira infância. Na apresentação dessa ação pelo Ministro atual, alguns indícios de uma visão biologizante ficaram evidentes, além da tendência que ela leva de responsabilizar a assistência social por funções de outras políticas sociais, como a saúde. No plano do contingenciamento orçamentário, temos a PEC 241/2016, que pretende congelar gastos sociais federais por vinte anos, ao valor de 2016, e a proposta de orçamento para a União em 2017 que prevê uma redução de 30% nos recursos dos principais programas da área social do governo em relação ao ano anterior – ver notícias divulgadas em <https://maissuas.org>.

na acumulação do capital. Ademais de sitiar a construção de projetos autônomos das classes trabalhadoras.

No discurso ideológico aqui enfocado, esse direcionamento aparece na afirmação de que a atuação do MDS estaria contribuindo na construção *do* novo paradigma de política social ou que as ações da assistência social constituiriam *a* proteção social não contributiva. Ela não é colocada como integrada num rol mais amplo de políticas sociais, mas como *a* política de proteção social não contributiva. Mais ainda, quando proclamada a nova perspectiva de desenvolvimento defendida pelo governo, que pretensamente combinaria crescimento econômico com inclusão social, justiça social ou equidade, são as ações da assistência social (destacadamente os programas de transferência de renda) que aparecem como *o* meio para a concretização dos desígnios sociais aí implicados. O *mito da assistência* se mostra nos discursos que propalam essa política social como solução para os problemas da pobreza e da desigualdade prometida pela visão pretensamente inovadora do desenvolvimento.

Inobstante isso, acreditamos que nas próprias ações de teor pedagógico, desenvolvidas nas unidades sociais do SUAS e nos seus espaços de gestão, disseminam-se ideologias, são socializadas concepções de mundo e valores, que também comportam algum impacto para as relações de hegemonia. E é na clarificação desse aspecto que nosso estudo pode contribuir, porquanto almejamos apreender as *construções ideológicas* requisitadas pelas classes dirigentes, através do governo, para serem socializadas na implementação do SUAS através das iniciativas de formação-capacitação dos profissionais. A especificidade dessas *construções ideológicas* é dada pela dinâmica sociopolítica da aparelhagem e dos agentes intelectuais nela atuantes, pelos segmentos particulares das classes subalternas aos quais se destina, e, fundamentalmente, pela *direção intelectual e moral* que as classes dominantes pretendem que seja incorporada por esses segmentos na sua práxis social.

Avaliamos que a influência ideológica de lastro social-liberal, que eventualmente a assistência social pode suscitar sob tais franjas de classe, através dos seus serviços de cunho político-pedagógico, cooperaria sedimentando o consentimento das mesmas para sua inserção subordinada no mercado precário da força de trabalho. E é o direcionamento do referido trabalho político-pedagógico que os setores dirigentes, representados no governo, buscam disputar com as iniciativas de formação-capacitação dos quadros profissionais. Cremos que, com os parâmetros técnicos e de gestão impregnados pelo social-liberalismo, a assistência social passa a ser equalizada, também do ponto de vista *ideológico*, aos projetos das classes dominantes brasileiras, nutrindo suas estratégias de hegemonia na atualidade.

De modo geral, nossa pesquisa identificou nas iniciativas de formação-capacitação um conjunto de teorizações e racionalizações impregnadas pelo tecnicismo e o formalismo abstrato. As abordagens com forte cunho empirista denunciaram a predominância do imediatismo e da superficialidade na abordagem das políticas sociais e da assistência social. Algo que caminhou *pari passu* com a deseconomização e fragmentação dos temas histórico-sociais enfocados nas formações-capacitações.

Em consonância com essas premissas, os conteúdos didáticos comumente descuravam dos condicionantes afetos à particularidade brasileira, negligenciando a natureza e o grau das contradições de classe nela imperantes. Ao mesmo tempo, os materiais ostentavam, em alguns momentos, um ecletismo teórico-político no qual elementos intrínsecos à visão liberal figuravam combinados sincreticamente com definições típicas da socialdemocracia. Definições essas que despontavam frequentemente empobrecidas em relação às suas fontes clássicas. *O que vimos foi um amesquinhamento de teses socialdemocratas, empregadas para apoiar ideologicamente o combate à miséria social brasileira*.

Nos mesmos moldes do social-liberalismo, a compreensão e a denúncia das contradições sociais se apresentou através de uma *visão distributiva*. Ou seja, essas contradições e assimetrias foram reiteradamente colocadas sob a ótica dos processos de *distribuição das riquezas*, isentando seus condicionantes estruturais nascidos da produção social. E isso condicionou a própria leitura histórica das políticas sociais, a compreensão acerca das causalidades que as plasmaram e os objetivos que lhes são imputados. Se as desigualdades são explicadas de modo estrito pelas disparidades *distributivas*, sua solução apenas pode ser enquadrada sob esse mesmo prisma. Projetam-se saídas igualmente distributivas, que não tocam no problema da produção capitalista dependente e sua correspondente superexploração de classe. Daí redundam as soluções tecnicistas, aferradas ao aperfeiçoamento das superestruturas institucionais, das ferramentas de gestão e das competências e arranjos interventivos dos operadores e gestores da política social.

A crítica das desigualdades sob o enfoque da *visão distributiva* permite absorver nos projetos dominantes as demandas por justiça social sem ameaçar a reprodução capitalista. Trata-se de uma saída segura para forjar respostas às sequelas sociais da restauração sem pôr em questão seus próprios fundamentos. Ao contrário, inclusive equacionando essas respostas como alavancas para retomada do crescimento capitalista, colocando-o como um dos seus principais beneficiários. E isso aparece na defesa dos programas de transferência de renda que se apega aos seus efeitos benéficos para a circularidade econômica, alcançados através de

dispêndios fiscais ínfimos. Apenas assim o "novo desenvolvimento" consegue afirmar seu ineditismo sem burlar os padrões precedentes da política econômica, podendo mesmo reforçar os processos de crescimento com novas garantias. Aqui, a transferência de renda se justifica pelos seus efeitos benéficos para a "economia", e não pelas contradições que a "economia" produz em termos de assimetrias sociais.

Esse é um dos caminhos através dos quais a *hegemonia da pequena política* se impõe, confinando as alternativas pensadas para as contradições do neoliberalismo dentro da quadratura do círculo da restauração capitalista. Sempre que esboçadas, as opções políticas não ultrapassam o horizonte de classe burguês. Todas as saídas se colocam nesses marcos. De uma parte, se recusa a condução da vida socioeconômica e política nacional empreendida pelos representantes neoliberais dos anos 1990, tão bem sintonizados com as forças retrogradas mais antiquadas do nosso passado, que sempre resistiram em desapegar das práticas privatistas e mandonistas, do trato filantrópico, residual e restritivo dado para as sequelas sociais da acumulação. De outra parte, com base nessa recusa, se vislumbra um novo "projeto de desenvolvimento" de cariz republicano, que reclama a participação ativa do Estado, a racionalização da política social, seu estatuto de direito de cidadania, a equidade e a justiça social. Mas que mantém intactas e blindadas as raízes estruturais das desigualdades e dos mecanismos geradores das crises, para os quais são ministrados os antídotos distributivos. Ou seja, *a hegemonia da pequena-política aprisiona as oposições por ela dirigidas na linha de menor resistência da servidão financeira*. A dificuldade está em que essa programática paliativa parece ser insustentável a longo prazo, dada a impossibilidade dos mecanismos distributivos suprirem os óbices que a crise cumulativamente gera para a reprodução da força de trabalho.

Dito de outro modo: a racionalidade de pequena política contorna, e mesmo veta, as prospecções esboçadas em termos societários alternativos, as projeções de classe antagônicas às do capital, em face da necessidade de saídas para a crise contemporânea. Embarga um projeto de sociedade segundo uma concepção de mundo autônoma e integral dos explorados e subalternos. Concedendo ganhos limitados e temporários para essas classes, insinuando que suas necessidades são passíveis de solução no "novo desenvolvimentismo", a hegemonia lulista nutre a puída ilusão do capitalismo integrável, reformável e controlável. Sob nenhuma circunstância se esboça qualquer sentido estratégico de investir nas políticas sociais como instrumento para a conquista de condições favoráveis para a constituição dos trabalhadores como classe. As concepções de *projeto nacional* radicam em duas soluções diferenciadas de

desenvolvimento capitalista para o país. Em suma, face às contradições do neoliberalismo, a saída social-liberal promete a conciliação impossível da ordem burguesa, especialmente a periférica. Conciliação entre acumulação e equidade, crescimento econômico e justiça social, produção da riqueza e supressão dos males sociais.

Através das iniciativas de formação-capacitação aqui analisadas, essas ideologias conciliatórias redundam, em seu impacto inicial, na disputa pela direção dos quadros profissionais do SUAS que repudiam a visão neoliberal e podem aderir às (ou já adotam as) posições politizadas, de cariz classista, que suas entidades corporativas, e segmentos militantes, defendem. Aqui se encontra o cerne da *apologia indireta:* a disputa dos intelectuais críticos e tendentes à politização, encaminhando-os para o raio de direção das classes dominantes. Os resultados desses processos, entretanto, precisam ser avaliados através de outras pesquisas que analisem as tendências concretas da prática político-pedagógica dos trabalhadores do SUAS.

Ratifiquemos: a visão social-liberal imprime uma nova forma de pensar a assistência social e seus objetivos face à pobreza e a miséria. Ao redefinir o estatuto teórico da "questão social" através de sua identificação estrita ao fenômeno da pobreza, agora entendida como "privação de capacidades pessoais", o social-liberalismo tende a deslocar o foco das políticas sociais. Estas, agora, precisariam atuar na *gestão dos riscos sociais,* proporcionando uma "estrutura de oportunidades" que viabilize o "desenvolvimento de capacidades" daqueles vitimados pela pobreza, suas decorrências objetivas e subjetivas. Esse deslocamento possui um impacto de relevo para a assistência social. Além de ter seus objetivos circunscritos em termos do "enfrentamento ao risco e à vulnerabilidade social", passa a operar nela uma indução de metodologias de trabalho socioassistencial com acentuado teor individualizante e psicologizante. O que vemos ocorrer na análise dos estratos das formações-capacitações dedicados à proposição de estratégias para o trabalho com famílias.

Nos conteúdos analisados aqui, o par conceitual "risco e vulnerabilidade social" demonstrou cumprir um papel especial nos processos de formação-capacitação. Ele atuou como uma *ponte de passagem para a absorção das demais ideologias social-liberais no arcabouço teórico e técnico da assistência social*. A condução do centro de gravidade dessa política social para o enfrentamento do "risco e da vulnerabilidade social" alicerçou a assimilação da perspectiva da "igualdade de oportunidades", do "enfoque das capacidades", da noção de "capital social", "ativos sociais" e "empoderamento". Parte dessas ideologias se

mostrava pouco nítida, ou sequer encontrava-se esboçada, nos textos da PNAS e da NOB/SUAS.

