



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA**

FELIPE BÜCKER CHITTONI

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA PROBLEMATIZAÇÃO BIOPOLÍTICA**

FLORIANÓPOLIS

2015

FELIPE BÜCKER CHITTONI

**A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
UMA PROBLEMATIZAÇÃO BIOPOLÍTICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Psicologia do Centro de Filosofia de Ciências
Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina
para obtenção do Grau de Mestre em Psicologia.
Orientador: Prof. Dr. Kleber Prado Filho

FLORIANÓPOLIS

2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

CHITTONI, FELIPE BÜCKER
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL : UMA
PROBLEMATIZAÇÃO BIOPOLÍTICA / FELIPE BÜCKER CHITTONI ;
orientadora, Kleber Prado Filho - Florianópolis, SC, 2015.
217 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências
Humanas. Programa de Pós-Graduação em Psicologia.

Inclui referências

1. Psicologia. 2. POLÍTICA NACIONAL. 3. ASSISTÊNCIA
SOCIAL. 4. PROBLEMATIZAÇÃO BIOPOLÍTICA. 5. BANCO MUNDIAL.
I. Prado Filho, Kleber . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. III.
Título.

Felipe Bucker Chittoni

A Política Nacional de Assistência Social: Uma problematização biopolítica

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Maria Juracy Filgueiras Toneli

PPGP-UFSC

Profa. Dra. Simone Sobral Sampaio

PPGSS-UFSC

Profa. Dra. Dra. Katia Maheirie

PPGP-UFSC - Suplente

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Psicologia.

Profa. Dra. Andrea Barbara Da Silva Bousfield

Coordenadora do Programa

Prof. Dr. Kleber Prado Filho

Orientador (aposentado)

Florianópolis, 2015.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Kleber Prado Filho, pela acolhida e pelos bons encontros ao longo destes anos de trabalho.

À professora Maria Juracy Toneli, pela generosidade em compartilhar reflexões agudas, e pelo exemplo de militância.

À professora Simone Sobral Sampaio, pelas importantes sugestões na banca de qualificação deste trabalho, e pela leitura atenta da dissertação.

Aos colegas da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis que, não obstante os enormes desafios que encontram em seus cotidianos de trabalho, apostam incansavelmente na consolidação do SUAS. À amiga Marliange da Silva, cuja intensidade em defesa de direitos sociais, nos lembra sempre que o otimismo é um dos mais potentes antídotos contra o ressentimento.

À minha família, pelo incentivo ao longo deste caminho.

Aos meus amigos, o que diz Oswald de Andrade ainda vale: no fim das contas, a alegria é verdadeira prova dos nove!

À Juliana, pelo apoio, incentivo e compreensão. Desejo saborear os dias com amor ao teu lado, por muitos anos...

À Marina, uma menininha linda que herdou os olhos da mãe.

RESUMO

Esta pesquisa busca problematizar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, à luz do conceito de Biopolítica como proposto por Michel Foucault, com o objetivo de visibilizar as demandas que esta política social dirige aos profissionais que a operam, e os jogos de poder-saber que sustentam seu discurso. Para tanto, escolhemos compor um arquivo com os Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social e demais normativas nacionais correlatas. A análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial nos permitiu visualizar, em suas orientações aos países em desenvolvimento quanto a configuração de políticas sociais, a racionalidade liberal própria às Biopolíticas em seu contexto de governamentalidade neoliberal. A análise dos Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social no período que antecede a publicação da PNAS em 2004, nos permitiu perceber que a configuração da proposta de suas diretrizes institucionais – formação de um Sistema Único de Assistência Social – foi consolidada de forma gradativa, sendo concebida politicamente em um contexto de oposição às medidas neoliberais do Governo Federal neste período. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo Federal possibilitou implementação parcial destas diretrizes institucionais, ao incorporar aos quadros de gestão federal da Política de Assistência Social, alguns de seus principais formuladores – modulação que se inscreve como significativa condição de possibilidade para o reordenamento desta política no país. No entanto, foi possível perceber que, em seu texto, a PNAS adere aos enunciados relacionados à gestão de riscos e à Teoria do Capital Humano, que conformam o discurso produzido pelas orientações propostas pelo Banco Mundial, como explicitados nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial que analisamos. De modo que, a análise dos Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social posteriores à PNAS de 2004, e seus cadernos de orientações técnicas, indicam a tendência de naturalização destes enunciados nas diretrizes da Política de Assistência Social no país, demandando de seus operadores, a gestão técnica da pobreza.

Palavras-Chave: Política Nacional de Assistência Social. Banco Mundial. Biopolítica.

ABSTRACT

This research aimed to develop a problematization of the National Policy of Social Assistance (NPSA) of 2004, through the perspective of the concept of Biopolitics, as proposed by Michel Foucault, with the objective of visibilizing the demands that this social policy directs to its professionals, and the power-knowledge games that support its discourse. With that intent, we established an archive composed of the World Bank World Development Reports, National Conferences of Social Assistance Reports and other correlated national normatives. The analysis of the World Bank World Development Reports allowed us to perceive, in its social policy orientations directed to developing countries, the liberal rationality present in Biopolitics, in its context of neoliberal governmentality. The analysis of the National Conferences of Social Assistance Reports prior to the publication of the National Policy of Social Assistance (NPSA) of 2004, indicated that the configuration of its institutional proposals – the constitution of a Unified Social Assistance System – was consolidated gradually, and conceived in a context of opposition to the neoliberal measures implemented by the Federal Government of this period. The rise of the Worker's Party to the federal executive office enabled the partial implementation of these institutional orientations, by incorporating some of its central proponents to the staff responsible for the federal conduction of the Social Assistance Policy – a transformation perceived as a condition of the possibility for the reconfiguration of this public policy in the country. However, the National Policy of Social Assistance (NPSA) of 2004 incorporated in its text modes of enunciation related to risk management and Human Capital Theory, that configure the discourse produced by the World Bank, as explicitated in the World Bank World Development Reports that were analysed in this research. The analysis of the National Conferences of Social Assistance Reports subsequent to the NPSA, and of its technical guidelines, indicate the tendency of naturalization of these enunciations in the National Policy of Social Assistance in the country.

Key-words: National Policy of Social Assistance. World Bank. Biopolitics.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANAS	Associação Nacional de Assistentes Sociais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CENTRO	POP Centro Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviços Sociais
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselhos Regionais de Serviço Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NAF	Núcleo de Apoio Familiar
NOB	Norma Operacional Básica
OGS	Organizações Governamentais
ONGS	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Serviço de Atendimento Integral à Família

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PETI	Programa de erradicação do trabalho Infantil
PIASS	Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
RDM	Relatórios de Desenvolvimento Mundial
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SENTINELA	Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UDN	União Democrática Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relatórios de Desenvolvimento Mundial	44
Quadro 2: Documentos	47
Quadro 3: Documentos	48
Quadro 4: Leis e Resoluções	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONTEXTO – UMA BREVE TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	19
2.1 CAPITALISMO E BIOPOLÍTICA.....	25
2.2 O MOVIMENTO DO CAPITAL – OU QUEM SÃO OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?.....	26
3 BIOPOLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
4 QUESTÕES E ESTRATÉGIAS DE PESQUISA	36
4.1 DOCUMENTOS	40
4.2 RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL: O BANCO MUNDIAL COMO AGENTE POLÍTICO	41
4.2.1 Segurança, Pobreza e Desenvolvimento	42
4.3 OS RELATÓRIOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CADERNOS DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E LEGISLAÇÃO	45
4.4 OS CADERNOS DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA.....	47
4.5 LEGISLAÇÃO (LEIS E RESOLUÇÕES).....	49
5 BANCO MUNDIAL E OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL	51
5.1 AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E A CENTRALIDADE NA REDUÇÃO DA POBREZA.....	52
5.2 DESENVOLVIMENTO E CAPITAL HUMANO	60
5.3 RISCO E VULNERABILIDADE	64
6 A PRODUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONEXÕES	80
7 O GOVERNO ECONÔMICO DAS CONDUTAS	81
7.1 LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E CAPITAL HUMANO.....	82
7.2 NEOLIBERALISMO E AS TEORIAS DO CAPITAL HUMANO.....	83
8 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ESTRUTURAÇÃO E CONCEITOS OPERATIVOS	91

8.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 1988 A 2002: CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	91
8.2 ASCENSÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES AO PODER EXECUTIVO FEDERAL E NOVAS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA A PNAS	100
8.3 IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	104
8.4 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2004 – EM DIREÇÃO A MICROFÍSICA DO PODER.....	106
9 DESCRIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	109
9.1 INTRODUÇÃO.....	109
9.2 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	111
9.3 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL.....	114
9.4 GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....	116
9.5 CADERNOS DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: RISCO E VULNERABILIDADE..	118
9.6 ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)	119
9.7 ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DOS CENTROS ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	121
9.8 GOVERNAMENTALIDADE E RISCO	123
10 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PÓS-PNAS.....	126
10.1 V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	126
10.2 VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	130
10.3 VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	135
10.4 VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	137
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS	152

INTRODUÇÃO

“Criar não é comunicar, mas resistir”
(Deleuze)

A proposta desta pesquisa, e o desejo de realizá-la, estão diretamente relacionados à minha trajetória de formação e exercício profissional. Construí, neste período, um percurso que me direcionou ao campo das políticas públicas no país, inicialmente, à relação entre a Psicologia e a Políticas de Saúde. Somente após a graduação, durante os dois anos de Residência em Saúde Coletiva que realizei na Escola de Saúde Pública do Rio Grande do Sul, tive contato de maneira mais próxima com a Política de Assistência Social – a partir da construção conjunta de intervenções no território em que atuava, em especial, mobilizações comunitárias relacionadas à questão da regularização de habitações populares e ao direito a saúde.

Logo após este período, em 2011, ingressei no serviço público municipal de Florianópolis, como psicólogo em um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Neste mesmo ano, realizou-se a VIII Conferência Municipal de Assistência Social com o tema central “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”. A partir de minha participação nesta conferência, pude situar-me em relação a alguns debates atuais acerca dos rumos da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país e de seus reflexos no município. Neste movimento, me aproximei, durante a conferência, de representantes da sociedade civil com assento no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e fui convidado a integrar, como conselheiro suplente, o segmento dos trabalhadores. Em 2013, realizou-se a IX Conferência Municipal de Assistência Social – neste mesmo ano, passei a desenvolver minhas atividades profissionais na gestão da Proteção Social Básica do Município.

Desta maneira, as inquietações que me impulsionaram a propor esta pesquisa têm uma dupla-origem: são resultado do meu percurso de formação pautado pela interface com as políticas públicas, de minha atuação profissional e de minha experiência no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, e também refletem, em certa extensão, a relação da Psicologia com a Política de Assistência Social. Esta relação passa por intensas modificações que nos interrogam ao colocar questões que emergem da prática profissional dos psicólogos na relação com uma Política pública cuja institucionalidade é muito recente, e cuja expansão é veloz e capilar. Uma política que, fundamentalmente, nos confronta com a retomada de algo que, em um primeiro momento, pareceria uma questão já superada: o

compromisso social da Psicologia. O caderno de orientações técnicas do Conselho Federal de Psicologia que se destina aos profissionais que atuam na Assistência Social parte justamente desta premissa:

O compromisso social da Psicologia **foi** construído com a participação de psicólogos e psicólogas de todo o país em diferentes projetos. Essa Psicologia valoriza a construção de práticas comprometidas com a **transformação social** em direção a uma ética voltada para a **emancipação humana** (grifo meu, CFP, 2008, p. 9).

Como contraponto a esta ideia da consolidação do consenso quanto ao compromisso social da Psicologia, tomamos a fala de Bock (2001), como um alerta que motiva as questões que iremos propor, ajudamos a controlar as crianças inquietas na escola, a melhorar a disciplina, a controlar a sexualidade; contribuímos com nosso saber para asilar os loucos, as prostitutas, os desempregados; ajudamos a ocultar a produção das desigualdades sociais justificando-as como diferenças individuais; criamos instrumentos de seleção e categorização; pusemos o homem certo no lugar certo; isentamos a escola de suas deficiências com nosso conceito de dificuldade de aprendizagem; chegamos até a justificar acidentes de trabalho pela pulsão de morte; construímos exclusão de minorias através da concepção de patologia nas condutas. Apresentamos como necessária e normal a constituição da família burguesa das camadas médias e condenamos as famílias das camadas de baixo poder aquisitivo à patologia; fizemos do homem branco, europeu, heterossexual, das camadas médias, o modelo da normalidade. (...) Justificamos e reafirmamos a normalidade das condutas das camadas dominantes, apresentando-as como naturais. Retiramos dessa natureza o conceito de normalidade. Enfim, tornamos normal o que é dominante. Esse tem sido o nosso compromisso social.