Atualmente elas parecem se arranjar a partir da ressignificação da *pobreza* e do *desenvolvimento* operada pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital. Fica claro que as *premissas intelectuais e morais difundidas nas formações-capacitações encontram-se predominantemente matizadas pelas ideologias dos organismos multilaterais e seus porta-vozes.* Inclusive acionando prescrições para o trabalho socioassistencial sancionados e receitados por esses organismos. O exemplo modelar aqui apreendido foi aquele experimentado pelo Programa *Puente* do Chile, chamado "intervenção integral", indicado para orientar o trabalho de acompanhamento nas unidades sociais do SUAS. Sua própria nomenclatura tem similaridades com aquela do principal serviço dos CRAS, o *Serviço Nacional de Atenção Integral à Família (PAIF).*

A metodologia de trabalho social proposta demonstra pautar-se por uma pedagogia empresarial para dirigir as formas sociabilidade, os projetos e as atitudes das famílias e indivíduos das classes subalternas na situação de pauperismo. O que ocorre tanto pela adoção do conceito de "capital social" quanto de "ativos sociais" para embasar o debate sobre as estratégias de acompanhamento. Consiste numa forma capilar de infiltração da racionalidade capitalista no cotidiano da reprodução familiar e pessoal dos dominados, tendendo a responsabilizá-los por sua situação de vida. Combinados com o "enfoque nas capacidades", as noções de "ativos e capital social" descarrega grande peso nas dimensões comportamentais, psicossociais e educacionais, tanto para a determinação das causalidades da pobreza, quanto para sua superação, mistificando os condicionamentos de classe e os fundamentos histórico-estruturais que a alicerçam.

Na proposta de "intervenção integral", o "empoderamento" figura como *processo e resultado das políticas de proteção social*, como *fundamento do seu modelo de ação*, como seus *conteúdo e estratégia centrais*. É o "empoderamento" que assume centralidade como parâmetro e meta para as metodologias de trabalho socioassistencial. E a noção de "vulnerabilidade social" representou o instrumento conceitual que levou à inscrição do "empoderamento" no núcleo da proteção social. Na base desse direcionamento, localizamos a ressignificação do fenômeno da pobreza e as prescrições daí decorrente para sua solução. Ela encontra-se fortemente associada a diversas condições existenciais que implicariam barreiras "psicossociais": apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência; falha nas relações intrafamiliares ou sociais e

comunitárias; insuficiência de competências e capacidade de autodesenvolvimento; falta de recursos imateriais (ideias, habilidades, saberes, etc.); déficit no repertório de respostas, ativos ou capacidades; reduzido protagonismo, autonomia, senso de dignidade.

No novo entendimento sobre a pobreza, o foco de análise translada dos "bens" para as "pessoas". Passa a ser mais importante o que as mesmas *são capazes de fazer* com seus bens. Aí se encontra uma dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e de capacidades. Muda o prisma da visão sobre a pobreza: o olhar é canalizado para a *privação de capacidades pessoais, ficando secundarizadas as preocupações sobre os níveis de rendimentos.* Por isso a ênfase no "empoderamento" como processo e resultado da intervenção socioassistencial. Através dele é que presumivelmente se alcançaria a porta de saída da pobreza, ou seja, o "desenvolvimento de capacidades" para enfrentar a concorrência do mercado por uma melhor posição social.

As metodologias de trabalho socioassistencial que podem resultar daí caracterizam-se também por imputar papel decisivo aos sujeitos que as operam (chamados "agentes de apoio social"). Por interagirem diretamente com as famílias nos serviços, acredita-se que a qualidade dessa relação que estabelecem definiria os rumos e o desenlace da intervenção. Ficam na responsabilidade de alimentar o componente relacional da *confiança* no acompanhamento personalizado para poder emergir as capacidades latentes das famílias. À confluência entre esses agentes e as famílias são imputados os ganhos em termos de autonomia e expansão de capacidades do público-alvo dos serviços. Assim, não apenas a metodologia apresentada possui forte ranço *psicologizante,* devido à responsabilização pessoal dos segmentos atendidos, mas resvala também numa *psicologização* dos resultados da própria intervenção socioassistencial, posto que hipoteca às aptidões relacionais e intersubjetivas dos profissionais a efetividade do trabalho.

Este último aspecto relaciona-se ao receituário para os *processos de gestão* da assistência social adotado nas formações-capacitações. *Tal receituário alinha-se intima e francamente com as racionalizações e prescrições dos aparelhos de hegemonia do capital financeiro.* O que fica expresso, tanto na adoção do *gerencialismo* como horizonte para os processos de inovação institucional, com as correlatas teorias e práticas administrativas para a "gerência" de programas sociais, quanto na apropriação dos valores e das perspectivas pedagógicas correspondentes ao sociometabolismo da produção flexível, isto é, as novas formas "participativas" de subordinação do trabalho e as reconfigurações formativas intrínsecas à *pedagogia das competências*.

Em todo caso, permanece o cerne dos processos de *psicologização* típicos da ação conservadora. Matem-se um apelo significativo pela *redefinição de características pessoais dos indivíduos*, na *mudança subjetiva*, representada no alcance de determinados *conteúdos culturais e atitudes sociais* que representariam a solução para a sua condição de pobreza. Conteúdos e atitudes vinculadas, ademais, ao alcance da escolarização, profissionalização e/ou assimilação de aptidões empreendedoras, que capacitariam para a luta individual por ascensão social no mercado, oportunizando a "emancipação" (ou a "autonomia") dos usuários da assistência social e suas famílias, seu auto-sustento.

A *psicologização* caminha *pari passu* com a *individualização*. As metodologias de trabalho prescritas são sempre concebidas no sentido da *reconstrução de projetos pessoais ou familiares.* O enfrentamento dos "riscos sociais" ou a redução das "vulnerabilidades sociais" não suplantam a esfera individual ou do grupo familiar. Essa fronteira é ultrapassada apenas quando a noção de "capital social" entra em cena. Aqui, o apelo à mudança coletiva aparece na busca pelo *desenvolvimento de relações comunitárias locais e o fortalecimento de redes sociais passíveis de responder às demandas dos seus membros face à vivência dos riscos sociais*. Ou seja, quando se ensaia uma estratégia para além do "desenvolvimento de capacidades pessoais" é apenas para recair numa espécie de *desenvolvimento de comunidade* reciclado.

Tudo isso não poderia ser diferente quando as próprias teorizações acerca da construção e das funcionalidades da proteção social (e da assistência social) mantêm-se aprisionadas ao *ponto de vista da individualidade isolada*. Isto é, as tendências político-pedagógicas dessas ideologias se fundam nas perspectivas teórico-metodológicas subjacentes à leitura da sociedade e do percurso histórico da proteção social. Mostra-se uma programática interventiva que se constitui, por exemplo, organicamente vinculada ao formalismo abstrato. Ela é consequente com essa racionalidade que mobiliza para a compreensão das relações sociais, das políticas sociais, da realidade brasileira, etc. Daí a necessidade de explorarmos esses fundamentos das concepções de mundo burguesas, expressas na "tendência geral ao formalismo" e no "ponto de vista da individualidade isolada".

Nosso estudo mostrou como são largamente empregadas as premissas da racionalidade formal-abstrata nos debates em torno dos significados e dos objetivos das políticas sociais (e da assistência social em específico): a deseconomização da análise histórica e a mitigação da particularidade brasileira, o arrefecimento (ou mesmo apagamento) da problemática dos antagonismos e lutas de classe, a hipostasiação da técnica, a segmentação da realidade, a

fixação no horizonte do mero aperfeiçoamento institucional, a idealização-esterilização do Estado e da sociedade civil, a homogeneização formal das classes na figura genérica do cidadão, dentre outros. Igualmente, os resultados das pesquisas de avaliação patrocinadas pelo governo demonstram equalizar-se com o formalismo, com destaque para os seus desdobramentos quanto à adoção do pragmatismo. Nelas evidenciamos uma tendência de reforço à instrumentalização da pesquisa científica e aplicada face às exigências imediatas de aperfeiçoamento técnico-operacional e de gestão das políticas e ações de governo. Além do fetichismo metodológico e do empirismo, com seu consequente esvaziamento da dimensão teórico-analítica e crítica.

Expressa por diferentes formas, essa racionalidade formal responde por uma *funcionalidade ideológica* na medida em que, além de corresponder aos processos materiais de abstração, redução, compartimentação, igualação formal, etc., próprios do metabolismo capitalista, sancionando-o no plano das visões de mundo, ela também mistifica as contradições que esse metabolismo continuamente gera, além de obscurecer a *conflitualidade de classe* que o funda. Elimina, com isso, a *dimensão histórica* da vida socioeconômica, nutre a presentificação tão característica das visões burguesas. Todos esses traços são típicos da fase da decadência ideológica e comportam seu impacto para a conservação da supremacia de classe.

Ao adotar esses critérios de racionalidade, as formações-capacitações dificilmente apontariam um horizonte político-pedagógico para as metodologias de intervenção balizado pela condição de classe dos usuários da assistência social, e menos ainda conduzidas para a defesa de *projetos societários alternativos*. Face às contradições que nascem da vida burguesa, as únicas alternativas colocadas pelo horizonte da *desistoricização* é o aperfeiçoamento dessa sociabilidade, o deslocamento de suas contradições, o apelo a mudanças pessoais e subjetivas. Direcionamentos que se mostram num maior grau de mistificação, dadas a aparência crítica da apologética indireta do social-liberalismo, absorvida nos materiais aqui analisados, e as teorizações pseudo-históricas destiladas nessas formações-capacitações.

É verdade também que presenciamos a existência adjetiva de vieses e impostações críticas. Tal presença tende a assumir um duplo e contraditório significado: *primeiro*, além de não abalar a hegemonia das ideias social-liberais, sua existência coopera para produzir a falsa aparência de que as formações-capacitações alinham-se com perspectivas radicalizadas, podendo atrair os profissionais tendentes à politização para o social-liberalismo; *segundo*, elas

fornecem algum suporte para a politização das abordagens pedagógicas, criando balizas para o desdobramento de debates e problematizações contrastantes com a visão oficial, durante os processos de formação-capacitação. Essa abertura funda-se na *relativa autonomia* que os agentes envolvidos nesses processos possuem, e o seu desfecho depende, parcialmente, da condução que os mesmo conseguem fornecer às suas atividades intelectual-educativas.

Em suma, as formações-capacitações expressam uma investida ideológica para soldar um bloco social-cultural de intelectuais profissionais empregados na assistência social em torno do social-liberalismo. Intelectuais subalternos e auxiliares que atuam molecularmente nos serviços, programas e projetos do SUAS, em contato direto com os segmentos das classes subalternas usuários dessa política social. *Ou seja, a referida investida ideológica pode repercutir na formação dos intelectuais profissionais no governo, integrados na política de assistência social, e essa formação consiste na busca pela (re)constituição de uma organicidade político-ideológica desses intelectuais em relação às pedagogias subjacentes ao social-liberalismo.* Organicidade que é sempre o resultado dinâmico e dialético da luta entre as forças políticas da particularidade brasileira, condicionada pelas relações de forças da restauração capitalista na atualidade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio Henrique, et. al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a Organização da Cultura**: Perfis Pedagógicos da Prática Profissional. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ACANDA, Jorge. **Sociedade civil e hegemonia**. Trad. Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. **Assistência social no Brasil:** a mudança do modelo de gestão, 1997. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>. Acesso em: 01 nov. 2014.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Das políticas nacionais aos planos municipais:** avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. 232 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALEXANDRE, Agripa Faria. A dinâmica da sociedade de risco segundo Antony Giddens e Ulrich Beck. **Geosul,** Florianópolis, v.15, 0.30, jul./dez., p 150-167, 2000.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, dez., p. 699-710, 2012.

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e Vulnerabilidade**: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social** – história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2008.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital.** 2ª ed. Londrina: Práxis, 1999.

_____. **Dimensões da Reestruturação Produtiva:** ensaios de sociologia do trabalho. 2ª ed. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2007.

_____. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Neodesenvolvimentismo e classes sociais no Brasil** (20.12.2013)**. Neodesenvolvimentismo e Estado neoliberal no Brasil** (02.12.2013)**. Os limites do neodesenvolvimentismo** (22.10.2013)**. Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil – Parte III** (23.09.2013)**. Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil – Parte II** (19.08.2013)**. Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil – Parte I** (20.05.2013)**.** Blog Boitempo, 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/category/colunas/giovanni-alves/>. Acesso em 10 mai. 2014.

AMARAL, Angela Santana do. A política nacional de pós-graduação e suas relações com o Serviço Social. **Katálysis,** Florianópolis, v. 15, n. 2, dez., p. 230-238, 2012.

AMMANN, Safira. B. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 10ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

ANDERSON, Perry. **As Origens da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**.** São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. A "terceira via" de "Tory" Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 3, p. 31-52, 2001.

_____. **O continente do labor.** São Paulo: Boitempo, 2011.

ARREGUI, Carola Carbajal; WANDERLEY, Mariangela Belfiore. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 97, jan.-mar., p. 143-166, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. **Cadernos ABESS,** São Paulo, n. 7, 1997.

_____. **Revista Temporalis**, n. 3, Brasília, Grafline, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990**. 1990. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/23/000333037_20091223012222/Rendered/PDF/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf > Acesso em: 10 set. 2015.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000-2001.** 2001. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/09/12/000020953_20070912110712/Rendered/PDF/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf > Acesso em 10 set. 2015.

BARATTA, Tereza Cristina Barwick (Coord.). **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF.** Rio de Janeiro: IBAM / Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética e Serviço Social:** fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 205-218, abr./jun., 2011.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDH).** Rio de Janeiro: IPEA, 2003 (Texto para Discussão N° 986 – IPEA). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0986.pdf >. Acesso em: 27 jul. 2015.

BASTOS, A. V. B.; GONDIM, S. M. G.; SOUZA, J. A. J.; SOUZA, M. P. R. Formação básica e profissional do psicólogo: uma análise do desempenho das IES no ENADE – 2006. **Avaliação Psicológica**, Itaíba, v. 10, n° 3, p. 313-347, dez., 2011.

BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

BAUDRILLARD, Jean. **Para uma Crítica da Economia Política do Signo**. Rio de Janeiro: Elfos - Lisboa, 1995.

BEATO, Mônica Soares da Fonseca, et. al. **A psicologia e o trabalho no CRAS.** CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE MINAS GERAIS (CRP-MG); CENTRO DE REFERÊNCIA TÉCNICA EM PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS (CREPOPMG) (Orgs.). Belo Horizonte: CRP 04, 2011.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BEHRING, Elaine Rosetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social:** Percursos e Dilemas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, p. 152-174, 2010.

_____. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do Assistente Social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS) (Org.). **O Trabalho do Assistente Social no SUAS**. Brasília: CFESS, p. 84-93, 2011a.

_____. **Política social no capitalismo tardio.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

_____. Prefácio. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, p. 9-13, 2016.

BERNARDO, Márcia Hespanha. **Trabalho duro, discurso flexível:** uma análise das contradições do toyotismo a partir da vivência de trabalhadores. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia brasileira e a política externa nos Governos Lula (2003-2010). In: **VII Colóquio Marx e Engels**, 2012, Campinas. CEMARX - VII Colóquio Marx e Engels, 2012. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/Tatiana%20Berringer.pdf> Acesso em: 4 mar. 2012.

_____. As teses do imperialismo brasileiro em questão. **Critica Marxista**, São Paulo, v. 36, p. 115-127, 2013.

_____. Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula. Campinas, 2014. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BIANCHI, Álvaro. **Hegemonia em construção**. A trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O Laboratório de Gramsci**: filosofia, história e política. São Paulo: Alameda, 2008.

_____. **O Ministério dos Industriais**: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e a crise das décadas de 1980 e 1990. Campinas: EdUnicampi, 2010.

_____. **Arqueomarxismo:** comentários sobre o pensamento socialista. São Paulo: Alameda, 2013.

BIHR, Alan. **Da grande noite a alternativa:** o movimento europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOITO Jr, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., Armando; GALVÃO, Andréia Galvão. (Orgs.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo-SP: Alameda, p. 69-106, 2012.

_____; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 31-38, 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2ª ed. Brasília, 2003.

_____. **Seguridade Social e Trabalho –** Paradoxos das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília - DF: Letras Livres / EDITORA UnB, 2006.

_____. America Latina, política social e pobreza: "novo" modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 31-58, 2012.

_____. Expressões do conservadorismo na formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, dez., p. 637-651, 2015.

_____. **Assistência Social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

_____; BEHRING, Elaine. **Política social:** fundamentos e história. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista.** Trad. Waltensir Dutra. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

BRAGA, Ruy. **A restauração do capital:** um estudo sobre a crise contemporânea. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. **A nostalgia do fordismo:** elementos para uma crítica da Teoria Francesa da Regulação. São Paulo, 2002. 329 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

_____. Apresentação. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, p. 7-14, 2010.

_____. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____; BIANCHI, Álvaro. **O social-liberalismo chega aos trópicos**. 2003. Portal do PSTU, São Paulo, 21 ago. 2003. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/3918>. Acesso em 20 de jun. 2012.

_____; _____. **A financeirização da burocracia sindical no Brasil**. Portal do PSTU, São Paulo, 2 de abr. 2011. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/16304>. Acesso em: 9 abr. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social:** avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. – Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

_____. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). IV Conferência Nacional de Assistência Social**.** Brasília – DF: 7 a 10 de dezembro de 2003. **Deliberações e moções**. 2003. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional> Acesso em: 11 de out. 2014.

_____. MDS. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília, nov. 2005a.

_____. MDS. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS.** Coord. SPOSATI, Aldaíza, Nepsas/PUC-SP. Brasília – DF: 2005b.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBTE À FOME (MDS). **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.

_____. MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS,** Brasília, dez. 2006b.

_____. MDS. **Parcerias por um Brasil sem fome e mais justo:** sociedade, empresas e governo juntos para gerar renda e dignidade. Brasília: MDS/UNESCO, 2006c.

_____. MDS. **Programa Gestão Social com Qualidade –** capacitação para agentes públicos e sociais. Brasília: MDS/Sagi, 2007.

_____. MDS. **CapacitaSuas** Volume 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. MDS/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

_____. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MDS/Sagi, 2009a.

_____. MDS. **Capacitação**: Gestores Sociais que mudam vidas pelo Brasil. Brasília: MDS/Sagi, 2009b.

_____. MDS. **Capacitação de conselheiros de assistência social**: guia de estudos. Brasília: Sagi/SNAS, 2009c.

_____. MDS/UNESCO (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009d.

_____. MDS. **Monitoramento SUAS: Censo CRAS 2008.** Brasília – DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010a.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBTE À FOME (MDS). **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

_____. MDS. **Capacitação para controle social nos municípios**: Assistência Social e Programa Bolsa Família. SAGI/SNAS, 2010c.

_____. MDS. **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil:** balanço e desafios. Brasília: MDS/Sagi, 2010d.

_____. MDS. **Censo SUAS 2009 - CRAS.** Brasília – DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

_____. MDS. **Censo SUAS 2009 - CREAS.** Brasília – DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

_____. MDS. **Censo SUAS 2010:** CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011c.

_____. MDS. VIII Conferência Nacional de Assistência Social**.** Brasília – DF: 7 a 10 de dezembro de 2011. **Anais**. 2011d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferenciasnacionai s/viii-conferencia-nacional > Acesso em: 11 de out. 2014.

_____. MDS. **Censo SUAS 2011:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a.

_____. MDS. **Censo SUAS 2012:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Unidades de Acolhimento. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

_____. MDS. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília – DF: MDS, 2013c.

_____.MDS. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais** (Reimpressão 2013). Brasília – DF: MDS, 2013d.

_____. MDS. **Capacita SUAS Caderno 1 –** Assistência social: Política de Direitos à Seguridade Social. Brasília: MDS, 2013e.

_____. MDS. **Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM** (Apostila do Curso). MDS, 2013f.

_____. MDS. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: MDS, Sagi/SNAS, 2013g.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBTE À FOME (MDS). **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.

_____. MDS. **Censo SUAS 2013 –** Resultados e base de dados. 2014b. Brasília – DF. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/?p=474>. Acesso em 10 nov. 2014.

_____. MDS. **Análise descritiva do banco de dados do Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social:** entidades privadas, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. 2014c. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/77.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2014.

_____. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 16** – Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014. Brasília: MDS/Sagi, 2014d.

_____. MDS. **Catálogo de Cursos SAGI/MDS –** Cursos, ciclo de capacitação e programa de formação em desenvolvimento social. Brasília: MDS/Sagi, 2014e.

_____. MDS. **Censo SUAS 2014 –** Resultados e base de dados. 2015. Brasília – DF. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRAZ, Marcelo. A Hegemonia em xeque: Projeto Ético-Político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 10, p. 5-10, 2007.

_____; RODRIGUES, Mavi. O ensino de Serviço Social na era neoliberal (1990-2010): avanços, retrocessos de enormes desafios. In: SILVA, José Fernando Siqueira da; SANT, Raquel Santos (Orgs.). **Sociabilidade Burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 255-281, 2013.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: MDS/UNESCO (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, p. 171-204, 2009.

CALLINICOS, Alex. **Contra el pós-modernismo**. Bogotá: El Áncora Editores, 1998.

CANÇADO, Aíla Vanessa de Oliveira; VEIGA, Laura. O desenho e a implementação da capacitação de gerências intermediárias na área de desenvolvimento social. In: BRASIL. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MDS/Sagi, p. 39-64, 2009.

CAPELAS, Estela; MARQUES, Rosa; HUERTAS NETO, Miguel. Relações de trabalho e flexibilização. In: MARQUES, Rosa; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea. Uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 217-244, 2010.

CARRARO, Dilceane. **As categorias da política de assistência social na América Latina:** concepções ídeo-teóricas e proteção social. Porto Alegre, 2016. 237 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: BRASIL. MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 141-170, 2011.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

_____. **A insegurança social:** o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, out./dez., p. 613-636, 2012a.

_____. Carlos Nelson Coutinho e a controvérsia sobre o neoliberalismo. In: BRAZ, Marcelo (Org.). **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, p. 287-320, 2012b.

_____. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013a.

_____. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em pauta**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, p. 119-138, 2013b.

CASTRO, João. A., et. al. **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal:** 1996-2001. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão IPEA). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0988.pdf> Acesso em: 27 fev. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **O Que é Ideologia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

CHESNAIS, François (Org.). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. **A finança mundializada** – raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Trad. Rosa Maria Marques e Paulo Nakati. São Paulo: Boitempo, 2005.

CISLAGHI, Juliana Fiúza. **Análise do REUNI:** uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira**.** Rio de Janeiro, 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____. A formação profissional dos assistentes sociais em tempos de contrarreformas do ensino superior: o impacto das mais recentes propostas do governo Lula. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 106, abr.-jun., p. 241-266, 2011.

CLAUDIN, Fernando. **A crise do movimento comunista**. Trad. José Paulo. Netto. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

COELHO, Eurelino. **Uma esquerda para o capital:** crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998). Niterói, 2005. 549 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Orgs.). **Políticas sociais para o desenvolvimento**: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: MDS/UNESCO, 2010.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sergio Henrique et. al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 65-105, 1987.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). División de Desarrollo Social. Gestión de programas sociales. In: ALCALDÍA DE MEDELLÍN. **Gestión social**. Medellín, Alcaldía, 1997.