Este alerta – como medida de prudência – faz-se necessário, pois o movimento de institucionalização da Assistência Social como política pública, que visa afirmá-la não mais como benemerência, mas como direito social, sinaliza a crescente participação da Psicologia neste processo¹.

Diversos autores (MOTA, 2008; SPOSATTI, 2010; BOSCHETTI;BERING, 2006; BEHRING, 2012) reconhecem avanços obtidos a partir do reordenamento da Assistência Social no país, movimento que ganha relevo a partir da constituição de 1988, e tem na Lei

¹ A Norma Operativa Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH) prevê a presença de profissionais da psicologia nas equipes mínimas de referência, em todos os serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social, nos diferentes níveis de complexidade (básica, média e alta). De todas as profissões que compõe o quadro técnico do SUAS, apenas a presença da Psicologia e o do Serviço Social são obrigatórias.

Orgânica da Assistência Social (LOAS), na constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) as expressões institucionais destes avanços. No entanto, embora relativamente recente, a direção do reordenamento da Assistência Social no país é objeto de crítica quanto ao seu movimento de focalização, assim definida:

Em linhas gerais, essa proposta (a focalização) realiza um afinamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: i) que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); ii) que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; iii) que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e iv) que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras” (THEODORO; DELGADO, 2003, p.122).

As críticas ao movimento de focalização dirigem-se, fundamentalmente, ao enfraquecimento do debate em torno de alguns princípios fundamentais à concepção de política social e Seguridade presentes na Constituição de 1988, na qual, de acordo com Viana (2005, p. 122), não se tratava de “combater a pobreza”, mas de “configurar políticas destinadas a assegurar direitos e o caráter universalista dos mesmos”. Segundo Mauriel (2010, p. 174):

Observa-se que o sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas que tal concepção não conhece existência real, pois o que se verifica é uma crescente tendência de que a política social seja algum tipo de ação voltada para os ‘pobres’ ou ‘excluídos’ e, por isso, deve ser focalizada.

De acordo com Accors (2012) e Fonseca (2013, p. 537) atualmente existem diversas definições de pobreza, assim como dissenso quanto as formas de quantificá-la, em diferentes países. Mas, em linhas gerais, as abordagens situam-se em duas correntes principais:

De um lado, há as abordagens de subsistência ou de pobreza absoluta, definidas a partir de critérios objetivos e precisos; de outro, a pobreza compreendida como

fenômeno multidimensional, em que se assume a complexidade das experiências no centro da sua análise.

A ofensiva neoliberal da década de 1990 encontra seu ápice em um conjunto de medidas conhecidas como o Consenso de Washington². Neste mesmo movimento, diversas instituições internacionais³ elaboraram relatórios avaliativos e propositivos em relação à questão da pobreza no mundo. O modelo para o enfrentamento da pobreza proposto por estas agências encontra no pensamento do economista liberal, laureado com o prêmio Nobel, Amartya Sen, um de seus principais esteios teórico. A perspectiva de Sen defende que a pobreza apenas pode ser superada a partir do estabelecimento de condições de “Igualdade” em uma determinada sociedade; esta igualdade seria atingida pelo desenvolvimento de capacidades individuais através do empoderamento das famílias e dos indivíduos e não por transformações sociais do modo de produção e distribuição da riqueza. Mendonça (2012, p. 70) sintetiza assim o pensamento do autor:

Em termos práticos, sua contribuição foi a de renovar as políticas sociais para atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista: o princípio do universalismo para os direitos sociais é substituído por intervenções específicas, caso a caso. Nessa visão teórica o mercado é considerado enquanto instância natural, imutável e fundamental para a articulação social. Igualdade nessa concepção não é mais almejada/avaliada no sentido de combate à desigualdade econômica, que restringe a liberdade das classes trabalhadoras frente ao desenvolvimento das forças produtivas. Igualdade é compreendida enquanto condições de disputa equânimes para acessar um objeto específico. Ela se consubstancia em termos de liberdade de disputar finalidades específicas dentro da lógica mercantil, quaisquer que sejam as condições econômicas dos atores sociais envolvidos e os limites que o mercado tem para atender a totalidade da população envolvida.

Ainda neste contexto do receituário neoliberal, este conjunto de entidades internacionais estabeleceu como padrão, a linha internacional da pobreza em US\$ 1,5 dólares de renda per capita/dia. Defendia-se, então, programas de assistência social baseados em transferência de renda, como uma das principais medidas para a superação da pobreza no

²Refere-se ao conjunto de medidas prescritas pelos países centrais (em especial os Estados Unidos), no início da década de 1990, às economias dos países em desenvolvimento, cujas principais são a liberalização dos mercados nacionais ao capital estrangeiro, privatizações e redução dos gastos em políticas sociais. O Neoliberalismo, segundo o diplomata brasileiro Paulo Nogueira (1994, p. 6) revela “implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico”.

³ Dentre as quais destacam-se o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). É neste contexto que o Banco Mundial inicia o movimento para estabelecer uma medida monetária oficial para a pobreza: “O World Economic Report de 1990 se dedica exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza” (NOGUEIRA, 1994,p.11).

mundo, desviando assim o foco sobre a discussão acerca da universalidade dos direitos sociais.

Este debate ganha maior destaque político no contexto brasileiro com a criação de uma Comissão Mista de Combate e erradicação da Pobreza no Congresso Nacional, que desenvolveu suas ações entre os meses de Agosto e Dezembro de 1999. O foco do trabalho deveria ser pautado pela proposição de medidas legislativas para a erradicação da pobreza no país. Sprandel (2004, p. 154), em sua análise do trabalho da comissão, afirma que:

Percebia-se um interesse consensual no termo ‘pobreza’, embora com significados diversos para as correntes ideológicas presentes na comissão. No desenrolar dos trabalhos, pode-se perceber que parte dos titulares viu na comissão sobretudo um espaço para discursar para as câmaras da TV Senado, longos discursos que demonstravam a permanência de uma percepção extremamente clientelista da pobreza e dos pobres.

Neste cenário, em linhas gerais, o debate colocava em disputa modelos de entendimento distintos sobre as causas da pobreza e as forma a serem adotadas para combatê-las, assim ilustradas pelas falas dos congressistas:

Isso quer dizer que os recursos serão aplicados em ajuda aos pobres. Mas um pobre que recebe ajuda continua sendo um pobre. E jamais se pode dizer que uma pessoa que precisa receber ajuda para sobreviver está tendo acesso a um nível digno de sobrevivência. Os ‘pobres’ são sempre os trabalhadores (...) isso não passa de uma medida compensatória. Políticas compensatórias, em determinadas situações, ajudam como medidas de emergência. Podem então se justificar, porque aliviam sofrimentos. Mas são apenas paliativos. Não aceitamos que sejam apresentadas como soluções definitivas. Isto é tentar enganar o povo (Notas taquigráficas do trabalho da Comissão. SPRANDEL, 2004, p.159).

Por outro lado, influenciado por teóricos americanos ligados à Escola de Chicago, temos a defesa da adoção da linha de pobreza internacional como critério central para sua mensuração oficial:

As administrações serão julgadas pelo sucesso ou falha na redução da prevalência da pobreza medida oficialmente. Enquanto uma família for encontrada abaixo da linha da pobreza, nenhum político será capaz de anunciar vitória na guerra contra a pobreza (Senador Eduardo Suplicy, notas taquigráficas do trabalho da Comissão. SPRANDEL, 2004, p. 169).

Durante o início da primeira década do séc. XXI, a partir da primeira administração do governo Luís Inácio Lula da Silva, o reordenamento da Assistência Social no país começa a ganhar contornos mais claros quanto ao seu movimento de focalização com o surgimento do Programa Bolsa Família, o qual é pautado pela adoção da ‘linha da pobreza’. Ainda, neste

período são delineados os eixos conceituais-operativos que viriam a nortear o trabalho na Assistência Social, estabelecendo a matricialidade familiar como principal estratégia metodológica de enfrentamento da pobreza. Assim, a Política Nacional de Assistência Social define um de seus objetivos como o de “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p. 33). Desta forma, o foco das ações deve ser pautado pelo desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas das famílias que, a partir de seu empoderamento e da conquista de autonomia, realizariam a sua função protetiva (BRASIL, 2004). Mioto (2008, p. 136) comparando modelos de bem-estar social de diferentes países, utiliza-se dos conceitos de desfamiliarização e familismo, no qual:

O processo de desfamiliarização pressupõe a diminuição dos encargos familiares e a independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas sociais (...) o familismo, ao contrário em sistemas de proteção em que a política pública considera – na verdade insiste – em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros. Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado.

Se traçássemos, portanto, uma linha entre desfamiliarização e o máximo familismo, o desenho de proteção brasileiro situar-se-ia mais próximo ao segundo, ou seja:

Assiste-se, então, um processo de supervalorização da família, especialmente no âmbito das políticas públicas. Este fenômeno acontece em decorrência de um projeto neoliberal instaurado em escala global e que tem se configurado de diferentes formas nos diferentes países. Nos países pobres que tradicionalmente são marcados por desigualdades sociais de caráter estrutural e por sistemas de proteção de caráter familista, assiste-se o incremento deste processo (MIOTO, 2008, p. 141).

Antecipamos nesta introdução, um desenho rápido dos contornos do movimento de reconfiguração do campo da assistência social – centrados na superação da “pobreza” e na “matricialidade familiar” – pois este desenho nos permite adiantar a questão central que orienta esta proposta de pesquisa: A Política Nacional de Assistência social estaria se configurando como uma Biopolítica? Neste sentido, continuando o movimento de análise de implicação desde o qual Ana Bock nos interpela, estaríamos sendo convocados a governar os pobres?

2CONTEXTO – UMA BREVE TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para colocarmos o problema do desenho da atual Política Nacional de Assistência Social necessitamos contextualizá-la historicamente no quadro geral das políticas públicas brasileiras, cujo desenvolvimento ao longo do séc. XX, em especial nas últimas décadas do século passado – período da redemocratização e Constituição de 1988 – e no alvorecer do XXI, interessa-nos prioritariamente.

De modo geral, segundo Yasbek (2012, p. 294) o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos demais países latino-americanos, foi muito diverso daquele observado nos países europeus, devido às peculiaridades da formação histórica da sociedade brasileira. Desta forma, o acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser “desigual, heterogêneo e fragmentado”.

Segundo Couto (2004) e Yazbek (2012), o período do Brasil Colônia e Império configuraram um modelo caritativo de assistência social, com importante participação da Igreja Católica, centrado em ações descontínuas, ligadas à caridade, à esmola, e à criação de instituições asilares e tutelares, associadas à filantropia e ao higienismo. O final do período do Brasil Império e o início da República Velha – passagem de uma economia mercantil escravista para uma economia (cafeeira) exportadora capitalista – coloca novas questões para o Estado Brasileiro, como nos diz Yasbek (2012, p. 296):

No início do século XX, a pobreza é vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 1930, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família.

Neste contexto, a chamada Revolução de 1930 permite a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, e o rompimento (provisório) com o acordo oligárquico que governava o país até aquele momento. A reordenação do pacto em torno da governabilidade com a elite cafeeira, e a emergência de novos atores no cenário político do país, principalmente setores das classes médias urbanas, coloca para a Vargas a necessidade de reorganizar as relações entre capital e trabalho.

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar o conflito social. Toda legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados (COUTO, 2004, p. 95).

A permanência de Vargas no poder executivo (1930-1945) consolida avanços importantes em relação à legislação trabalhista no país, ao mesmo tempo em que configura um modelo de proteção social que, em linhas gerais, manteria-se inalterado até a constituição de 1988. Por um lado, os trabalhadores formais têm alguns direitos básicos garantidos, como a jornada de trabalho regulamentada, o repouso remunerado, férias, Caixas de aposentadoria (direitos a aposentadoria por velhice ou invalidez, prestação de atendimento médico, pensão para familiares) e, por outro, os trabalhadores informais, ou o contingente de desempregados, permanecem sem suporte social por parte do Estado. Percebemos, então, que:

O sistema protetivo brasileiro se dualiza: de um lado, desenvolve-se fortemente, apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho, e de outro vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um “modelo de regulação pela benemerência” (SPOSATI, 1994, p. 8).