CONSELHO FEDERL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de ética do assistente social**. Brasília: CFESS, 2011a.

_____. **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: seminário nacional** / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011b.

_____. **Parâmetro para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social.** Brasília – DF: CFESS, 2011c.

_____. **Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social** (Volume 2). Brasília – DF: CFESS, 2014.

_____; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social.** Brasília – DF: CFESS/CFP, 2007.

_____; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS); EXECUTIVA NACIONAL DE ESTUDANTES DE SERVIÇO SOCIAL (ENESSO) (Orgs.). **Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social**. Brasília – DF: CFESS, 2011.

COSTA, Arland Tássio de Bruchard Costa. A Superexploração da Força de Trabalho no Brasil (2003-2013). Florianópolis, 2013. 86 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Estruturalismo e a Miséria da Razão.** São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

_____. Hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, p. 29-46, 2010b.

_____. **Cultura e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

COUTO, Berenice, R; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira S.; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Luiz A. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1988.

CURADO, Pedro Fleury. O Brasil na América do Sul: sub-imperialismo ou liderança regional benigna? **Sociedad Latino Americana de Economia Política y pensamiento crítico**, 2010, Montevidéo. VI Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA) y el II Encuentro de Dirigentes Sociales y Economistas Críticos, 2010.

DAHMER, Larissa. A expansão dos cursos de Serviço Social em tempos de contra-reforma do ensino superior brasileiro. **Revista de Politicas Publicas**, v. 14, p. 323-332, ago., 2010.

_____; ALMEIDA, Ney Luís Teixeira de (Orgs.). **Serviço Social e Educação**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

DE LORENZO, Marina Carvalho. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, p. 397-416, 2014.

DERRIDA, Jacques**. Margens da Filosofia**. Campinas: Papirus, 1991.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Revolução passiva e modo de vida**: ensaios sobre as classes subalternas, o capitalismo e a hegemonia. São Paulo: Sundermann, 2012.

DUSSEL, Enrique Domingo. **A produção teórica de Marx**: um comentário aos Grundrisse. Trad. de José Paulo Netto. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

EAGLETON, Terry. **Ideologia:** uma introdução. Trad. S. Vieira e L. C. Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/Editora Boitempo, 1997.

_____. **As Ilusões do Pós-Modernismo.** Rio de Janeiro, Zahar, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. In: **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, set., p. 85-116, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Jan. 2015.

_____. **Fundamentos sociales de las economias pós-industriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista.** São Paulo: Cortez, 1980.

_____. **Metodologia e Ideologia do trabalho Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1981.

FAO; WFP; IFAD. **The State of Food Insecurity in the World 2012**. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Roma, FAO, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf> Acesso em: 10 set. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções** (UERJ), v. 14 n. 2, dez., p. 335-371, 2012a.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional** (PUCRJ. Impresso), v. 34, p. 311-355, 2012b.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira:** reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

_____. Universidade e Talento. **Revista Adusp**, São Paulo, n° 4, p. 8-11, out. 1995.

FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social:** particularidades do trabalho dos assistentes social nos Centros de Referência de Assistência Social no Estado do Paraná. São Pulo, 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Clacso, p. 179-206, 2006.

_____; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro, 2006. 398 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Mario Fleury. 2ª ed. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital imperialismo:** teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

_____. A incorporação subalterna brasileira ao capital-imperialismo. **Critica Marxista**, São Paulo, v. 36, p. 103-114, 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 43ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GALVÃO, Andréia. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO Jr., Armando; GALVÃO, Andréia. (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, p. 187-221, 2012.

GARCIA, Ana E. Saggioro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica da relação entre capital e estado no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, 2012. 413 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 9ª ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GOMES, Ana Lígia. Nem provisório e nem acessório: o lugar e a hora da capacitação no SUAS. In: BRASIL. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MDS/Sagi, p. 23-32, 2009.

GONÇALVES, Mauricio (Org.). **As jornadas de junho:** os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil. Recife: Ed. Do Organizador, 2014.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 207-236, 2006.

_____. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10). **Os Anos Lula**: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, p. 161-180, 2010.

_____. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 31, p. 5-30, 2012a.

_____. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, dez., 2012b. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf >. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara. (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, p. 13-30, 2012c.

GRAMSCI, Antônio. **Cuadernos de la cácel**. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Trad. Ana María Palos. Puebla: Ediciones Era, 1981 (Tomo 1).

_____. **Cuadernos de la cácel**. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Trad. Ana María Palos. Puebla: Ediciones Era, 2000 (Tomo 6).

_____. **Cadernos do cárcere***:* Temas de cultura. Ação Católica. Americanismo e fordismo. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001, v. 4.

_____. **Cadernos do cárcere***:* O *Risorgimento*. Notas sobre a história da Itália. Trad. Luiz Sergio Henriques com a colaboração de Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002, v. 5.

_____. **Cadernos do cárcere***:* notas sobre o Estado e a Política. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007, v. 3.

_____. **Cadernos do cárcere***:* introdução ao estudo da filosofia e a filosofia de Benedetto Croce. 5.ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011a, v. 1.

_____. **Cadernos do cárcere***:* Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 6.ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011b. v. 2.

_____. **Cadernos do cárcere***:* Literatura. Folclore. Gramática. Apêndices: variantes e índices. 2.ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011c, v. 6.

_____. **Cartas do Cárcere, Volume 2:** 1931-1937. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República.** Campinas, 2003. 252 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: repercussões na cultura profissional. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela (Org.). **Serviço Social brasileiro nos anos 2000**: cenários, pelejas, desafios. Recife: UFPE, p. 45-62, 2014.

GUIVANT, Julia. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro, n. 16, p. 95-112, 2001.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo.** Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Edições Loyola, 2004.

_____. **Condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 14ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo. 2011.

HELLER, Agnes. **Sociología de la vida cotidiana**. Trad. J. F. Yvars e E. Pérez Nadal. Barcelona: Península, 1977.

_____ e FEHÉR, Ferenc. **A Condição Política Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HELLMANN, Aline; MEDEIROS, Klei. O Brasil na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social: uma análise sobre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **I Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais** (SEBREEI), 2012, Porto Alegre. Seminário Brasileiro de Estudos Estratégico Internacionais, 2012.

HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. Tendências recentes da precarização social e do trabalho: Brasil, França, Japão. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 15-22, 2011.

HOBSBAWN, Eric J. **Mundos do trabalho**: novos estudos sobre história operária. Trad. Waldea Barcellos e Sandra Bedran. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Era dos Extremos:** o breve século XX. Trad. Marcos Santarrita. 9ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 9-23, 2001.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. O Novo Ecletismo na Política Social Brasileira: entre o "risco social" e a luta por direitos. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, n. 12, 2010, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010. 1 CD-ROM. 2010b.

_____; CARVALHO, Raúl de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 18ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IASI, Mauro Luís. **Ensaios sobre consciência e emancipação**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **As metamorfoses da consciência de classe:** o PT entre a negação e o consentimento. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese dos Indicadores de 2009**. Rio de Janeiro: IBGE; 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimen to/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf >. Acesso em: 6 de setembro de 2012.

_____. **Sindicatos:** indicadores sociais 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1416.pdf> Acesso em: 9 set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC, 2010.

JACCOUD, Luciana. A consolidação da seguridade social e os desafios da assistência social. In: BRASIL. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MDS/Sagi, p. 13-22, 2009.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. Trad. Maria Elisa Cevasco. São Paulo: Ática, 1996a.

_____. O pós-modernismo e o mercado. In: Zizek, Slavov (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 279-296, 1996b.

KATZ, Lucio. **Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo**. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2015.

KOIKE, Maria Marieta. Formação Profissional em Serviço Social: Exigências Atuais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Serviço Social:** Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 201-222, 2009.

KONDER, Leandro. **A Questão da Ideologia**. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 2002.

_____. **História das ideias socialistas no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LACLAU, Ernesto. A Política e os Limites da Modernidade. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de, (org.) **Pós-modernismo e Política**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Rocco, 1992.

LANDI, Mônica. A Evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor e Lula. São Paulo: Saraiva, p. 119-166, 2010.

LAURELL, Asa Cristina. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LECHNER, Norbert. Estado y Sociedad Civil en las Políticas Sociales. In: **Seminario: El Estado y la Sociedad Civil en las Politicas Sociales** (Anais), Santiago, abril, p. 48-51, 1998. Disponível em <http://www.superacionpobreza.cl/wpcontent/uploads/2014/01/estado_y_sociedad_civil.pdf> Acesso em 22 fev. 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Esquerdismo, doença infantil do comunismo**. 6ª ed. Trad. Luiz Fernando. São Paulo: Global, 1989.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Estado de bem-estar e capital: o caráter de classe das políticas públicas.** São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003, p. 67-82, 2003.

LIMA, Kátia. **Contrarreforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Globalização excludente:** desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso. p. 96-127, 1999.

LISBOA, Felipe Stephan; BARBOSA, Altemir José Gonçalves. Formação em Psicologia no Brasil: um perfil dos cursos de graduação. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 29, n. 4, p. 718-737, 2009.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, ano XXVI, n. 87, set., p. 76-98, 2006.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Walter Benjamin**: aviso de incêndio: uma leitura das teses "Sobre o conceito de história". Tradução de Wanda Nogueira Caldeira Brant, (tradução das teses) Jeanne Marie Gagnebin, Marcos Lutz Muller. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. 9ª ed. Trad. de Juarez Guimarães e Suzane Felice Léwy. São Paulo: Cortez, 2009.

LUCE, Mathias Seibel. **O sub-imperialismo revisitado:** a política de integração regional do governo Lula. Porto Alegre, 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

_____. A superexploração da força de trabalho no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 32, jun., p. 119-141, 2012.

_____. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. **Critica Marxista**, São Paulo, v. 36, p. 129-141, 2013a.

_____. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 11, n. 1, abr., p.169-190, 2013b.

LUKÁCS, Georg. **Ensaios sobre literatura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. El Assalto a la razón – la trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler. Trad. Wenceslao Roces. Barcelona: Grijalbo, 1968.

_____. **Introdução a uma estética marxista**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização, 1970.

_____. As Bases Ontológicas da Atividade e do Pensamento do Homem. Trad. Carlos Nelson Coutinho. **Temas de Ciências Humanas**, n°4, São Paulo, Ciências Humanas, p. 1-18, 1978.

_____. **A teoria do romance:** um ensaio histórico-filosófico sobre as formas da grande épica. 2ª ed. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Duas Cidade; Ed. 34, 2000 (Coleção Espírito Crítico).

_____. **História e consciência de classe:** estudos sobre a dialética marxista. Trad. Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social:** questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. Trad. Lya Luft e Rodnei Nascimento. São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. Marx e o problema da decadência ideológica. In: LUKÁCS, Georg**. Marxismo e Teoria da Literatura**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Expressão Popular, p. 51-103, 2010b.

_____. **Para uma ontologia do ser social I.** Trad. Carlos Nelson Coutinho, Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **Para uma ontologia do ser social II.** Trad. Ivo Tonet e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2013.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LYOTARD, Jean-François. **O Pós-moderno.** 3ª ed. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1988.

MACÁRIO, Epitácio; VALE, Erlênia. S.; ALVES, Daniele. C. Modernização conservadora e ensino superior no Brasil: elementos para uma crítica engajada. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. 1, p. 6-19, 2013.

MAGALHÃES, João Carlos; COSTA, Breno. Índice do governo nasceu como tentativa de criar indicador mais completo que o IDH. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mai. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1285373-idf-nasceu-como-tentativa-de-criar-indicador-mais-completo-que-o-idh.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** Trad. Carlos E. S. Matos, Regis de C. Andrade e Dinah de A. Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

_____. **A Crise do Capital.** Trad. Juarez Guimarães e João Machado Borges. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Edson Bini. 12ª ed. São Paulo: Hemus, 1996.

MARANHÃO, Cezar Henrique. **Crise do capitalismo, recomposição da superpopulação relativa e os programas de assistência social** – uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza. Recife, 2004. 201 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

_____. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, p. 93-132, 2008.

_____. **O "novo" ciclo ideológico do desenvolvimento:** a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Recife, 2009. 374 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MARICATO, Ermínia et. al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARQUES, Rosa Maria. O regime de acumulação sobre a dominância financeira e a nova ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor e Lula. São Paulo: Saraiva, p. 1-20, 2010.

_____. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. In: **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2 (131), abril-junho, p. 298-314, 2013.

_____; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea. Uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____ et. al. O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo? In: **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 259-282, ago. 2010.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social:** identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 1989.

MARTINS, André Silva. **A Direita para o Social**. A Educação da Sociabilidade no Brasil Contemporâneo. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2009.

MARX, Karl. **Teorías sobre la plusvalía I** – *Tomo IV de El* Capital. Trad. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

_____. **Miséria da Filosofia**. Trad. Jose Paulo Netto. São Paulo: Glogal, 1985.

_____. **O Capital**. Livro III – Tomo 2. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985-1986.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008a.

_____. **A revolução antes da revolução II**. Trad. José Barata-Moura e Eduardo Chitas. São Paulo: Expressão Popular, 2008b.

_____. **O capital:** crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume VI. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008c.

_____. **O capital:** crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume IV. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008d.

_____. **O capital:** crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume V. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008e.

_____. **Sobre a Questão Judaica**. Trad. Nélio Schneider e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. **Glosas críticas marginais ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social: de um prussiano.** Trad. Ivo Tonet. São Paulo: Expressão Popular, 2010b.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010c.

_____. **Lutas de Classes na Alemanha**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Expressão Popular, 2010d.

_____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. **Grundrisse***:* manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011b.

_____. **Crítica do Programa de Gotha.** Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **O capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____; ENGELS, Friedrich. **Sobre a Literatura e a Arte.** Trad. Albano Lima. 4ª ed. Lisboa, Estampa, 1974.

_____; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família**. Trad. Marcelo Bakes. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Rubens Enderle, Nélio Schneide e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano:** impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Campinas, 2008. 341 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

_____. **Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza**. Injuí: Editora Injuí, 2010.

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, p. 179-195, 2012.

_____. Indicadores de pobreza nas políticas sociais brasileiras. **Revista Políticas Públicas**, v. 17, n.1, p. 127-137, 2013.

_____; RAIS, Caroline Beatriz Rangel. Indicadores de pobreza nas políticas sociais brasileiras. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 17, p. 127-137, 2013.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil:** origens da autocracia burguesa. 3ª ed. São Paulo: Boitempo: 2015.

MENEZES, Maria Thereza C. G. **Em busca da teoria**: Políticas de Assistência Pública. São Paulo: Cortez,1998.

MESTRENER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo. 2004.

_____. **Filosofia, ideologia e ciência social**. Trad. Ester Vaisman. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2009a.

_____. **Estrutura social e formas de consciência:** a determinação social do método. Trad. Luciana Pudenzi; Francisco Raul Cornejo; Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2009b.

_____. **Estrutura social e formas de consciência II.** Trad. Rogério Bettoni e Caio Antune. São Paulo: Boitempo. 2011.

_____. **A montanha que devemos conquistar:** reflexões acerca do Estado. Trad. Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boitempo, 2015.

MIGUEL, Renata Nóbrega. **A expressão do neoconservadorismo pós moderno na Política de Assistência Social brasileira**. João Pessoa, 2013. 159 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da miséria***:* particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.5).

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público:** Gestão Estratégica no Governo. São Paulo: Letras e Expressões, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **A nova fábrica de consensos.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Em Pauta**, Rio de Janeiro: UERJ, n. 20, p. 127-139, 2007.

_____. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, p. 21-57, 2008.

_____. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, p. 65-71, 2011.

_____. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; MARANHÃO, Cesar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, set., p. 163-177, 2006.

MOTTA, Vânia C. **Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social:** as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo. Rio de Janeiro, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MUNIZ, Egli. Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS/Sagi, p. 87-122, 2011a.

_____. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

MUSTAFÁ, Patrícia Soraya. O ecletismo da política de Assistência Social brasileira: alguns apontamentos. In: SILVA, José Fernando Siqueira da et. al. (Org.). **Sociabilidade Burguesa e Serviço Social**. Porto Alegre: Lumen Juris, p. 175-192, 2013.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea. Uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 21-50, 2010.

NERY, Vânia Baptista. O **Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social:** saberes e direitos em questão. São Paulo, 2009. 276 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

NETTO, José Paulo. **Democracia e transição socialista.** Escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 50, abr., p. 87-132, 1996.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: CFESS-ABEPSS. **Capacitação em Serviço Social e política social**: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social, módulo 1. Brasília: CEAD, 1999.

_____. **Modernidade e pós-modernidade**. Palestra proferida no Seminário do Núcleo de Estudos em Sociologia do Trabalho - NEST da UERJ, Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Ditadura e Serviço Social.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **O que é marxismo**. São Paulo: Brasiliense, 2006 (Coleção primeiros passos).

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007a (Coleção Questões da Nossa Época, 20).

_____. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, Ed. Revan, n. 19, p. 135-170, 2007b.

_____. Das ameaças a crise. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 10, p. 37-41, 2007c.

_____. Posfácio. In: COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estruturalismo e a Miséria da Razão.** São Paulo: Expressão Popular, p. 233-286, 2010.

_____. "Questão social": elementos para uma concepção crítica. In: BRAZ, Marcelo (Org.). **Samba, Cultura e Sociedade**: sambistas e trabalhadores entre a questão social e a questão cultural no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, p. 19-30, 2013.

_____. **Pequena História da Ditadura Brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____; CARVALHO, Maria do C. B. **Cotidiano**: conhecimento e crítica. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, Maria Lúcia W. (Org.). **A nova Pedagogia da Hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. A reforma da educação superior e a formação de um novo intelectual urbano. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley e SIQUEIRA, Ângela (Orgs.). **Educação Superior:** uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, p. 81-106, 2006.

_____. **Direita para o social e esquerda para o capital:** intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, v. 76, p. 119–168, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista O ornitorrinco**. 2ª ed. São Paulo, Boitempo, 2003.

_____. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 265-291, 2006.

_____. Hegemonia às avessas. **Revista Piauí**, n. 4, janeiro, p. 56-7, 2007.

_____. Avesso do avesso. **Revista Piauí**, n. 37, outubro, p. 60-2, 2009.

_____. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas**, São Paulo: Boitempo, p. 21-28, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Global Employment Trends 2004**. Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_114353.pdf > Acesso em: 11 set. 2015.

_____. **Global Employment Trends 2008**. Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_090106.pdf > Acesso em: 11 set. 2015.

ORTOLANI, Flávia Bortoleto. **Desafios para a consolidação da NOB-RH em municípios do Estado de São Paulo** – a visão dos gestores. São Paulo, 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

PAES-SOUSA, Rômulo e VAITSMAN, Jeni (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate Nº 5**. Brasília: MDS/Sagi, 2007.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, p. 5-24, set., 2006.

_____(Org.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva:** direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil Delivery**. São Paulo. Boitempo, 2008.

_____. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/en_a03v2366.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs). **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, p. 109-136, 2010.

_____. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 10, p. 89-102, 2012.

_____. Acumulação Sistêmica, Poupança Externa e Rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados** (USP. Impresso), v. 77, p. 25-39, 2013.

PERERIA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. Brasília, 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

_____; AMORIM, Alvaro André Santarém. Pobreza no Brasil e America Latina: concepções restritas sobre realidades complexas. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, jul./dez., p. 132-148, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência na Perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PESSOA, Fernando. **O guardador de rebanho e outros poemas.** São Paulo: Cultrix/Edusp, 1988.

PINHEIRO, Márcia M. B. Diretrizes do SUAS elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, nº 78, p. 180-187, 2004.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Cooperación sur-sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012). **América Latina Hoy**, n. 63, p. 91-112, 2013.

PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano Rio de Janeiro, 2010. 307 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____; TEIXEIRA, Rodrigues Alves. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 909-941, 2012.

PINTO, Luís Fernando da Silva. **Gestão-cidadã:** ações estratégicas para a participação social no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edito FVG, 2003.

PINTO, Marina Barbosa. A contra-reforma do ensino superior e a desprofissionalização da graduação em Serviço Social. **Revista Ágora:** Políticas Públicas e Serviço Social, Rio de Janeiro, v. 6, 2007.

POCHMANN, Márcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, João. **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, p. 69-78, 2007.

_____. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POMAR, Valter Ventura da Rocha**. A Metamorfose.** Análise econômica, programa e estratégia do Partido dos Trabalhadores: 1980-2005. São Paulo, 2005. 347 f. Tese (Doutorado em Ciências – História Econômica) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Trad. Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRADO, Fernando Correa; MEIRELES, Monika. Teoria marxista da dependência revisitada: elementos para a crítica ao novo-desenvolvimentismo dos atuais governos de centro-esquerda latino-americanos. In: CASTELO, Rodrigo. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, p. 169-190, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report 2000.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr_2000_en.pdf> Acesso em 10 set. 2015.

_____. **A democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. O trabalho o os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 39-64, 2011.

RINALDI, Augusto Leal. Os programas sociais e a inserção internacional do Brasil: um estudo do governo Lula da Silva. Século XXI. **Revista de Ciências Sociais**, v. 2, p. 45-72, 2013.

RIZZOTTI, Maria Luiza. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: BRASIL. MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 65-86, 2011.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, Daniel Alvares. **O fetiche das competências**: um estudo crítico dos princípios da formação da força de trabalho na atualidade. São Carlos, 2007. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

RODRIGUES, Mavi Pacheco. **Michel Foucault sem espelhos**: um pensador proto pós-moderno. Rio de Janeiro, 2006. 237 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do/a assistente social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). (Org.). **O Trabalho do Assistente Social no SUAS**. Brasília: CFESS, p. 96-107, 2011.

_____. O exercício profissional 30 anos depois do Congresso da Virada. **Praia Vermelha** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 21.2, p. 51-68, 2012.

ROUANET, Sergio Paulo. **As Razões do Iluminismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social:** repensar o Estado Providência. Trad. Sérgio Bath. Petrópolis: Vozes, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático, São Paulo, Paz e Terra, 1995.

_____; _____. **Pós-neoliberalismo II:** que Estado para que democracia? 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SALAMA, Pierre. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, François (Coord.) **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. Trad. Carmem Cristina Cacciacarro et. al. São Paulo: Xamã, p. 211-248, 1998.

_____; CAMARA, Mamadou. A inserção diferenciada dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada** – raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Trad. Rosa Maria Marques e Paulo Nakati. São Paulo: Boitempo, p. 199-222, 2005.

SALVADOR, Evilásio S. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, dez., p. 605-631, 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/02.pdf> Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (Org.). **Orçamento e Políticas Públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, p. 199-222, 2011.

_____. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. In: **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 2, p. 14-39, 2014.