Esta “regulação pela benemerência” é exatamente a principal característica da assistência social em nosso país, cujo modelo e alcance são institucionalizados neste momento histórico, justamente, um sistema de proteção social que é seletivo, não universal. Para o trabalhador sem carteira assinada, ou para os desempregados, as ações filantrópicas, que se mantêm por meio de práticas clientelistas, executadas por organizações sem fins lucrativos, colocam-se como a única rede de proteção social.

A inserção seletiva no sistema protetivo, segundo de critérios de mérito, vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma, o Estado não apenas incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a por meio do Conselho Nacional de Serviços Sociais – CNSS (criado em 1938), mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias (YAZBEK, 2012, p. 10).

Neste contexto, a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) é emblemática quanto ao lugar destinado à Assistência Social pelo estado brasileiro. Centrada na figura da primeira-dama Darcy Vargas, foi criada em 1942, com o intuito inicial de atender as famílias dos expedicionários brasileiros, durante o período da 2ª Guerra Mundial.

Terminada a guerra, a instituição expande suas ações para a assistência à população pobre, principalmente na área materno-infantil, marcadas pela política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e benemerência. Esta perspectiva paternalista, de prestação de auxílios emergenciais e pontuais junto aos setores mais empobrecidos da sociedade, está “na raiz da relação simbiótica que a emergente assistência social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência” (YASBEK, 2012, p. 11), de sorte que:

Com o tempo, as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem, passando desde a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc., até programas explicitamente anunciados, como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da assistência social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis. O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado” (YASBEK, 2012, p. 298).

A década de 1950 é marcada pelo projeto político-econômico centrado no nacionalismo desenvolvimentista, que priorizava a aceleração da industrialização do país através da abertura da economia para o investimento do capital externo, e obras de infraestrutura financiadas pelo Estado. A questão social e a pobreza, desta forma, eram percebidas como o reflexo de um sistema industrial e tecnológico insuficiente, que deveria ser estimulado, ao lado da urbanização e interiorização do país, como medida de enfrentamento. Este projeto acarretou um alto custo para os trabalhadores, devido ao processo inflacionário e a conseqüente perda salarial que dele decorreram, tendo como resultado a produção de uma massa de desempregados e a formação de grandes bolsões de pobreza urbana (YASBEK, 2012; COUTO, 2004).

Este período desenvolvimentista, quanto às políticas sociais propostas, gradualmente configura no campo da assistência social, um projeto de Estado de Bem-estar social do tipo meritocrático particularista de matriz conservadora, cuja estrutura institucional está ligada a propostas do poder executivo, orientado por uma política voltada ao trabalhador urbano-industrial. Este desenho deixa, então, descobertas grandes parcelas da população de trabalhadores rurais, informais, e desempregados – justamente os setores mais empobrecidos da população.

O início dos anos 1960, período do governo João Goulart, é marcado pela promessa de reformas na área social, indesejáveis aos partidos de cunho liberal como a UDN, as

oligarquias rurais e o exército – setores da sociedade que, juntamente com a classe média brasileira viriam a sustentar o Golpe civil-militar de 1964.

Com os militares assumindo o poder em 1964, inicia-se um período ditatorial de mais de duas décadas. Com a proposta de debelar a “ameaça comunista no país”, e transformar o Brasil em uma grande potência internacional, o governo militar estabelece aliança com o capital estadunidense. Os governos militares do período – mesmo não sendo possível analisá-los de forma homogênea – possuem elementos comuns a serem destacados quanto à sua relação com os direitos sociais e, mais especificamente, a assistência social. O período do 'milagre econômico', estabeleceu uma política econômica produtora de um dos índices de concentração de renda mais altos do mundo, e o aumento da dívida externa.

No período, percebe-se a proliferação de instituições ligadas principalmente à Previdência Social – com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e a inclusão da LBA – e programas pontuais direcionados à população de baixa renda, cujo recorte era o atendimento focal e pontual, como programas de distribuição de leite e alimentos, que não se constituíam como uma política de direito, mas como um “auxílio” prestado pelo Estado àqueles percebidos como merecedores (COUTO, 2004). A grande parte dos programas e o maior aporte de recursos destinava-se apenas aos trabalhadores regulares, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, posteriormente, o PIS/Pasep e o Sistema Financeiro de Habitação. Ainda, foram criados os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural), de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (Piass), e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) (YASBEK, 2012; COUTO, 2004).

Neste cenário, a questão da segurança pública e o aumento do número de crianças e adolescentes em situação de rua envolvidos com atos infracionais colocam, por parte da sociedade, a exigência de uma iniciativa do Estado para a resolução deste quadro. Com isto é criado o Sistema Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem) e suas correlatas fundações estaduais (Febem), comprometidas com um modelo repressivo e de recolhimento institucional. Assim, desenhava-se:

Uma estrutura institucional semelhante aos manicômios e às prisões, com o propósito de, ao retirar do seio da comunidade essas crianças e adolescentes, aplicar medidas que os desenvolvessem sadios e prontos para contribuir com a sociedade (COUTO, 2004, p. 131).

O final da década de 1970, com o fim do bipartidarismo e a criação de novos partidos políticos, e a primeira metade dos anos 1980, colocam para o governo do general Figueiredo a questão das negociações entre diversos setores da sociedade civil e o governo militar para a abertura política do país, que tem na Constituição de 1988 seu marco decisivo.

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 reflete, do ponto de vista das garantias legais, o resultado de uma ampla mobilização de diversos setores da sociedade em relação à garantia de direitos sociais universais e anseio de maior participação política na gestão do Estado. A reestruturação de políticas públicas, neste período pós-ditadura, como a da Saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a da Assistência Social, com a posterior criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presentificam estes avanços ao garantir a implementação de marcos regulatórios em âmbito federal, estadual e municipal.

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil é bastante recente. Sua implementação e efetividade colocam desafios tanto aos gestores públicos das diferentes esferas, quanto aos trabalhadores e os usuários que o integram, dada a magnitude do horizonte de transformação social que ele enseja, justamente, o de romper com as práticas clientelistas e assistencialistas que marcaram a relação do Estado com os setores mais pobres da sociedade. Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Sistema Único de Assistência Social teve suas bases de implantação consolidadas apenas em 2005, por meio da Política Nacional da Assistência Social (PNAS – 2004) e sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa (BRASIL, 2005). A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) tem o objetivo de:

1. Realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais;
2. Prover serviços, programas, projetos, benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
3. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
4. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;

O SUAS configura a proteção social em duas esferas, a Proteção social básica, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e Proteção social especial

(nos níveis de média e alta complexidade). A implementação dos CRAS nos municípios brasileiros iniciou em 2003, e suas ações, desenvolvidas através de programas institucionais, têm o objetivo:

De prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005, p. 36).

A Proteção Social Especial se refere à:

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abusos sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em Janeiro de 2004, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a “missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza” e a promessa de “estabelecer uma sólida rede de proteção e promoção social que quebre o ciclo de pobreza e promova a conquista da cidadania nas comunidades brasileiras” (BRASIL, 2004) deflagra o investimento político do Estado quanto a expansão da Assistência Social no país. A sofisticação dos mecanismos de implementação da Assistência Social no país (ampliação e detalhamento dos programas de governo e ações a serem desenvolvidas pelos serviços) e a consolidação do discurso do Estado Brasileiro quanto aos objetivos a serem alcançados (a “erradicação da pobreza”), cujas direções operacionais – aponta a PNAS – devem estar centradas em conceitos como risco e vulnerabilidade, e tem como espaço de intervenção as famílias e os territórios de maior “vulnerabilidade social”, nos direcionam ao conceito de Biopolítica como proposto por Michel Foucault. No entanto, antes de avançarmos, precisamos demarcar a relação conflitiva entre assistência social e capitalismo.

2.1 CAPITALISMO E BIOPOLÍTICA

“Não há Estado democrático que não esteja totalmente comprometido nesta fabricação da miséria humana”
(Deleuze)

Este breve panorama histórico da assistência social no Brasil nos possibilita circunscrever um espaço inicial de análise. No entanto, o esforço de pensarmos o processo de reordenamento da Assistência Social implica a necessidade de uma reflexão que contemple também uma leitura e uma direção teórica quanto ao funcionamento geral da economia no sistema capitalista. Evidentemente, a análise do capitalismo no contemporâneo é, por si só, um tema demasiadamente complexo e que, mesmo a partir das perspectivas que fazem a sua crítica, não encontra unidade – portanto, não o colocamos como o objeto principal da pesquisa⁴. No entanto, a problematização que propomos resultaria inconsistente se não incorporássemos à análise, como um de seus vetores, uma reflexão sobre a relação entre assistência social e capitalismo. Neste sentido, dialogamos com aqueles que, com Marx⁵, desconfiam das possibilidades do projeto civilizatório do capitalismo:

A acumulação de riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 1996, p. 275).

A análise do capitalismo, a partir de Marx, centra-se, portanto, no interesse em demonstrar as contradições do projeto civilizatório do capitalismo e na indicação de seus limites, ou seja, segundo esta chave, a produção social da pobreza, mais do que um efeito inevitável do processo de produção capitalista, é uma das suas condições de existência:

⁴Como Foucault (2006, p.225), também preferimos a problematização à polêmica. Quanto a diferença entre ambas, ressalta que “trata-se de toda uma moral, aquela que se refere à busca da verdade e à relação com o outro (...) o polemista se sustenta em uma legitimidade da qual seu adversário, por definição, está excluído”. Neste caso, a polêmica diz respeito- grosso modo- às tensões entre aqueles que articulam a crítica ao capitalismo (a partir de Marx) à filosofia da diferença e uma perspectiva marxista pautada pela defesa da centralidade dos sindicatos e partidos políticos como as únicas formas de resistência possível, ou seja, desconsideram o caráter transversal das lutas.

⁵Hobsbawm (2009) analisa como o panorama histórico da passagem do Estado absolutista para a consolidação do Estado burguês - a partir da Revolução Francesa - permitiu a possibilidade do acúmulo de capital necessário para a consolidação do capitalismo e sua posterior expansão com a Revolução Industrial. Este processo deflagra, no séc. XIX, um campo de discursividade e resistência, que se opõe a crescente pauperização de amplos setores da sociedade decorrente deste processo; conflito esse que se expressa nas diferentes revoluções do XIX, das quais se destacam, principalmente, a Revolução de 1848 e a Comuna de Paris (1871).

Esse modo de vida implica contradições básicas: por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica, derivada do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista, que se encontra na raiz da questão social nessa sociedade, que se expressa sob inéditas condições no atual contexto histórico (IAMAMOTO, 2007, p. 24).

A crítica de Marx, quanto ao capitalismo, interessa-nos neste momento, pois são as suas contradições que se configuram como uma das condições de possibilidade para a o surgimento do campo de tensões e lutas – a assistência social – que é o nosso objeto. De uma maneira bastante simplificada, gostaríamos de desenhar rapidamente a articulação entre alguns conceitos explorados por Marx quanto ao modo de produção capitalista.

2.2 O MOVIMENTO DO CAPITAL – OU QUEM SÃO OS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

A crítica marxiana dirige-se fundamentalmente ao âmbito da produção no capitalismo, concebido como o espaço da produção de valor e onde se estabelece fundamentalmente a relação de exploração do trabalho. Isto se deve ao fato de que a possibilidade de obtenção de lucro – objetivo central dos empreendimentos capitalistas – é criada na esfera da produção de mercadorias⁶ (mesmo que seja realizada, de fato, no âmbito da circulação). Esta possibilidade de obtenção de lucro está colocada devido ao processo de apropriação pelo capitalista do excedente produzido pelo trabalhador, a mais valia:

Contratado o trabalhador por um salário diário de, digamos R\$30,00 (expressão do valor real da mercadoria força de trabalho nas circunstâncias determinadas do contrato), a jornada estipulada pelo capitalista só terá sentido para ele se, ao cabo dessa jornada, o trabalhador produzir um valor superior (excedente) ao equivalente àqueles R\$ 30,00, com efeito, o capitalista jamais contrataria um proletário para lhe restituir o valor expresso no salário. É deste excedente (que se designa mais valia) que o capitalista se apropria(...) a força de trabalho, durante a jornada de trabalho, produz mais valor que aquele necessário a sua produção/reprodução, valor esse expresso no salário; assim mesmo pagando o valor da força de trabalho, o capitalista extrai da jornada de trabalho do trabalhador um excedente (a mais valia, fonte de seu lucro) (NETTO;BRAZ, 2006, p. 114).