SAMPAIO, Arlete. A Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais como estratégia de integração das políticas desenvolvidas pelo MDS. In: BRASIL. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MSD/Sagi, p. 9-13, 2009.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, dez., p. 672-688, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2012.

SANTOS, Ariovaldo de Oliveira. **O "novo modelo americano":** dos empregos McDonald's à greve dos teamsters (UPS). **Lutas sociais**, n. 6, p. 43-52, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo, Cortez, 1997.

_____. **A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo, Cortez, 2001.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo Pós-Moderno e Serviço Social Brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **"Questão Social":** particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Mara Betânia Jales dos. **A interiorização e a expansão dos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social do Rio Grande do Norte (2004-2008):** Um estudo das competências profissionais. Recife, 2007. 174 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sergio Henrique, et. al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 33-64, 1987.

SARAMAGO, Jose. **O homem duplicado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SGUISSARD, Valdemar. **Universidade Brasileira no Século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Lília Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social:** da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão. São Luis, 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Maria O. S.; YASBEK, Maria C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Renata Bressanelli; ESCOBAR Cecília Maria de Souza. Plano de avaliação e monitoramento do Projeto de Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais. In: BRASIL. MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 11** – Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: Desenhos e Resultados. Brasília: MDS/Sagi, p. 93-99, 2009.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho**: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista. Recife, 2012. 265 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni de. **A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará**: caminhos e descaminhos. Recife, 2007. 346 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SILVEIRA Jr., Adilson Aquino. **A assistência social entre a afirmação e a negação de uma lógica perversa**: o estado da arte nas revistas Serviço Social & sociedade nos anos 1990. In: XI ENPESS, 2008, São Luis. ANAIS XII ENPESS, 2008.

_____. **A Assistência Social no Brasil - o estado da arte**. Em: XII ENPESS, 2010, Rio de Janeiro. ANAIS XII ENPESS, 2010.

_____. **A pedagogia da hegemonia na assistência social** - crítica das ideologias governamentais dos Núcleos de Participação Popular em Fortaleza. Recife, 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

_____. O nexo necessário e vital: ideologia e histórica em Karl Marx. **Temporalis**, v. 26, p. 37-54, 2014a.

_____. Ideologia, consciência social e hegemonia na obra de Antônio Gramsci. **Emancipação** (UEPG. Impresso), v. 13, p. 23-37, 2014b.

_____. A filosofia como historicidade: a ideologia no estudo filosófico dos Cadernos do cárcere. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 560-581, Set. 2014c.

_____. Gramsci e o "problema da tradutibilidade" na filosofia da práxis. **Crítica Marxista,** São Paulo, n° 40, p. 63-82, 2015.

_____; NASCIMENTO, Clara M. do. Desemprego crônico e superpopulação relativa: apontamentos a partir da crítica da economia política. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, p. 20-32, 2013.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL. MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 9-38, 2011.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci:** sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Florianópolis: Ed. Da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). **A contrarreforma da educação superior:** uma análise do Andes-SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva. GTPE. ANDES-SN: Brasília, 2004.

_____. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. **Cadernos Andes**. Brasília, n. 25, 2007.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos**. São Paulo, nº 85, p. 83-102, dez. de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf>. Acesso em 20 de jun. 2012.

_____. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Cia. das Letras, 2012.

_____. Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 7-14, abr. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n1/0103-6564-pusp-26-01-00007.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

SINGH, Anoop et. al. **Stabilization and reform in Latin America:** a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s. International Monetary Fund, February 2005. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/> Acesso em: 9 set. 2015.

SIQUEIRA. Luana. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. Rio de Janeiro, 2011. 372 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SITCOVSKY, Marcelo. **Estado e sociedade civil:** o caso das parcerias na assistência social. 2005. 144 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

_____. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, p. 147-179, 2008.

_____. **Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil**: implicações socioeconômicas e políticas. Recife, 2010. 222 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

_____. A reconciliação entre assistência social e trabalho: o impacto do bolsa família. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, p. 225-248, 2012.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed.EEAN/UFRJ, 1998.

SOUZA, Carlos Cesar da Silva; SILVA, Luís Carlos Moreira da. Mudança organizacional planejada: o caso da LBA. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 12 (1), jan./mar, p. 35-56, 1978.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. A especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. In: **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, p. 30-62, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, n. 10, p. 435-458, jul./dez., 2007a.

_____. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva**: concepções fundantes. In: Curso de Formação de Multiplicadores ENAP – Subprojeto 1: Formação de Multiplicadores e de Gerentes Sociais que atuam na Proteção Social não Contributiva e Constituição da Rede Descentralizada de Capacitação (Versão preliminar). Out. de 2007. 2007b. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CDsQFjAF&url=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F23827308%2F1102325655%2Fname%2Ftexto2_&ei=IHjLVO6VJOyHsQSit4GQCw&usg=AFQjCNFMV6gjpIYC33gPo8HxdhhRqB1HNQ> Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, p. 13-53, 2009.

_____; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo Brant Carvalho. **A Assistência Social Brasileira:** Descentralização e Municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, Rosa Helena. Programas de transferência de renda: o que revelam e o que escondem. **Politizando**: Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social. Brasília: NEPPOS/CEAM/UnB, nº 8, 2011. Disponível em: <http://www.neppos.unb.br/politizando/POLITIZANDO08.pdf> Acesso em: 25 fev. 2014.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. esp., p.178-201, 2006.

_____; QUIROGA, Junia (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate Nº 13**. Brasília: MDS/Sagi, 2010.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. O reconhecimento de categorias profissionais de nível superior no SUAS: apontamentos extraídos do "Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS. In: BRASIL. MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 123-140, 2011.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e de poder. São Paulo: Cortez, 2002.

TOUSSAINT, Eric. **Por uma globalização das respostas**. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/toussaint1.html> Acesso em 19 set. 2015.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, n. 23, Curitiba, nov., p.55-62, 2004.

VAISMAN, Ester. A ideologia e sua determinação ontológica. **Verinotio**, n. 12, Ano VI, p. 40-64, 2010. Disponível em: <http://www.verinotio.org/conteudo/0.49365995032122.pdf> Acesso em: 10 jun 2012.

VELARDE, Juan Carlos C. (Ed.). **Entre el diseño y la evaluación**: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/251/Entre%20el%20dise%C3%B1o%20y%20la%20evaluaci%C3%B3n.pdf?sequence=1> Acesso em: 5 mar. 2015.

VIANNA, Maria L. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Ed. Revan-IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro, 1998.

_____. A nova política social no Brasil: uma prática a cima de qualquer suspeita teórica? In: **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

VILLALOBOS, Verônica. S. O estado de bem estar social na América Latina: necessidade de redefinição. **Cadernos Adenauer – Pobreza e política social**, v. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 49-69, 2000.

VISENTINI, Georgine S. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998)**: O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Porto Alegre, 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Metamorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

WILLIAMS, Raymond. **Palabras Clave** – Um vocabulario de la cultura y la sociedad. Trad. Horacio Pons. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. O que é a Agenda Pós-moderna? In: WOOD, Ellen Meiksins e FOSTER, John Bellamy. **Em Defesa da História**. Marxismo e Pós-modernismo. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

_____. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.

YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 32, n. esp., p. 6-17, 2012.

_____; COSTA, Ana Ludmila F. (Org**.). Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil**. Natal: EDUFRN, 2010.

_____; FALCÃO, Jorge Tarcísio da Rocha; SEIXAS, Pablo de Sousa. Quem é o estudante de psicologia do Brasil? **Avaliação Psicológica**, Itatiba, v. 10, n. 3, p. 313-347, 2011.

_____; SOUZA, Janice Aparecida J.; SILVA, Narbal; ZANELLI, José Carlos. A formação básica, pós-graduada e complementar do psicólogo no Brasil. In: BASTOS, Antônio Virgílio B.; GONDIM, Sônia Maria G. (Orgs.). **O trabalho do psicólogo no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, p. 45-65, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1993.

_____. A Política Social Brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, ABONG, Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, v. 3, p. 15-24, 1995.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. MDS. **CapacitaSuas Volume 1** – SUAS: Configurando os eixos da mudança. Brasília: MDS, p. 79-136, 2008.

ZIZEK, Slavov (Org.). **Um mapa da ideologia**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

APÊNCICE A – Quadro n° 4 – Relação das pesquisas de avaliação analisadas, cujo financiamento foi provido através Edital MTC/MDS-SAGI/CNPq n° 36/2010

	PESQUISA/ESTUDO	RESUMO
1.	Agricultura periurbana e extensão universitária: limites e possibilidades no combate à Fome e à miséria: uma análise a partir da experiência da universidade Federal do rio Grande (FurG) nos municípios de Rio Grande e São José do Norte (RS)	Este trabalho discute os limites e possibilidades de uma atividade de extensão universitária junto a pequenos agricultores agroecológicos (ou não) periurbanos em relação ao combate à fome e à miséria em duas cidades do extremo sul do Brasil (Rio Grande e São José do Norte).
2.	A apropriação, o uso e a representação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome pelos agricultores familiares do semiárido nordestino e os deslocamentos nas estruturas e nas dinâmicas familiares	O estudo teve como intenção fazer um mapa dos modos como o agricultor familiar, apropriando-se e usando programas de políticas como o Programa Bolsa Família, que o transformou de agricultor em "beneficiário", refaz as tramas do que constitui a sua vida ordinária, torna-se sujeito e produz a "Convivência com o Semiárido".
3.	Programa Bolsa Família e o sistema único de saúde: desafios da implementação das condicionalidades em um município de Grande porte	Esta pesquisa analisou a implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família no setor saúde, buscando compreender as requisições e desafios postos ao cotidiano do cuidado em saúde em um município de grande porte como o Rio de Janeiro.
4.	A questão social na primeira década do século XXI: conquistas e desafios	O estudo realizado teve por objetivo estabelecer uma perspectiva multidimensional da pobreza visando elaborar indicadores socioeconômicos orientados para o desenho e gestão da política social brasileira.
5.	Intervivência universitária e educação popular: a metodologia socioeducativa Oasis de formação de competências e habilidades em empreendedorismo social juvenil	O estudo contemplou a aplicação de recursos de Educação Popular no desenvolvimento de competências e habilidades empreendedoras de estudantes da Educação Básica, do sistema público de ensino, vinculados à agricultura familiar, caracterizando-se como esforço de desenho e consolidação de tecnologia social na perspectiva do empreendedorismo social.
6.	Acesso aos programas de desenvolvimento social e combate à fome, e repercussões na segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul	Trata-se de estudo transversal de base populacional com o objetivo de avaliar o acesso e as repercussões dos programas de desenvolvimento social e combate a fome na segurança alimentar e nutricional das famílias residentes em comunidades quilombolas do estado do Rio Grande do Sul.
7.	Avaliação da correlação linear e distribuição espacial entre o IFDM, PIB e programa Bolsa Família nas regiões brasileiras no período de 2005 a 2007	O estudo visou investigar e avaliar níveis de correlação linear e a distribuição espacial a partir de dados populacionais, de renda, do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) e de recursos aplicados por meio do Programa Fome Zero.
8.	Avaliação de experiências de capacitação para inclusão produtiva na região metropolitana de Belo Horizonte	Esta pesquisa se propôs a investigar duas experiências inovadoras de inclusão produtiva em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possuem como público-alvo os beneficiários do PBF, procurando verificar a efetividade das ações quanto à promoção de melhorias nas condições de renda e de vida dos beneficiários.
9.	Benefício de Prestação Continuada: um estudo dos efeitos associados à concessão do benefício sobre idosos e corresidentes	Projeto que visou avaliar o Benefício de Prestação Continuada quanto aos efeitos gerados dentro dos domicílios dos beneficiários, analisando a oferta de trabalho dos idosos e corresidentes dos domicílios tratados.