⁶O Dinheiro em si mesmo não é capital; ele se converte em capital apenas quando compra força de trabalho e outras mercadorias para produzir novas mercadorias (novos valores de uso e de troca) que serão vendidas por mais dinheiro. Vê-se, pois, que o capital não é uma coisa ou um conjunto de objetos – ele só existe na medida em que subordina a força de trabalho; de fato, o capital, mesmo que se expresse através de coisas – dinheiro, objetos, mercadorias etc. – é sempre uma relação social (NETTO, 2010, p.111).

A essa parte do capital que é investida na compra da força de trabalho, Marx denominou de Capital Variável. A ela se soma o Capital Constante (capital investido em instalações, máquina, instrumentos, matéria prima e bruta etc.) na composição orgânica do capital. Destes dois eixos, apenas o capital variável é capaz de produzir mais-valia e, portanto, “o capital não explora capital constante (trabalho morto) – explora a força de trabalho, o trabalho vivo” (NETTO;BRAZ, 2006, p. 116). Se é a força de trabalho que possui a qualidade única de produzir valor e mais-valia – o que a distingue das outras formas de mercadoria – a ampliação de sua exploração é uma das formas necessárias para a expansão dos lucros. As estratégias para a ampliação desta exploração se colocam em torno de dois eixos principais, a ampliação do tempo excedente de trabalho (ampliação da jornada), ou Mais-valia absoluta, e a intensificação do ritmo de trabalho (através de uma série de mecanismos de controle, gerenciamento e produtividade) e a introdução de inovações tecnológicas (Mais-valia relativa).

O custo da força de trabalho, como mercadoria fundamental para a implementação do processo produtivo, é um dos pontos no qual “mais imediatamente vem à tona o antagonismo entre os interesses do capitalista e dos trabalhadores”(NETTO;BRAZ, 2006, p. 117) e coloca uma questão diretamente relacionada ao contexto do surgimento das políticas públicas:

Ora, compreende-se que o capitalista, em face da força de trabalho, exiba o mesmo comportamento que tem diante das outras mercadorias: quer comprá-la pelo preço mais baixo possível – e, se puder, pagará um preço inferior ao seu valor. Entretanto, se o fizer ao cabo de algum tempo terminará por privar a força de trabalho de condições de se reproduzir, matando a galinha que lhe proporciona ovos de ouro; por isso mesmo, salvo situações excepcionais, o capitalista é obrigado a comprar a força de trabalho pelo seu valor efetivo. De qualquer forma, o preço da força de trabalho (como o de outras mercadorias) também flutua, podendo estar acima ou abaixo do seu valor; muito fatores influem nessa flutuação, entre os quais o desemprego: aproveitando-se deste, o capitalista força os salários para baixo; por outra parte, quando há pouca oferta de força de trabalho, os trabalhadores pressionamos para cima (NETTO; BRAZ, 2006, p. 114).

A necessidade de um exército de reserva permanente de desempregados é, portanto, necessária. A passagem nos esclarece esta relação:

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa. Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos

limites do verdadeiro acréscimo populacional. Com a acumulação e o desenvolvimento da força produtiva do trabalho que a acompanha, cresce a súbita força de expansão do capital, não só porque cresce a elasticidade do capital em funcionamento e a riqueza absoluta, da qual o capital só constitui uma parte elástica, mas também porque o crédito, sob qualquer estímulo particular, põe, num instante, à disposição da produção, como capital adicional, parte incomum dessa riqueza. As condições técnicas do próprio processo de produção, maquinaria, meios de transporte etc., possibilitam em maior escala, a transformação mais rápida de mais-produto em meios de produção adicionais. A massa da riqueza social, superabundante com o progresso da acumulação e transformável em capital adicional, lança-se freneticamente em ramos da produção antigos, cujo mercado se amplia subitamente, ou em ramos recém-abertos, como estradas de ferro etc., cuja necessidade decorre do desenvolvimento dos antigos. Em todos esses casos, grandes massas humanas precisam estar disponíveis para serem subitamente lançadas nos pontos decisivos, sem quebra da escala de produção em outras esferas. A superpopulação as provê. O curso de vida característico da indústria moderna, sob a forma de um ciclo decenal, interrompido por oscilações menores, de vitalidade média, produção a todo vapor, crise e estagnação, repousa na contínua constituição, na maior ou menor absorção e na reconstituição do exército industrial de reserva ou superpopulação. Por sua vez, as oscilações do ciclo industrial recrutam a superpopulação e tornam-se os mais enérgicos agentes de sua reprodução (MARX, 1996, p. 263).

Assim, a questão do contingente de trabalhadores impedidos de inserirem-se no mercado de trabalho, formal ou informal, constitui um nível de desemprego que é estrutural ao capitalismo – e que sofre oscilações decorrentes dos ciclos de expansão ou retração, de modo que a perspectiva de pleno emprego é uma das expressões das contradições do sistema. O movimento relativo a este contingente de trabalhadores, que é imposto pelo capital, é portanto uma das medidas de enfrentamento – contratendência – à queda tendencial da taxa de lucro.

A queda tendencial da taxa de lucro é uma das principais contradições do modo de produção capitalista – uma tendência que não se realiza totalmente, pois se fosse o caso, o sistema entraria em colapso. Este paradoxo, o de um sistema que necessita de expansão constante para que se mantenha, mas que, no entanto, seu próprio mecanismo de funcionamento prevê a sua impossibilidade – é assim descrito por Netto e Braz (2006, p. 16):

O mesmo movimento que atende ao interesse particular de cada capitalista é o que colide com o interesse do conjunto dos capitalistas (da classe capitalista). Um capitalista inovador introduz um método produtivo que reduz seus custos e assim, ao vender sua mercadoria ao preço de mercado, apropria-se de uma mais valia adicional: o novo método, reduzindo o seu tempo de trabalho socialmente necessário para produzir a mercadoria, reduz-lhe o valor, mas os capitalistas que não dispõem desse método mantêm o preço de mercado acima daquele valor – e é desse diferencial que se aproveita o capitalista inovador. Mas a pressão da concorrência obriga os outros capitalista a adotarem o novo método; assim ele está generalizado, cai o preço de mercado e desaparece a vantagem obtida pelo capitalista inovador. Em suma: na medida em que cada capitalista procura maximizar seus lucros, a taxa de lucro tende a cair. A concorrência obriga cada capitalista a tomar uma decisão (a de incorporar inovações que reduzam o tempo de trabalho necessário à produção de

sua mercadoria) que lhe é individualmente vantajosa, mas que ao cabo de algum tempo imitada pelos outros, tem como resultado uma queda da taxa de lucro para todos os capitalistas.

Assim, a história do modo de produção capitalista é também a história das maneiras pelas quais foram engendradas formas de manter e ampliar os lucros e sua acumulação, ou seja, o desenvolvimento de medidas de contratendência – que têm incidência direta na produção social da pobreza –, sendo as principais:

O barateamento do capital constante – com isso, mesmo que se eleve a composição orgânica do capital, seu valor pode continuar o mesmo ou até cair; a elevação da intensidade da exploração – através do incremento da produção de mais valia absoluta ou relativa; a depressão dos salários abaixo do seu valor – através da implementação de reduções salariais; o exercito industrial de reserva – a “superpopulação relativa” é utilizada pelos capitalistas ou para reduzir os salários, ou para aproveitá-la em presas com baixa composição orgânica do capital que, assim, tornam-se competitivas; o comércio exterior – o comércio entre um país desenvolvido e um menos desenvolvido dá vantagens especiais (superlucros) aos capitalistas do primeiro (NETTO; BRAZ, 2006, p. 167).

Neste contexto, segundo Netto (1992, p. 16) coloca-se como necessária a transição do capitalismo concorrencial à tendência à organização nacional e internacional de monopólios, que obedecem “à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados”. Assim, torna-se imperativo

a preservação e o controle contínuo da força de trabalho, ocupada e excedente (...) O Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidade e projetos do monopólio (grifo meu, NETTO, 1992, p. 23).

Esta dinâmica do capitalismo nos permite situar o campo das políticas sociais – em especial a Assistência Social – como um lugar de disputas políticas que aponta tensões entre diferentes segmentos da sociedade civil, do Estado e do capital.

É neste ponto que encerramos nossa breve exposição da crítica de Marx ao capitalismo e abrimos espaço para o pensamento de Foucault – principal referencial teórico da pesquisa que propomos. Esta articulação requer algum cuidado. Quanto a Marx, o que nos interessa neste momento é sua análise econômica do funcionamento geral do capitalismo – e a decorrente possibilidade que se abre para o entendimento da gênese das políticas sociais (quanto ao seu vetor de análise econômica, principalmente). Neste sentido, nota-se que as

políticas sociais encontram o início de seu desenvolvimento a partir do séc. XVIII e estão diretamente ligadas à consolidação e à expansão do capitalismo como modo de produção – e de sua contraface, a produção da miséria. Assim, configuram um campo de lutas e resistência por parte daqueles que possuem apenas sua força de trabalho como mercadoria desde a qual obtém condições materiais para a manutenção da vida – uma das expressões da tensão permanente entre capital e trabalho.

Foucault, em determinados momentos, se utiliza da análise de relações de dominação que se estabelecem também pela via da dominação econômica, entretanto, não confere a este componente das relações de poder um lugar central. Em linhas gerais, os pontos de divergência teórica de Foucault com a tradição do pensamento marxista dizem respeito a uma leitura economicista das relações de poder, à centralidade conferida ao Estado como instância central deste exercício (à leitura das relações de poder como substância, ‘ter’ ou ‘não ter’ poder), e aos conceitos que, a partir da tradição marxista, diriam respeito à superestrutura da sociedade (ideologia, alienação, aparência/essência etc.). Soma-se a isso o fato de que não encontramos em Foucault a proposta de uma epistemologia ou um projeto de sociedade, mas instrumentos para pensar as relações de poder (e as possibilidades de resistência), a sua relação com a produção da verdade e de subjetividade. Não obstante, Foucault (1993, p. 142-143) reconhece um espaço de interlocução com Marx:

Cito Marx sem dizê-lo, sem colocar aspas, e como eles não são capazes de reconhecer os textos de Marx, passo por ser aquele que não cita Marx. Será que um físico, quando faz física, experimenta a necessidade de citar Newton ou Einstein? Ele os utiliza, mas não tem necessidade de aspas, de nota de pé de página ou de aprovação elogiosa que prove a que ponto ele é fiel ao pensamento do Mestre. E como os demais físicos sabem o que fez Einstein, o que ele inventou e demonstrou, o reconhecem imediatamente. É impossível fazer história atualmente sem utilizar uma sequência infundável de conceitos ligados direta ou indiretamente ao pensamento de Marx e sem se colocar num horizonte descrito e definido por Marx. Em última análise poder-se-ia perguntar que diferença poderia haver entre ser marxista e ser historiador (p. 142-143)

Esta possível articulação nos interessa, pois potencializa o campo de análise que propomos: por um lado, permite-nos avançar na compreensão do surgimento das políticas sociais como território de disputa econômica e política; por outro, nos possibilita introduzir o conceito de Biopolítica, e oferece as condições para que possamos colocar em questão os contornos do reordenamento da Assistência social no país, a partir da problematização da sua racionalidade. Desta maneira, incorporamos elementos da economia política às nossas reflexões sem, no entanto, reduzir o exercício do governo a este vetor, pois, como nos diz Foucault (2004, p. 290):

O governo não pode ter por princípio, lei, regra de conduta ou racionalidade interna a economia. A economia é uma ciência lateral em relação à arte de governar. Se deve governar com a economia, se deve governar ao lado dos economistas, se deve governar escutando os economistas, mas não é preciso e não está em questão, não é possível que a economia seja a própria racionalidade governamental.

3BIOPOLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Foucault (2005), em sua análise do exercício do poder soberano na relação com os súditos, destaca alguns elementos que configuram a gênese do que viria se tornar o biopoder e as biopolíticas. Seguindo a fórmula da *patria potestas* romana, na qual o pai da família detinha o poder sobre a vida de seus filhos e de seus escravos – pois ele as tinha 'concedido' – o poder soberano também se exercia como um poder de dispor da vida, mas não de forma direta como na fórmula romana. O Soberano possuía o direito de, quando ameaçado por inimigos externos ou a contestação de seu poder, exigir que seus súditos se armassem em sua defesa, e o defendessem na guerra, ou seja um direito de expor a vida à morte. O poder soberano sobre a vida ou sobre a morte não é, neste momento, absoluto; está ligado à sobrevivência do soberano e à sua defesa: é um direito de “causar a morte e deixar viver”, o que vai levar Foucault (2005, p. 286) a afirmar que, em relação ao poder soberano há um paradoxo, pois deste ponto de vista:

O súdito não é, de pleno direito, nem vivo, nem morto. Ele é, do ponto de vista da vida e da morte, neutro, e é simplesmente por causa do soberano que o súdito tem direito de estar vivo ou tem direito, eventualmente, de estar morto. Em todo caso, a vida e a morte dos súditos só se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana.

Neste momento, a figura jurídica do soberano está ligada a um tipo histórico de sociedade em que o poder se exercia principalmente através do confisco e apropriação de riquezas, bens, produtos, serviços, de trabalho e de sangue impostos aos súditos: “o poder era neste tipo de sociedade, direito de apreensão das coisas, do tempo, dos corpos e, finalmente, da vida. Culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la”(FOUCAULT, 1999, p. 128).

A partir dos Séc. XVII e XVIII, o Ocidente entra em um período de transformações destes mecanismos de poder. O “confisco” perde a sua centralidade, e passa a ser apenas mais um elemento em uma rede que se manifesta através da incitação, do reforço, do controle e vigilância, que passa a ter o objetivo, mais do que restringir a vida e dispô-la, de ordená-la e fazê-la crescer, em uma perspectiva de gestão da vida. A partir do séc. XIX, as guerras já não são travadas em nome da defesa de um soberano, mas de populações inteiras que se combatem em nome da vida. Neste momento há uma inversão do direito de “causar a morte e deixar morrer” para um direito de “causar a vida e devolver à morte” (FOUCAULT, 2005, p. 130).

A partir do Séc. XVII, o exercício do poder, cujo vetor se direcionava a maximização da vida como recurso, assumiu dois principais conjuntos de estratégias: uma anátomo política dos corpos, que tomava o corpo como máquina, desenvolvendo mecanismos de adestramento, extorsão das forças do corpo e integração a sistemas de controle; e uma biopolítica das populações, especialmente a partir do séc. XVIII, cujo desenvolvimento se apoia no modelo do corpo-espécie, colocando o problema dos nascimentos, da mortalidade, da longevidade, que passam a ser alvos de intervenções reguladoras, assim:

A velha potência da morte em que se simbolizava o poder soberano e agora cuidadosamente recoberta pela administração dos corpos e pela gestão calculista da vida. Desenvolvimento rápido, no decorrer da época clássica das disciplinas diversas, escolas, colégios, casernas, ateliês; aparecimento também, no terreno das práticas políticas e observações econômicas dos problemas da natalidade, longevidade, saúde pública, habitação, migração, explosão, portanto, de técnicas diversas e numerosas para obterem a sujeição dos corpos e o controle das populações (FOUCAULT, 1999, p. 131).

A multiplicação de instituições estatais e técnicas de exercício de poder, disseminadas por todo o corpo social (família, exército, escolas, polícia, medicina individual e administração de coletividades), visando a inserção cuidadosa e controlada dos corpos nos aparelhos de produção, aliada ao ajustamento do fenômeno da população, foram fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo, que necessitava duplamente da majoração das forças da vida, e da docilização dos corpos, para sua expansão,

A garantia das relações de dominação e dos efeitos de Hegemonia, o ajustamento da acumulação dos homens à do capital, a articulação do crescimento dos grupos humanos à expansão das forças produtivas e a repartição diferencial do lucro. O investimento sobre o corpo vivo, sua valorização e a gestão distributiva de suas forças foram indispensáveis naquele momento (FOUCAULT, 1999, p. 133).

Assim, temos a acoplagem entre uma tecnologia de poder disciplinar, individualizante, e outro conjunto de estratégias massificantes, que fazem o movimento da preocupação com o homem-corpo para o homem-espécie, enquanto população. A biopolítica lida com a população – como problema político, científico e biológico. É neste momento que assistimos ao surgimento das medições estatísticas que colocam a população como problema demográfico. Os mecanismos implantados pela biopolítica têm o objetivo de realizar previsões, estimativas estatísticas e medições globais, não com objetivo apenas de modificar algum fenômeno ao nível individual, mas em nível global. No final o século XVIII, por exemplo, há uma mudança de preocupação, quanto às populações, das epidemias para as

endemias, ou seja, a análise das causas permanentes da subtração de forças de trabalho, diminuição do tempo de trabalho, e custos econômicos – tanto do ponto de vista da produção não realizada, quando do custo do tratamento de saúde (FOUCAULT, 1999).

Outro problema biopolítico, aberto pelo desenvolvimento do capitalismo, será a questão, já no início do século XIX, e ao longo da industrialização, da velhice, do indivíduo que se encontra incapacitado para o trabalho; e de outra parte, as enfermidades, os acidentes e anomalias diversas quanto à sua distribuição populacional e é:

Em relação a estes fenômenos que a biopolítica vai introduzir não somente instituições de assistência (que existem faz muito tempo), mas mecanismos muito mais sutis, economicamente muito mais racionais do que a grande assistência, a um só tempo maciça e lacunar, que era essencialmente vinculada a Igreja. Vamos ter mecanismos mais sutis, mais racionais, de seguros, de poupança individual, seguridade (FOUCAULT, 2005, p. 291).

No contexto do Liberalismo, o capitalismo encontra as condições para a sua expansão. Foucault (1979) investiga o Liberalismo como o solo para a consolidação das biopolíticas, não tomando-o como teoria ou ideologia, ou como uma maneira da sociedade “se representar”, mas como uma prática orientada por objetivos, qual seja, a racionalização do exercício de governo (entendido como a condução de condutas em um quadro e com instrumentos estatais) com o objetivo de maximizar seus efeitos diminuindo o custo (tanto político como econômico). Assim o termo governo circunscreve um campo específico de análise:

O sentido do termo em Foucault é bastante específico, e difere do sentido comum, frequentemente tomado como sinônimo de gestão do estado. Se refere a “uma diversidade de técnicas de condução de sujeitos postas em jogo, onde umas se sobrepõe a outras, algumas perdem, são colonizadas, outras ganham, se reforçam, se transformam. Destacam-se entre elas: as formas de governo colocadas em relação com formas de governos dos outros; o modo interiorizado de governo de si mesmo pela verdade; governo do pastor sobre o rebanho e cada uma das ovelhas; governo das almas; governo dos corpos pelas disciplinas; governo das populações pelas biopolíticas; governo pela visibilidade; governo pelos dispositivos; governo sobre as condutas individuais e coletivas, governo sobre a vida dos indivíduos e populações (PRADO FILHO, 2006, p. 78).

Este é o contexto no qual o sujeito ocidental, de maneira gradual, passa a se perceber (e ser percebido) como uma espécie em um mundo vivo, regulado por condições objetivas de existência e probabilidade de vida, objeto de práticas de saúde individuais e coletivas. Este 'limiar da modernidade biológica' de uma sociedade situa-se no momento em que o humano, como espécie, se coloca como algo em jogo em suas próprias estratégias políticas: “O Homem

durante milênios, permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivo e, além disso, capaz de existência política; o homem moderno é um animal em cuja política, sua vida de ser vivo está em jogo”(FOUCAULT, 1999, p. 134).

Ainda, estas modulações biopolíticas têm incidências quanto às relações dos sujeitos com a norma e a lei, pois já não se trata apenas de armar o poder soberano com a ameaça da morte, mas de um poder que pretende se encarregar da vida, e de modulá-la de acordo com princípios de valores e utilidade. Para tanto, precisa hierarquizar, medir e qualificar a vida, distribuindo posições que se estabelecem a partir do estabelecimento da norma. É justamente a norma que será o elemento a definir as relações entre os indivíduos e as populações “é o que permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica” (FOUCAULT, 2005, p. 320). Ou seja, progressivamente, especialmente no séc. XIX, o poder incumbiu-se da vida, expandindo sua superfície do orgânico ao biológico, dos corpos à população, por meio da utilização das tecnologias de disciplina e das tecnologias de regulamentação: “uma sociedade normalizadora é o efeito histórico de uma tecnologia de poder centrada na vida” (FOUCAULT, 2005, p. 135).

Há, portanto, para Foucault, um deslocamento de um eixo de poder do direito para a norma; não que o direito perca totalmente o vigor de sua articulação com o poder, é evidente que não; mas sim a norma, pela sua capilaridade e adaptabilidade às exigências quanto ao controle da vida dos indivíduos e das populações, ganha maior sofisticação quanto aos seus mecanismos de exercício e produção, e maior centralidade quanto a sua posição.

Jaques Donzelot, em *A Polícia das famílias* (1980) analisa, a partir de uma perspectiva genealógica, uma série de mecanismos de normalização investidos sobre a família e que atendem às necessidades de expansão, conservação, e domínio das forças produtivas sob o capitalismo no séc. XIX, dos quais se destaca a associação entre moral e pobreza; associação esta que coloca a pobreza como um problema moral, ou resultado da deficiência da família em administrar seus recursos e gerir sua vida:

Socorrer aqueles cuja pobreza não esconda nenhuma artimanha não é tudo. É preciso, ainda que os socorros sirvam para algo, é preciso que eles promovam o reerguimento da família. É por isso que é necessário descobrir e evidenciar, em todo pedido de auxílio, a falta moral que o determina mais ou menos diretamente: essa parte de irresponsabilidade, de preguiça, de devassidão que existe em toda miséria. Conexão sistemática entre a moral e a economia que implicará uma vigilância contínua da família, uma penetração integral em todos os detalhes da sua vida (DONZELOT, 1980, p. 67).

4QUESTÕES E ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

“Toda ferramenta é uma armase você segurar da maneira certa”.
(Epígrafe do livro ‘Império’, Toni Negri e Michael Hardt)

“O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual queremos apoderar”.
(Foucault)

A contextualização do percurso da assistência social no Brasil nos permite visualizar algumas direções das transformações em curso. A partir do conceito de Biopolítica delineado por Foucault, nos propomos a problematizar estas transformações a partir da seguinte questão central: A Política Nacional de Assistência Social está se configurando como uma Biopolítica?

Neste sentido, este primeiro problema geral enfatiza o movimento, em uma tentativa de escapar das armadilhas da representação (que fixa os objetos), para que possamos utilizar a história como principal ferramenta metodológica, como nos diz Deleuze (1996, p. 93) a respeito do conceito Foucaultiano:

Pertencemos a dispositivos e neles agimos. À novidade de um dispositivo em relação aos que o precedem chamamos atualidade do dispositivo. O novo é o atual. O atual não é o que somos, mas aquilo em que nos vamos tornando, aquilo que somos em devir, quer dizer o Outro, o nosso devir-outro. É necessário distinguir, em todo o dispositivo, o que somos (o que não seremos mais) e aquilo que somos em devir: a parte da história e a parte do atual. A história é o arquivo, é o desenho do que somos e deixamos de ser, enquanto *o atual é o esboço daquilo que vamos nos tornando*(grifo meu).

A pergunta que colocamos como eixo principal da pesquisa aponta a necessidade da construção de uma estratégica metodológica delicada, pois, afinal, como podemos traçar o esboço daquilo que vamos nos tornando?