10	A centralidade do Cadastro Único na proteção social brasileira	Estudo que teve como objetivo base em entrevistas realizadas com assistentes sociais, apreciar a centralidade do Cadastro Único para os programas sociais, enfocando os avanços, estratégias, desafios e perspectivas que permitem identificar possibilidades para o seu aprimoramento.
11	Vulnerabilidade social e biológica associadas à insegurança alimentar entre crianças beneficiárias do programa Bolsa Família do município de Viçosa - MG	O principal objetivo foi avaliar o estado nutricional e os fatores associados à (in)segurança alimentar e avaliar o estado nutricional de pré-escolares, beneficiados pelo Programa Bolsa Família, do município de Viçosa/MG.
12	Análise preditiva de vulnerabilidades sociais no âmbito municipal – o caso de Minas Gerais	Apresenta a construção de um modelo preditivo de mapeamento e escalonamento da "vulnerabilidade social" de municípios, a partir de características de subconjuntos populacionais vulneráveis e de distinções socioeconômicas e de acesso a bens e serviços públicos.
13	Análise do desempenho da gestão do programa Bolsa Família em Minas Gerais por meio da Data Envelopment Analysis (DEA)	O estudo procurou compreender quais os fatores que determinam a eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família e se existe relação direta entre o tamanho dos municípios, quantidade de famílias beneficiadas e gestão de programas de transferência de renda e combate à pobreza.
14	Desenvolvimento de sistema sustentável para captação e armazenamento de água pluvial em comunidades rurais de baixa renda do semiárido	O estudo, realizado em Mossoró/RN, teve por objetivo geral desenvolver um sistema para captação e armazenamento de água pluvial utilizando materiais recicláveis (resíduos de PET e de areia lavada).
15	Desigualdade e pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras: políticas e seus efeitos sobre as famílias	O projeto analisou, nas Regiões Metropolitanas Brasileiras e Distrito Federal, aspectos que definem e limitam a superação da pobreza e da desigualdade de renda, tendo por referência a família.
16	Dinâmica de famílias ribeirinhas e urbanas: o uso do tempo de crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família	O presente estudo buscou compreender as rotinas de crianças beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em dois contextos ecológicos diferenciados: periferia urbana de Belém (PA) e ribeirinho amazônico (PA).
17	Do ponto de vista das crianças: o acesso, a implementação e os efeitos do Programa Bolsa Família no semiárido nordestino	Teve como objetivo fazer avaliação qualitativa do PBF, levando em conta opinião das crianças, com foco nas consequências da expansão e da imposição da condicionalidade escolar.
18	Inclusão produtiva de jovens estudantes: um estudo de caso em organização não governamental na cidade de São Paulo	O estudo teve como objetivo analisar e descrever formas de inclusão produtiva e suas repercussões na vida de jovens estudantes, após seu ingresso no mercado de trabalho.
19	Subsídios para a elaboração de um sistema municipal de gestão de informação integrada à luz das diretrizes da política nacional de segurança alimentar e nutricional	A pesquisa objetivou apoiar a elaboração de um Sistema Municipal de Gestão de Informação Integrada no município de Rio Claro/SP que permitisse monitorar os serviços socioassistenciais, benefícios, transferência de renda e ações de segurança alimentar e nutricional de forma integrada e subsidiar a gestão local das políticas de desenvolvimento social e combate à fome.
20	Estratégias de enfrentamento da fome e a construção de gênero: o cotidiano das mulheres quebradeiras de coco babaçu na Região dos Cocais - MA	O estudo analisa os processos sociais relacionados ao tripé gênero, trabalho e identidade a fim de que, de maneira dialética, se possa compreender o universo cultural das mulheres quebradeiras de coco. Considera, ainda, o impacto do recebimento do benefício do Programa Bolsa Família na constituição de sua rotina, identidade e modelos familiares.

21	Planejamento e operacionalização do fornecimento de vegetais e frutas pelo programa de aquisição de alimentos para a alimentação escolar	O estudo teve como objetivo avaliar a sistemática de planejamento e operacionalização do fornecimento de vegetais e frutas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a Alimentação Escolar (AE) em três municípios da região sul do país.
22	Bolsa Família (BF) no contexto da proteção social: significado e realidade das condicionalidades e do índice de Gestão descentralizada (iGd) no estado do Maranhão	Estudo realizado e que teve como eixos norteadores as condicionalidades e o IGD do Bolsa Família, utilizados como procedimentos de pesquisa: estudo de campo, levantamento bibliográfico e documental e entrevistas com gestores estadual e municipais.
23	Programas de transferência de renda: potencialidades da qualificação profissional na inclusão produtiva da população de baixa renda	O estudo teve como principal objetivo identificar e analisar, dentre as pessoas que recebem benefícios de programas de transferência de renda do governo federal, aquelas que possuem e não possuem qualificações mínimas exigidas no setor terciário da cidade de Uberlândia/MG, de maneira a analisar as potencialidades de oferta de cursos de qualificação profissional.
24	Potencialidades e limites para a implementação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional – estudo de caso em dois municípios do Estado do Rio de Janeiro	Estudo de caso sobre a realidade de Manguinhos/RJ, com o objetivo de compreender como os conceitos de intersetorialidade e territorialidade estão sendo operacionalizados.
25	Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local	O estudo objetivou a identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades, a discussão da implantação de novos ou readequação/relocalização dos existentes Centros de Referência da Assistências Social – CRAS, além da discussão de suas ações, referenciadas em tempos e espaços concretos.
26	Mulheres da Barca: análise das políticas públicas operacionalizadas em direção às famílias chefiadas por mulheres da Vila da Barca em Belém – PA	O estudo pretendeu analisar a quantidade e qualidade do acesso ao mercado de trabalho entre as mulheres beneficiárias em comparação às não beneficiárias do Programa Bolsa Família, na Vila da Barca - Belém/PA.
27	O impacto do Programa Bolsa Família na melhoria do acesso à educação e aprendizagem em comunidades indígenas kaingang e guarani no Paraná	Estudo teve como objetivos analisar os efeitos do Programa Bolsa Família na melhoria do acesso à escola por parte da população kaingank e guarani, além de compreender as relações contidas na política de transferência de renda, os usos, os benefícios e as particularidades encontradas no Programa Bolsa Família direcionados às famílias indígenas "aldeadas" no Estado do Paraná.
28	O SUAS em Santa Catarina: os conceitos chaves da proteção socioassistencial básica em perspectiva	O objeto pesquisa foi a política de assistência social em Santa Catarina, buscando apreender as alterações concernentes ao acesso desse importante direito social, no que se refere à construção e à implantação do SUAS, desde a experiência dos seus protagonistas, imersos no cotidiano multifacetado dos CRAS em cada realidade local selecionada.
29	Perfil nutricional de beneficiários do programa Bolsa Família moradores de favelas em Maceió – Alagoas	Este estudo teve como objetivo avaliar o perfil nutricional e a segurança alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família moradores de favelas em Maceió - AL., com base em 204 famílias residentes em favelas da 7ª região administrativa deste município.
30	Evolução da situação de segurança alimentar em famílias residentes em dois municípios do interior do estado da Paraíba – São José dos Santos Ramos e Nova Floresta	O objetivo deste trabalho foi identificar a evolução da situação de segurança alimentar e nutricional nas famílias residentes em São José dos Ramos e Nova Floresta, municípios do interior do Estado da Paraíba.

31	Relações de gênero e políticas de desenvolvimento social e combate à fome: diagnóstico e avaliação na pesca artesanal do litoral de Pernambuco	O estudo aborda o discurso das pescadoras sobre os efeitos do Programa Bolsa Família em seu cotidiano.
32	Segurança alimentar e nutricional: formação de uma política local em município de pequeno porte	Este estudo, realizado no município de Cuité (semiárido da Paraíba) visou contribuir com o conhecimento sobre implementação do SISAN em municípios de pequeno porte, a partir da identificação de fatores que possam favorecer ou comprometer este processo.
33	Sistema de dessalinização de água utilizando energia solar	Este trabalho faz uma abordagem de todas as técnicas de dessalinização de água e propõe um sistema de dessalinização e purificação de água utilizando energia solar com materiais de baixo custo para atender famílias de baixa renda e em locais isolados onde o fornecimento de água e energia é precário.
34	Aproveitamento de água da chuva com sistemas de irrigação de baixo custo para agricultura familiar do semiárido baiano	Estudo que teve como objetivos, instalar e conduzir duas unidades experimentais de técnicas de captação de água da chuva para irrigação no Semiárido; avaliar sistemas de irrigação de baixo custo em termos de eficiência do uso da água; e avaliar junto a comunidades de produtores dos assentamentos a aceitação ou não das técnicas de captação e sistemas de irrigação de baixo custo propostos.
35	Condicionalidades e monitoramento: Desafios à Gestão do programa Bolsa Família em municípios paraibanos	O estudo se propõe a discutir as estratégias que têm sido desenvolvidas por gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), a partir de uma pesquisa realizada em sete municípios do estado da Paraíba.
36	Universidade Federal de Pelotas (uFpel) Secretaria municipal De saúde – prefeitura municipal de Pelotas (sms/pmp) acurácia da escala de segurança alimentar: versão curta	O principal objetivo deste estudo foi testar a validade de uma versão curta da escala de segurança alimentar, usando como padrão ouro a EBIA, além da identificação de famílias beneficiárias do PBF e a prevalência de insegurança alimentar na área de abrangência de uma unidade de saúde da família.

Fonte: Programação de divulgação de resultados de pesquisas de avaliação e de material relacionado, MDS-SAGI (*Portal da SAGI*).

APÊNCICE B – Quadro n° 5 – Espaços de intercâmbio internacional com participação do MDS

ÁREA	ORGANIZAÇÃO/INSTÂNCIA
Organizações internacionais	– Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Rede de Pobreza e Proteção Social do Diálogo Regional de Política; – International Organization Standartization (ISO): Grupo de Trabalho de Responsabilidade Social (ISO/TMB WG – Working Group); – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Rede Internacional de Educação Financeira; – Organização dos Estados Americanos (OEA): Conferência Anual da Rede Social da América Latina e Caribe (Redlac), Rede Interamericana de Proteção Social (Ripso), Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social da OEA, Reunião da Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (Cides), Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (Cidi) e Comissões Especializadas Não Permanentes (Cenpes); – Organização das Nações Unidas (ONU): Organização Internacional do Trabalho (OIT), Comitê Permanente de Nutrição das Nações Unidas (SCN), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Programa Alimentar Mundial (PMA) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).
Blocos Regionais e Inter-regionais	– Cúpula América do Sul-África (ASA): Grupo de Temas Sociais da Cúpula América do Sul-África; – Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa): Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social da América do Sul e Países Árabes e Reunião de Altos Funcionários; – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Reunião de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais; – Fórum Índia, Brasil e África do Sul (Ibas): Grupo de Trabalho sobre Temas Sociais; – Mercado Comum do Sul (Mercosul): Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados (RMADS), Instituto Social do Mercosul (ISM) e Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf); – União das Nações Sul-Americanas (Unasul): Grupo de Trabalho de Políticas Sociais (GTPS) e Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS).
Grupos de Trabalho Intersetoriais	– Grupo de Trabalho Interministerial para Ajuda Humanitária Internacional (GTIAHI); – Grupo de Trabalho Interministerial para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (GTIFAO); – Discussão sobre os Mecanismos Financeiros Inovadores (MFI) para o Desenvolvimento; – Discussão sobre a Cooperação Programa Mundial de Alimentos (PMA) – Brasil; – Comitê de Acompanhamento da Implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); – Comitê Gestor Brasileiro da Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-Brasileira; – Comitê Gestor Brasileiro da Cooperação Descentralizada Brasil-Itália.
Foros Multilaterais	– Fórum Social Mundial; – Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025 (GT 2025); – Rede Ibero-americana de Luta Contra a Pobreza e Encontro Ibero-americano de Desenvolvimento Social, Democracia e Não Discriminação, da Cumbre Iberoamericana; – Diálogo Brasil África sobre Segurança Alimentar e Nutricional, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural.