Foucault (1979b, p. 254) oferece uma chave conceitual que nos permite avançar na construção da proposta metodológica desta pesquisa:

O governo dos homens pelos homens – formem eles pequenos ou grandes grupos, seja ele poder exercido por homens sobre a mulheres, por adultos sobre a crianças, ou de uma classe sobre outra, ou da burocracia sobre uma população – envolve um certo tipo de racionalidade. Ele não diz respeito a uma violência instrumental. Consequentemente, aqueles que resistem ou se rebelam contra uma forma de poder, não podem meramente se contentarem a denunciar a violência, ou criticar uma instituição. Tampouco é suficiente culpar a razão em geral. **O que precisa ser questionado é a forma de racionalidade que está em jogo.** A crítica do poder exercido sobre os doentes mentais ou os loucos não pode se restringir as instituições

psiquiátricas, igualmente aqueles que questionam o poder de punir, não podem se satisfazer em denunciar as prisões como instituições totais. **A questão é: como estas relações de poder são racionalizadas?** Fazer esta pergunta é a única forma de evitar que outras instituições, com os mesmo objetivos e os mesmos efeitos, assumam o seu lugar (grifo nosso).

Desta maneira, a partir da questão central que apresentamos, damos um passo adiante. Trata-se, portanto, de desenhar os contornos e os mecanismos de exercício da Racionalidade que sustenta o reordenamento da Assistência Social no país, desde uma perspectiva problematizadora. Portanto, a problematização é a estratégia central que permitirá interligar a dimensão arqueológica e genealógica do nosso campo-problema. Nos diz Foucault(1984, p. 231):

O pensamento não é o que habita uma conduta e lhe dá sentido; é antes o que permite tomar distância com relação a este modo de agir ou de reagir, de assumir como objeto de pensamento e de questionar seu sentido, as suas condições e os seus objetivos. O pensamento é a liberdade com respeito àquilo que se faz, o movimento com **que nos separamos daquilo que fazemos, com que o constituímos como objeto e o pensamos como problema.**

Chegamos, assim, a uma primeira construção metodológica: a abordagem do objeto de pesquisa (A Política Nacional de Assistência Social) e de nosso problema (estaria ela se configurando como uma biopolítica?) implica na demanda de problematização da sua racionalidade.

Como fazê-lo?

Antes de apontarmos algumas direções que se abrem a partir da exigência posta por esta pergunta, consideramos necessário um breve excursão.

O trabalho desenvolvido por Foucault é vasto e multifacetado, composto de pesquisas de grande fôlego publicadas em livros, compilações de mais duas décadas de sua prática de ensino no *College de France*, conferências, artigos e centenas de entrevistas. O conjunto de seus quatro primeiros livros – História da Loucura na Idade Clássica, O Nascimento da Clínica, As palavras e as coisas e Arqueologia do Saber, formam um conjunto em que a questão do saber é posta em evidência; interessa primordialmente a Foucault neste momento, uma “história das condições históricas de possibilidade do saber” (CASTRO, 2004, p. 40) a partir de uma perspectiva Arqueológica, sistematizada metodologicamente em Arqueologia do saber. Segundo Machado (2007, p. 166) a arqueologia tem por objetivo:

Descrever conceitualmente a formação dos saberes, sejam eles científicos ou não, para estabelecer suas condições de existência, e não de validade, considerando a

verdade como uma produção histórica cuja análise remete a suas regras de aparecimento, organização e transformação no nível do saber.

Trata-se, portanto, da utilização do conceito de Discurso como operador conceitual para a análise das condições históricas para produção do saber.

A partir de *Vigiar e Punir* (*apud* FOUCAULT, 2005), desde uma perspectiva genealógica, Foucault engendra o conceito de Dispositivo – conceito limiar entre a genealogia e a ética (*História da Sexualidade*). No primeiro volume da *História da sexualidade – A vontade de saber* – Foucault (1999, p. 80) estabelece algumas proposições gerais quanto ao seu método de trabalho e ao o domínio a que se dispõe a percorrer naquele momento:

O que está em jogo nas investigações que virão a seguir é dirigirmo-nos menos para uma teoria do que para uma 'analítica' do poder: para uma definição do domínio específico formado pelas relações de poder e a determinação dos instrumentos que permitem analisa-lo. Ora, parece-me que essa analítica só pode ser constituída fazendo tabula rasa e liberando-se de uma certa representação do poder que eu chamaria – veremos adiante por que – de jurídico-discursiva.

Consideramos equivocada a sistematização do trabalho desenvolvido por Foucault em “períodos” ou “fases”, pois, se por um lado, há um acento privilegiado em torno de certos temas em momentos distintos (o saber, o poder, e a ética como produção de si), não há rupturas que sustentem uma periodização do seu pensamento, como vemos nesta resposta de Foucault (1984, p. 231) à questão:

Nestes três âmbitos – os da loucura, da delinquência e da sexualidade – privilegiei, portanto, de cada vez, um aspecto particular: a constituição de uma objetividade, a formação de uma política e de um governo de si, a elaboração de uma ética e de uma prática de si mesmo. Mas, de cada vez, também procurei mostrar o lugar ocupado pelos dois outros componentes necessários para a construção de um campo de experiência. **Trata-se, no fundo de diferentes exemplos em que estão envolvidos os três elementos fundamentais de qualquer experiência: um jogo de verdade, das relações de poder, das formas de relação consigo e com os outros.** E se, de algum modo, cada um destes exemplos privilegia um destes três aspectos – pois a experiência da loucura organizou-se recentemente e, sobretudo como um campo de saber, a do crime como âmbito de intervenção política, enquanto a da sexualidade foi definida como um lugar ético – quis mostrar, de cada vez, como os outros dois elementos estavam presentes, qual era seu papel como cada um deles era influenciado pelas transformações dos outros dois (grifo meu).

Este rápido panorama da obra de Foucault se justifica, pois este é o principal referencial teórico que sustenta as reflexões que propomos, e se encontra, por este motivo, no centro da construção metodológica da pesquisa. Consideramos que a análise da questão de

pesquisa deve, portanto, comportar simultaneamente uma dimensão arqueológica (produção de verdade) e genealógica (exercício de poder).

Esta questão poderia ser rastreada de diversas formas e as linhas de entrada para o problema de pesquisa dependem de uma escolha (de posição) perspectiva. Assim, quanto ao desenho da implementação da Política Nacional de Assistência Social, um primeiro vetor sinaliza a emergência – e a tendência à naturalização – da ‘pobreza’ e da noção de “risco”, como objeto dos enunciados no discurso.

Uma análise preliminar do relatório da 1ª. Conferência Nacional de Assistência Social (1995) nos indica que as discussões centravam-se prioritariamente na questão da universalização dos direitos sociais e na operacionalização da garantia destes direitos. Os relatórios das recentes Conferências Nacionais de Assistência Social sinalizam um grande deslocamento de perspectiva a partir da qual as questões são tratadas, justamente, a partir da pobreza, que neste momento encontra na estatística da linha mundial da pobreza um de seus suportes de saber, e na Política de Assistência Social, a principal estratégia governamental (gestão) para seu enfrentamento. Este recorte é especialmente ilustrativo quanto aos seus efeitos de verdade: “O Brasil avançou muito nos últimos anos. E avançou porque passou a considerar que não existe país rico e desenvolvido sem incluir milhões de pessoas. Essa compreensão nos possibilitou tirar 28 milhões de brasileiros da pobreza”.

Assim, como primeiro desdobramento da questão central de pesquisa, temos um problema de caráter arqueológico: Quais são as condições de possibilidade para a emergência da ‘pobreza’ como objeto no discurso? Quais são os jogos de saber-poder que sustentam as estratégias de seu enfrentamento?

Como mencionamos anteriormente, o processo de reordenamento da política de Assistência Social no país deve ser pensado à luz das transformações do capitalismo (neoliberal) ocorridas nas últimas décadas – que resultaram em desmonte de grande parte dos direitos garantidos pelo Estado de Bem-estar Social (nos países que alcançaram este estatuto). Portanto, já é neste contexto, que o Estado Brasileiro reconfigura a composição de sua seguridade social – que, embora proponha avanços em relação ao seu estágio anterior (marcado por programas de governo descontínuos, sem jamais estabelecer, propriamente, uma política nacional) – emerge com os contornos destas transformações. Por este motivo, consideramos necessário problematizar estas transformações de escala global, por meio da análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial (RDM), propostos pelo Banco Mundial. A publicação anual – iniciada em 1978 – sintetiza a agenda de proposições da entidade quanto às políticas sociais, com especial foco nos países em desenvolvimento.

Consideramos que análise destes documentos estabelece um quadro que nos permite rastrear condições de possibilidade para a emergência da Política Nacional de Assistência Social. Um conjunto significativo de noções que são centrais à operatividade dos serviços e programas estabelecidos pela PNAS – como vulnerabilidade, risco, capital humano e capital social – são tributários ao pensamento liberal (europeu e estadunidense) e, da mesma forma, sustentam o direcionamento das políticas sociais estabelecido nas proposições da entidade.

Se por um lado, procuramos os rastros do saber liberal na configuração da PNAS – por meio da análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial – é preciso analisar de que forma estas noções são (progressivamente) incorporadas às orientações técnicas que devem sustentar a prática dos profissionais que operam a política. Portanto, inseparável desta dimensão arqueológica da problematização, temos um conjunto de questões relativas ao seu domínio genealógico. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a partir de seus ‘Cadernos de Orientação Técnica’, estabelece como um de seus principais eixos operativos a matricialidade familiar – ponto de apoio do horizonte de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários que objetiva a prevenção de riscos sociais, e a superação de vulnerabilidades – objetivo central da PNAS. Ou seja, trata-se de uma diretriz que nos coloca diante da encomenda da direção de condutas das famílias pobres. Quanto à isso, Foucault (1979, p. 235) nos fala que

O bem conhecido ‘problema do Estado de Bem-estar social’ não apenas traz as necessidades ou as novas técnicas governamentais do mundo atual à luz. Ele deve ser reconhecido pelo o que ele é: uma das extremamente numerosas reaparições do insidioso ajustamento entre o poder que incide sobre os ‘sujeitos de direitos’ e o poder pastoral que se exerce sobre os vivos.

Portanto, baseados nos conceitos fundamentais propostos por estes cadernos, perguntamos: Quais jogos de poder sustentam a centralidade da família como espaço de intervenção privilegiado pela política de assistência social? Qual é a racionalidade que a sustenta?

4.1 DOCUMENTOS

Uma vez definida a trama conceitual que sustenta metodologicamente o trabalho, partimos para o método que decorre da perspectiva adotada, ou seja, a operacionalização da pesquisa. A pesquisa histórica com documentos – movida pela problematização arqueo-

genealógica – aponta a necessidade de um procedimento de desmontagem destes documentos selecionados, com o objetivo de fazer da história uma ‘contramemória’, e opô-la à história antiquário/tradicional que se sustenta na continuidade e sucessão de eventos solenes. Trata-se, então, de se utilizar os arquivos não com a intenção de revelar um suposto significado essencial despercebido, mas sim com o objetivo de reintroduzir as descontinuidades negligenciadas pela história tradicional. A partir das questões de pesquisa, propomos dois conjuntos de documentos:

Os Relatórios de Desenvolvimento Mundial (RDM) do Banco Mundial e, um segundo conjunto de documentos relacionados ao processo de implementação da PNAS no país – os relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social, a legislação que ordena a Assistência Social (leis e normativas) e os principais Cadernos de Orientação Técnica produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

4.2 RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL: O BANCO MUNDIAL COMO AGENTE POLÍTICO

No início dos anos 1940, ainda antes do término da II Guerra Mundial, o governo estadunidense inicia o processo de formulação de uma agência econômica internacional, com o objetivo de centralizar o processo de reordenamento do capitalismo internacional para as décadas vindouras. Estas tratativas culminaram com a realização da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em Bretton-Woods, nos Estados Unidos. Ainda no contexto da guerra, 42 países aliados estiveram representados. No entanto, as decisões ratificadas no encontro expressam o resultado da das diretrizes estabelecidas pela aliança entre os Estados Unidos e o Reino Unido. Como resultado, há a criação de duas agências internacionais cujo alcance em termos de influência na condução nas políticas econômicas nos países periféricos seria expressivamente ampliado a partir da segunda metade do séc. XX, em especial, no contexto da guerra fria e da reestruturação neoliberal, a partir dos anos 1980: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Produto de uma mudança drástica na estrutura de poder internacional, institucionalizou uma nova ordem monetária baseada no dólar, razão pela qual a política econômica dos EUA centralizaria a criação de liquidez e forjaria as condições da expansão e internacionalização do capital estadunidense. Criaram-se

organizações financeiras de tipo multilateral **que expressavam a desigualdade de poder configurada no sistema internacional** (grifo meu, PEREIRA, 2010, p. 104).

Tendo como objetivo a desobstrução dos fluxos de capital internacional (em especial, a demissão de medidas consideradas protecionistas nos países periféricos), os empréstimos realizados pelo Banco Mundial, via recursos do FMI, são condicionados a adoção de medidas econômicas específicas, e de influência da assessoria técnica junto aos bancos centrais nacionais. Quanto a esta questão, a influência do banco pretende se materializar através de duas estratégias principais: por meio de assistência técnica, com a montagem de agências específicas, embebidas na administração pública, com atuação privilegiada no quadro da esferas mais altas da burocracia de certos ministérios, atuando na gestão de projetos nacionais estratégicos; e atrelando o repasse de recursos a adoção satisfatória de medidas fiscais e monetárias (PEREIRA, 2010).

4.2.1 Segurança, Pobreza e Desenvolvimento

Robert Macnamara exerceu o cargo de Secretário de Defesa durante as administrações de Kennedy e Lyndon Johnson (1961-1968), assumindo posteriormente cargo de Presidente do Banco Mundial (1968), no qual permaneceria até 1981. Durante o período de sua gestão – a mais longa de um presidente do Banco Mundial – são consolidadas as principais diretrizes orientadoras das ações da entidade, que progressivamente serão ancoradas na relação entre segurança, pobreza e desenvolvimento.

No contexto da guerra fria, a estabilidade política dos países capitalistas alinhados aos EUA representava um dos pilares – junto com o poderio militar – a partir do qual a hegemonia americana deveria se erguer. Deste sentido o enfoque relativo às medidas de enfrentamento a pobreza nos países periféricos é percebido como um componente estratégico para a manutenção da ordem capitalista:

Quando os privilegiados são poucos e os desesperadamente pobres são muitos, e quando a brecha entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, é apenas uma questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por esse motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de principio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político (...) Mostrar indiferença ante a frustração social equivale a fomentar seu crescimento (MCNAMARA, 1970, p. 31, citado por PEREIRA, 2010, p. 203).

A expansão dos empréstimos do Banco Mundial para a implementação de projetos sociais – em especial na América Latina e África – atende, nesta visão, tanto aos interesses relativos à subordinação política dos governos nacionais por via do endividamento externo, quanto ao imperativo de mecanismos de segurança.

A vertiginosa expansão dos empréstimos realizados, alia-se, então, à configuração do discurso institucional da agência que, no período, sedimenta suas bases ao redor de uma concepção de desenvolvimento e pobreza, declaradamente de acordo a tradição do pensamento econômico neoclássico. O enfoque “orientado à pobreza”, formulado no início dos anos 1970, carecia de definições estatísticas precisas que pudessem orientar os programas, comprovar sua eficácia e garantir sua reprodutibilidade.

Formulam-se, como forma de ganhar legitimidade no plano internacional, as definições de pobreza relativa e absoluta, a partir de critérios monetários – e as orientações macroeconômicas a serem adotadas. O investimento público nas políticas de distribuição de renda deveria ser condicionado à elevação da receita pública proporcionada pelo aumento da produtividade média da economia e dos índices de crescimento, ou seja, à acumulação de capital. São abandonadas quaisquer medidas propriamente redistributivas, ou mecanismos regidos por princípios de equidade.

A partir da institucionalização da superação da pobreza como o principal eixo de trabalho declarado, o Banco Mundial amplia suas articulações com a academia, assim como em pesquisas desenvolvidas pela própria instituição, por meio da compilação e produção de dados estatísticos – configurando um campo de estudo baseado nesta definição de pobreza, tendo como consequências:

A constituição de todo um campo de estudos dedicado a esta temática, cujo alargamento alimentou a (e resultou da) gradativa imposição e legitimação de um novo vocabulário (centrado em termos como eficiência, mercado, renda, ativos, vulnerabilidade, pobre, etc.), em detrimento de outro (como igualdade, exploração, dominação, classe, luta de classe, trabalhador etc.), forjado nas lutas sociais e caro a à tradição socialista (PEREIRA, 2010, p. 207).

Desta forma, há o direcionamento para uma crescente atomização das causas da pobreza, relacionando-as a produtividade dos trabalhadores e sua inserção no mercado – resultado do insuficiente desenvolvimento econômico dos países periféricos.

Em 1978, o Banco edita o primeiro Relatório de Desenvolvimento Mundial, publicação que desde então, tornou-se anual, e que sintetiza as diretrizes de atuação da

entidade, a partir de temas que configuram a sua agenda. Em suas primeiras publicações, o relatório desenvolve os argumentos que sustentam a necessidade de implementação de medidas de ajuste estrutural (PEREIRA, 2010) – que ao longo dos anos 1980 e 1990, se convencionaria chamar de neoliberalismo. Se por um lado, há a proposição, a incitação e o constrangimento à adoção de medidas macroeconômicas que viabilizem a ampliação da acumulação e livre circulação de capital estrangeiro nos países em desenvolvimento, por outro, há o desenvolvimento de uma agenda de política social para estes países que seja focalizada na superação da pobreza. Por este motivo, consideramos que a análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial, configura condições de possibilidade para a compreensão do reordenamento da Política de Assistência Social no país a partir dos anos 2000. Assim, apresentamos a listagem dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial (RDM) produzidos pela entidade, destacando os textos que serão objeto de análise:

Quadro 1: Relatórios de Desenvolvimento Mundial

Título	Ano
1978 Prospects for Growth and Alleviation of Poverty	1978
1979 Structural Change and Development Policy	1979
1980 Poverty and Human Development	1980
1981 National and International Adjustment	1981
1982 Agriculture and Economic Development	1982
1983 Management in Development	1983
1984 Population Change and Development	1984
1985 International Capital and Economic Development	1985
1986 Trade and Pricing Policies in World Agriculture	1986
1987 Industrialization and Foreign Trade	1987
1988 Public Finance in Development	1988
1989 Financial Systems and Development	1989
1990 Poverty	1990
1991 The Challenge of Development	1991
1992 Development and the Environment	1992
1993 Investing in Health	1993
1994 Infrastructure for Development	1994
1995 Workers in an Integrating World	1995
1996 From Plan to Market	1996
1997 The State in a Changing World	1997
1998-99 Knowledge for Development	1998
1999-00 Entering the 21st Century	1999
2000-01 Attacking Poverty	2000
2002 Building Institutions for Markets	2002
2003 Sustainable Development in a Dynamic World	2003
2004 Making Services Work for Poor People	2004
2005 A Better Investment Climate for Everyone	2005

2006 Equity and Development	2006
2007 Development and the Next Generation	2007
2008 Agriculture for Development	2008
2009 Reshaping Economic Geography	2009
2010 Development and Climate Change	2010
2011 Conflict, Security, and Development	2011
2012 Gender Equality and Development	2012
2013 Jobs	2013
2014 Risk and Opportunity	2014

4.3 OS RELATÓRIOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CADERNOS DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E LEGISLAÇÃO

O processo de abertura política, que culmina com a Constituição Federal de 1988, configura-se a partir de uma intensa articulação e participação política de diversos setores da sociedade civil, que neste momento, reivindicam a abertura de canais democráticos para maior participação institucional nas estruturas do estado, tanto na formulação de políticas públicas quanto nas possibilidades de exercício do controle social, em uma perspectiva de gestão democrática-popular.

O resultado desta convergência, possível através da articulação de diferentes segmentos da sociedade civil, foi a incorporação, à nova Constituição, de instrumentos legais garantidores desta participação, não apenas ligados ao sufrágio, mas aos processos de elaboração, deliberação e acompanhamento destas políticas. Neste contexto, são criadas esferas institucionais de participação.

No caso dos conselhos de políticas públicas, vemos nos últimos 15 anos, um aumento numérico expressivo quanto ao número de conselhos nos estados e municípios brasileiros. Considerando apenas as áreas da assistência social e saúde, existem hoje mais de 11000 conselhos municipais, nos quais estão envolvidas aproximadamente 100.000 pessoas (CUNHA, 2009).

Os conselhos de políticas públicas, respeitando algumas especificidades quanto à regulamentação dada por cada política, quanto a sua configuração interna, estrutura e objetivos, são ordenados por princípios gerais e comuns: participação – ampliação dos canais de participação política da sociedade; representação – possibilidade de que diferentes concepções (defendidas por atores sociais e estatais) sobre a amplitude e a direção dos direitos de cidadania se expressem; deliberação – as decisões sobre a política pública devem ser

precedidas por debates inclusivos e públicos; publicidade – transparência quanto às posições dos atores, aos debates e às decisões que têm efeito vinculante; autonomia – possibilidade de construir as regras de seu funcionamento e os seus critérios de decisão (CUNHA, 2004).

O desenho institucional da PNAS aponta a descentralização como um de seus princípios organizativos. Desta maneira, cabe aos municípios a implementação dos serviços de assistência social e a execução dos programas sociais desenhados em nível federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu art.17, estabelece a criação dos Conselhos de Assistência Social, em nível federal, estadual e municipal. Estes conselhos, de caráter deliberativo, normativo, fiscalizador, consultivo e paritário (entre a sociedade civil e o Estado), têm a função de acompanhar a implementação da PNAS através do exercício do controle social. Sua concepção legal, de uma instância colegiada de gestão democrática e participativa, é concebida pela política de assistência como instrumento central para sua efetivação.

As Conferências de Assistência Social são realizadas a cada dois anos, em nível municipal, estadual e nacional. Na etapa municipal, podem participar todos aqueles envolvidos na Assistência Social e pessoas interessadas nas questões relativas a essa Política: Gestores da assistência social e representantes de órgãos públicos; Trabalhadores da assistência social; Representantes de entidades de assistência social; Usuários e representantes de organizações de usuários; Representantes de Conselhos Setoriais (saúde, educação, etc.) e de Defesa de Direitos (criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, mulher, etc.); Representantes das universidades, do Poder Legislativo, do Judiciário e Ministério Público. Nestas conferências municipais são eleitos delegados para as conferências estaduais, nas quais são eleitos novos representantes para a Conferência Nacional.

A 1ª Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em 1995, totalizando oito conferências até o momento. Os relatórios finais completos encontram-se disponíveis no endereço eletrônico do Conselho Nacional Assistência Social.

Quadro 2: Documentos

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	TEMA	DOCUMENTOS	ANO
I Conferência Nacional	“A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”	Relatório Final	1995
II Conferência Nacional	“O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”.	Relatório Final	1997
III Conferência Nacional	“Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”.	Relatório Final	2001
IV Conferência Nacional	“Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos”.	Relatório Final	2003
V Conferência Nacional	“SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.	Relatório Final	2005
VI Conferência Nacional	“Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”.	Relatório final	2006
VII Conferência Nacional	“Participação e Controle social no SUAS”	Relatório final	2008
VIII Conferência Nacional	“A valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”	Relatório Final	2011

4.4 OS CADERNOS DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA

O processo de reordenamento da Assistência social, que passa a ganhar contornos mais claros a partir da PNAS em 2004, com a posterior criação do SUAS, coloca para o Estado a necessidade de padronizar as ações desenvolvida pelos serviços. Este movimento de padronização nos é de fundamental interesse porque ele consiste no estabelecimento das matrizes conceituais que devem pautar as ações dos trabalhadores. Ou seja, mais do que

definir os objetivos e o espaço de intervenção dos profissionais e das equipes – nos diferentes níveis de proteção social nos quais o SUAS se estrutura – esta padronização investe sobre os conceitos que sustentam a atuação técnica destes trabalhadores. Trata-se, portanto, de uma estratégia de normalização das ações dos profissionais do SUAS. O primeiro caderno de orientação técnica dos SUAS estabelece o projeto que se inicia neste momento (cujo desenvolvimento se expande na numerosa profusão dos demais):

O texto busca apresentar, de modo sistemático, as principais matrizes conceituais que fundamentam o SUAS como sistema público de proteção social, enfatizando aquelas categorias que introduzem **mudanças significativas nos fundamentos teórico-metodológicos, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações** (grifo meu, BRASIL, 2005, p. 14).