Fonte: site do MDS, acesso em 30 jul. 2015.

APÊNDICE C – Quadro n° 6 – Pautas dos espaços de participação na assistência social sobre a questão dos trabalhadores e da educação permanente (1995-2011)

EVENTOS	PAUTAS ABORDADAS
I Conferência Nacional de Assistência Social (1995)	A urgência de qualificação continuada, da garantia de direitos aos profissionais e do estabelecimento de uma política de desenvolvimento de recursos humanos.
II Conferência Nacional de Assistência Social (1997)	Duas das moções aprovadas em relação ao tema: uma solicitando a inserção da pauta dos recursos humanos nos painéis da próxima conferência; outra, de apoio os trabalhadores, requerendo a melhoria das condições laborais, salários compatíveis com as funções exercidas e respeito aos relatórios e pareceres.
III Conferência Nacional de Assistência Social (2001)	Buscava instrumentos que forçassem a melhoria das condições dos profissionais nos municípios. Dentre as deliberações, constava um item sugerindo que os repasses orçamentários deviam ficar condicionados à existência de quadro efetivo de pessoal, em termos de número mínimo e formação determinada. A capacitação continuada consistia outro vetor abordado, em relação ao qual se previa o encaminhamento de uma *Conferência Nacional de Recursos Humanos*, que resultou frustrada.
IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003)	Em meio às medidas propugnadas no painel II, *Gestão e organização – Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito,* o item 3 constava: "Garantir e/ou melhorar a infraestrutura física, material, financeira e, por meio de concurso público, os recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores, nas três esferas de governo, para estruturação e operacionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, criando o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos trabalhadores efetivos da Política de Assistência Social" (BRASIL, 2003).[341]
V Conferência Nacional de Assistência Social (2005)	No painel *Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS* (BRASIL, 2005b), se registrava um capítulo exclusivo sobre a gestão dos recursos humanos, *Foto 3: Gestão de Pessoas no SUAS – Plano 10.* Dos debates, resultou a aprovação da proposta de construir e implementar a política de gestão de pessoas, mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica.[342] Os demais encaminhamentos afetos ao tema acenavam para o melhoramento das condições de trabalho, isonomia salarial, definição de piso e benefícios através da articulação com os conselhos das categorias e sindicatos, o desenvolvimento de uma política de capacitação continuada, a ampliação dos efetivos mediante realização de concursos públicos, definição das equipes multiprofissionais, com especificação de perfis e da qualificação dos contingentes que integrariam a política, além da formulação de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) autorizando o repasse de parte dos recursos do *Fundo Nacional de Assistência Social* para o pagamento de salários.
VI Conferência Nacional de Assistência Social (2007)	No subtema dedicado à "gestão do trabalho", pautaram-se os percalços para avançar nesse domínio, segundo o receituário da então recente NOB-RH/SUAS. Concebido como uma das prerrogativas para garantir a qualidade e ampliar a

[341] No ano seguinte é aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social, na qual apenas timidamente se colocam tais questões: "[...] as novas relações a serem estabelecidas exigirão, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política" (BRASIL, 2005a, p. 48).

[342] A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) foi aprovada pelo CNAS em 13 de dezembro de 2006. Seu conteúdo envolve: os princípios e diretrizes para a Gestão do trabalho no SUAS; os princípios éticos para os trabalhadores da assistência; a composição das esquipes de referência; as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, para os PCCS, para as Entidades e Organizações de Assistência Social e para o cofinanciamento da Gestão do trabalho; as responsabilidades e atribuições dos gestores para a Gestão do trabalho no SUAS; a organização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS; o controle social da Gestão do Trabalho no SUAS; e as regras de transição.

	cobertura dos serviços e programas da assistência social, o aprimoramento da chamada "gestão do trabalho" foi objeto de discussões que atentavam para as transformações contemporâneas no "mundo do trabalho" e suas repercussões particulares na política em questão. Registrava-se o entendimento de que o tema situar-se-ia numa dimensão de totalidade, em virtude da qual se articulariam as atividades desenvolvidas, as condições materiais, físico-financeiras, a qualificação, os cargos e salários, os direitos trabalhistas.
VII Conferencia Nacional de Assistência Social (2009)	É exigida a efetivação de aspectos previstos na NOB-RH/SUAS, nomeadamente: o cofinanciamento federal para o pagamento de funcionários efetivos e para a implantação do *Plano Nacional de Capacitação*. Igualmente, manifestava-se imprescindível ampliar os debates sobre as seguintes dimensões daquela Norma: a fiscalização do cumprimento da NOB pelos órgãos de controle das três esferas, os incentivos e gratificações, a realização de concursos públicos, a definição das categorias da assistência social. Ainda na ocasião uma reunião entre os trabalhadores acordou a criação do *Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, referendando uma comissão provisória encarregada da mobilização e organização dos fóruns estaduais. Previa-se culminar tal movimento num evento nacional projetado para março de 2011.
Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS (2011)	Segundo Teixeira (2011), em seu fulcro, as reivindicações desse encontro aspiravam um trabalho: conquistado por meio de concursos públicos e não ocupado por indicação, legitimado, assim, com garantias de reconhecimento, remuneração e relativa permanência; com perspectiva de carreira e de ascensão baseados em qualificações, formação continuada e critérios de desempenho; aberto à integração, à interdisciplinaridade, à intersetorialidade (diálogo de saberes e de setores); ancorado profundamente na ética profissional de cada categoria, na ética pública e na ética-política; protegido pelo espaço da interlocução entre governo e organizações profissionais, sejam os conselhos profissionais, sindicatos, etc. (e a recorrente indicação para instalarem-se as Mesas de Negociação); com capacidade de trânsito entre o específico e o geral, em consequência, avesso à polaridade da lógica formal entre as duas esferas; e com bases materiais de funcionamento e condições de realização.
VIII Conferência Nacional de Assistência Social (2011)	Conferência com o tema: "Avançando na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios". As propostas aprovadas na plenária final respondiam a necessidades imperiosas, portanto espelhavam todos os principais aspectos limitativos de que padeciam os profissionais. Em seu conteúdo essencial, estas deliberaram: "[...] fortalecer a luta da classe trabalhadora pelo direito ao trabalho digno, com remuneração justa"; a valorização dos trabalhadores do SUAS e a conquista de condições do exercício profissional com qualidade, respeitando a normatização estabelecida; a implantação da gestão do trabalho no SUAS a partir da NOB-RH/SUAS, baseada em diagnósticos para a estruturação das equipes de acordo com as demandas existentes; a garantia do cofinanciamento de recursos humanos nas três esferas de governo, com definição das condições materiais, éticas e técnicas, elaboração de normas e protocolos específicos, destinados a viabilizar a saúde e segurança dos trabalhadores; a proposição de projeto de lei para a implementação do Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) e a constituição de piso e isonomia salarial das equipes de referência, além de jornada de até 30 horas semanais, sem redução salarial e, conforme a situação, adicional de risco, adicional noturno e insalubridade; a realização de concurso público em todas as instâncias governamentais, para a integralidade das áreas e níveis profissionais; a constituição de uma *Política de Capacitação Continuada*, com recursos de diversos entes federativos, para os trabalhadores, gestores, conselheiros e entidades da rede socioassistencial e regida pelo princípio da profissionalização, da ética e a prerrogativa do atendimento aos usuários como sujeito de direitos; a elaboração e execução do Plano municipal, estadual, do Distrito Federal e nacional de formação permanente para os trabalhadores do SUAS, em articulação com outras políticas e os poderes Judiciário e Legislativo, respeitando temas representativos, segmentos usuários e níveis de atenção da assistência; a implementação da NOB-RH/SUAS nos Planos de Assistência Social, com dotação orçamentária no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias,

> respaldados pela pactuação tripartite; o incentivo e a garantia à participação dos profissionais em cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado pertinentes à assistência e áreas afins, sem prejuízo de remuneração; a criação e fortalecimento dos Fóruns de Trabalhadores do SUAS, em todas as esferas e com perspectiva intersetorial; o reconhecimento dos cargos e funções dos quadros de nível médio, nos papeis de monitor, educador social e orientador social, entre outros; a proposição de mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal para ampliar os limites percentuais de gasto com pessoal, viabilizando a contratação através de concursos públicos; a instalação, em quatro meses, da *Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS* e imediata criação de um Comitê de Trabalho para elaborar uma proposta de diretrizes acerca do PCCS; o incentivo à criação imediata nos órgãos gestores da assistência de um setor específico para coordenar, executar e monitorar a gestão do trabalho, seguindo a regulamentação instituída; a garantia de constituição das equipes de referência conforme a NOB-RH/SUAS e mediante concurso público. Além de outras requisições pela melhoria das condições de trabalho, reclamava-se a adequação da estrutura organizacional dos órgãos gestores de acordo com as diretrizes instituídas e a ocupação dos postos de comando com profissional de nível superior, enquadrado pelas categorias previstas para a assistência (BRASIL, 2011d).

Fonte: elaboração própria, com base no site do CNAS, em Ortolani (2011) e Teixeira (2011).

ANEXO A – Sumário do livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*

— **PREFÁCIO - Qualificação e reflexão crítica,** de Patrus Ananias (p. 7-8).

— **APRESENTAÇÃO - Construindo o novo modelo de proteção social no Brasi***l*, de Vincent Defourny e Marlova Jovchelovitch Noleto (p. 9-12)

PARTE 1

— **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**, de Aldaíza Sposati (p. 13-56).

— **Proteção social no Brasil: debates e desafios**, de Luciana Jaccoud (p. 57-87).

— **Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão**, de Jorge Abrahão de Castro (p. 87-132).

— **Gestão estratégica de programas sociais**, de Cristina Almeida Cunha Filgueiras (p. 133-156).

— **Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios**, de Jeni Vaitsman (p. 157-170).

— **Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão**, de Carla Bronzo (p. 171-203)

PARTE 2

— **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**, de Berenice Rojas Couto (p. 205-218).

— **Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social**, de Priscilla Maia de Andrade e Mariana López Matias (p. 219-228).

— **O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas,** de Gisele de Cássia Tavares (p. 229-258).

— **Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências fundo a fundo**, de Rosa Maria Marques (p. 259-286).

— **A centralidade da informação no campo das políticas públicas**, de Roberto Wagner da Silva Rodrigues (p. 287-303).

— **A gestão da informação em assistência social**, Luziele Tapajós (p. 304-320).

— **Pesquisa de informações básicas municipais – 2005 Suplemento de assistência social,** de Vânia Pacheco (p. 321-330).
— **Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família**, de Rosani Cunha (p. 331-362).
— **Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal,** Ana Vieira (p. 363-382).
— **Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social**, de Rômulo Paes-Sousa (p. 383-400).
— **Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica**, de Edgar Pontes de Magalhães (p. 401-423).