Tomamos de Foucault (2008, p. 124) uma estratégia de leitura:

O enunciado é, ao mesmo tempo, não visível e não oculto (...) às coisas ditas, não se pergunta o que escondem, o que nelas estava dito e o não-dito que involuntariamente recobrem, a abundância de pensamentos, imagens ou fantasmas que as habitam; mas, ao contrário, de que modo existem, o que significa para elas o fato de se terem manifestado, de terem deixado rastros e, talvez, de permanecerem para uma reutilização eventual; o que é para elas o fato de terem aparecido – e nenhum outra em seu lugar. Desse ponto de vista, não se reconhece nenhum enunciado latente: pois aquilo a que nos dirigimos está na evidência da linguagem efetiva.

Assim, o não visível e não oculto, que uma leitura preliminar dos cadernos nos sinaliza, é o progressivo esvaziamento da dimensão política do trabalho na assistência social, que cede espaço à lógica da gestão técnica. Evidentemente, esta é uma política. Cabe, portanto, perguntar: Como se configura esta política?

Quadro 3: Documentos

NÍVEL DE COMPLEXIDADE	TÍTULO	TEMA (segundo a introdução dos respectivos documentos)	ANO
Proteção Social Básica (CRAS)	“O CRAS que temos, o CRAS que queremos – Volume 1”	“Tem o intuito de colaborar para a qualificação do PAIF, além de reforçar a compreensão de que a oferta de serviços depende de planejamento, organização e gestão”	2011
	“Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social”	“Definir as funções do CRAS, organização dos processos de trabalho, estrutura e equipe de	2009

		referência”	
	Orientações técnicas sobre o Programa de atendimento Integral as Famílias(PAIF) Vol. 1	Exposição da Matriz conceitual como definida na Tipificação Nacional	2012
	Orientações técnicas sobre o PAIF – O Trabalho social com famílias Vol. 2	O Trabalho social; Atendimento e Acompanhamento às famílias; Diretrizes teórico Metodológicas	2012
Proteção Social Especial	Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	Eixos norteadores do trabalho social no CREAS e suas competências; Gestão dos processos de trabalho; Infraestrutura, monitoramento e avaliação	2011
Caderno SUAS VOL. 1	“Configurando os eixos da mudança”	Estabelece os princípios organizativos do SUAS	2007

4.5 LEGISLAÇÃO (LEIS E RESOLUÇÕES)

Quadro 4: Leis e Resoluções

LEI	TEMA	ANO
Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) -8742/1993	Define os objetivos, princípios e diretrizes da Assistência Social no país. Ainda, estabelece as competência municipais, estaduais e federais quanto as ações de gestão da política e critérios de financiamento. Define as competências dos conselhos de assistência social.	1993
Lei 12435/2011	Altera a redação da LOAS nos seguintes artigos: 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36.	2011
Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) – Resolução 130 de 15 de Julho de 2005	Estabelece os eixos estruturantes da gestão do SUAS seus conceitos operativos	2005
Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) – Resolução 33 de 12 de Dezembro de 2012	Revoga a resolução 130 de 15 de Julho de 2005. Define os objetivos do SUAS; princípios organizativos; seguranças afiançadas; diretrizes de gestão; princípios éticos; responsabilidades dos entes federativos; planos de assistência social; pacto de aprimoramento do sistema; prioridades e metas; monitoramento e avaliação; Financiamento; Gestão a informação; Gestão do trabalho; Controle Social.	2012
Política Nacional de Assistência Social-	Análise Situacional da Assistência Social no País; Define os princípios, objetivos, diretrizes e usuários;	2004

Resolução 145 de 15 de Outubro de 2004	Estabelece os níveis de proteção (Básica e Especial); Matriz conceitual e bases de operação do SUAS	
Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais Resolução 109 de 11 de Dezembro de 2009	Define os serviços que compõe o SUAS, na Proteção Social Básica e Especial (Média e alta complexidade), assim como os objetivos e o “impacto social esperado” para cada um destes.	2009

5BANCO MUNDIAL E OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL

“A economia é o método, o objetivo é transformar o espírito”.
(Margareth Thatcher)

Neste capítulo, analisaremos os Relatórios de Desenvolvimento Mundial (RDM) produzidos pelo Banco Mundial entre os anos de 1978-2014, com o objetivo de seguir os principais traços das formulações desta agência internacional quanto às políticas sociais. Evidentemente, por se tratar de um período que compreende três décadas, em que ocorreram modificações muito significativas no Capitalismo Mundial Integrado⁷, não poderíamos tratar desta questão como um único bloco de transformações, ou de medidas, que já estariam previstas de antemão desde o seu início. Neste sentido, não compreendemos as formulações do Banco Mundial como diretrizes emanadas de um ponto central de uma rede de discursividade do capitalismo neoliberal – capaz de determinar as direções da política social das nações e suas práticas concretas de implementação, de forma exclusiva.

A perspectiva que adotamos é a de que as formulações desta agência, são resultado de agenciamentos⁸ de interesses convergentes – em especial interesses econômicos das corporações transacionais, dos países capitalistas centrais, e de setores acadêmicos de grande influência na formulação das políticas econômicas. De modo que, analisar as formulações expressas nos relatórios do período representa a escolha de privilegiar o uso fontes primárias – estratégia que visa a máxima aproximação aos enunciados que constituem o discurso que sustenta a reestruturação das políticas sociais nas últimas décadas do séc. XX. Desde este ângulo, compreendemos que as orientações desta instituição são tanto uma produção que é resultado dos agenciamentos que mencionamos anteriormente, quanto o reflexo de um tempo histórico de largas transformações. Portanto, acompanhar o desenvolvimento destes relatórios, nos possibilita seguir as proveniências da formulação de um discurso que incorpora, progressivamente, diversos conceitos da tradição de pensamento liberal que virão a ter efeitos no reordenamento das políticas sociais em diversos países, em especial no Brasil.

⁷Conceito proposto por Félix Guattari (1981, p.215) que denota a expansão geográfica, acêntrica e internacionalizada do capitalismo em escala global, no qual “não se trata, no caso, unicamente de estados-maiores econômicos, mas também de engrenagens de poder que se escalonam em todos os níveis da pirâmide social, do empresário ao pai de família (...). Põe em jogo sistemas de informação e de manipulações psicológicas em grande escala, por intermédio dos meios de comunicação de massa, das sondagens, dos sistemas de *welfare*, etc.” (grifo do autor).

⁸De acordo com Guattari e Rolnik (1996, p.316) agenciamento pode ser concebido como uma “noção mais ampla do que as de estrutura, sistema, forma, etc. Um agenciamento comporta componentes heterogêneos, tanto de ordem biológica, quanto social, maquínica, gnosiológica, imaginária”.

Propomos uma leitura do material em análise, a partir de três eixos principais: ajustamento estrutural e a centralidade na redução da pobreza; desenvolvimento e capital humano; e risco e vulnerabilidade. Esta proposta não pretende configurar uma periodicização das proposições do Banco Mundial, ao contrário. Muito embora os relatórios se proponham a explorar temas distintos em cada ano – e portanto, há que se notar as diferentes tônicas ao longo do período – argumentamos que, com alguns deslocamentos, estes eixos configuram a estrutura central das formulações da agência acerca das direções a serem seguidas na construção das políticas sociais nacionais. A delimitação destes eixos nos permite conferir visibilidade à agenda direcionada à política de assistência social, e ao mesmo tempo, manter uma permeabilidade às recomendações que, mesmo direcionadas à outras políticas sociais (saúde, educação, trabalho), configuram também o campo de intervenção que progressivamente é delimitado à política de assistência social.

5.1 AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E A CENTRALIDADE NA REDUÇÃO DA POBREZA

O Relatório de Desenvolvimento Mundial (RDM)⁹ de 1978 inaugura o trabalho anual da instituição, definindo os objetivos da publicação:

Este relatório é feito para auxiliar a clarificação de algumas conexões entre a economia internacional e estratégias domésticas para os países em desenvolvimento no contexto na mudança dos padrões de interdependência e crescente complexidade da economia mundial. Ele analisa as projeções para o progresso da aceleração do crescimento e o alívio da pobreza, e identifica algumas das principais questões políticas que afetarão estas projeções. Espera-se que este relatório auxilie no esclarecimento do papel tanto dos países industrializados quanto dos em desenvolvimento, na relação com a formulação das políticas públicas (WORLD BANK, 1978, p. 2)¹⁰¹¹.

⁹Os relatórios anuais da entidade, intitulados ‘World Development Report’, serão doravante mencionados como ‘Relatório de Desenvolvimento Mundial’(RDM). Os referidos documentos, em sua maior parte, não estão disponíveis em língua portuguesa.

¹⁰ No original: *This report is designed to help clarify some of the linkages between the international economy and domestic strategies in the developing countries against the background of changing patterns of interdependence and increasing complexity in the world economy. It assesses the prospects for progress in accelerating growth and alleviating poverty, and identifies some of the major policy issues that will affect these prospects. It is hoped that the report will help to illuminate the role of both the industrialized and the developing countries in dealing with these policy issues*(WORLD BANK, 1978 p.2).

¹¹Nota de tradução: Os termos *Politics* e *Policy* em língua portuguesa, com frequência, são traduzidos como política. No entanto, cabe notar que no contexto de formulação de diretrizes para implementação de políticas públicas, a especificidade de cada termo deve ser preservada. De acordo com Secchi (2010) *Politics* refere-se ao processo político - as disputas e conflitos decorrentes do contexto de tomada de decisão, elaboração de objetivos e construção da agenda de diretrizes para a implementação de uma política pública (*policy ou public policy*)

Desta forma, o Banco Mundial (BM) pretende afirmar-se como um instituição transnacional que visa fomentar o desenvolvimento econômico internacional de maneira equânime, oferecendo aos países, além de auxílio financeiro para o desenvolvimento de projetos locais, expertise e orientação para implementação das ações. Neste momento, aponta-se que a internacionalização da economia beneficiaria todas as nações indistintamente, mas que para tanto, se faziam necessários “ajustamentos no padrão global de comércio”:

Estes ajustamentos não serão fáceis, mas a alternativa a um quadro econômico referencial mais racional, apenas significa, no fim, maiores penalidades para todos.(...) portanto, a qualidade das informações, e o espectro das escolhas disponíveis das quais decisões deverão ser tomadas se tornam criticamente importantes (WORLD BANK, 1978, p. 3)¹².

Afirma-se que as medidas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, quanto ao progresso no enfrentamento da pobreza devem articular três elementos: manutenção de altas taxas de crescimento, alteração do padrão de crescimento de forma a aumentar a produtividade dos setores mais pobres da população, e por último, ampliar o acesso dos mais pobres a serviços públicos essenciais – questão percebida não em termos de garantias de cidadania – mas como investimento em capital humano (WORLD BANK, 1978, p. 34):

Ampliar o acesso a serviços públicos como saúde e educação podem aumentar a produtividade, assim como reduzir taxas de fertilidade a longo prazo, incrementando a probabilidade do aumento da renda per capita¹³.

Como forma de ampliar a capacidade dos Estados para a implementação destas estas medidas, e controle dos resultados, a avaliação estatística das ações é considerada essencial:

Monitoramento e avaliação são particularmente importantes para programas anti-pobreza, uma vez que as informações a respeito das características dos absolutamente pobres, e de como suas condições são afetadas por programas específicos e políticas públicas, é escassa. Para monitorar progresso e avaliar a efetividade dos programas requer o estabelecimento de uma base estatística nacional sólida, baseada em pesquisas domiciliares detalhadas que mensurem mudanças

¹² No original: *These adjustments will not be easy, but the alternative to a more rational economic framework can only mean, in the end, greater penalties for all. (...) And hence the quality of the information, and the range of available choices on which those decisions will have to be made become critically important* (WORLD BANK, 1978 p.3).

¹³ No original: *broadening access to public services such as health and education can increase productivity, as well as reducing fertility rates and population growth in the longer run, improving the prospects of increasing income per person* (WORLD BANK, 1978 p.34).

quanto a renda, gasto, e consumo em termos reais, assim como acesso a serviços públicos(WORLD BANK, 1978, p. 36)¹⁴.

O relatório do Banco de 1980 esclarece, em alguns aspectos, a direção das medidas propostas, colocando em movimento as relações entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e superação da pobreza – a vida calculada em termos de eficiência:

O que é necessário?(...) Um ambiente de comércio liberal, com menor proteção para os produtos em que os países em desenvolvimento tem uma atual, ou potencial, vantagem em termos de custos (o que auxilia a reduzir as pressões inflacionárias).(…) Finalmente, o fluxo de capital aos países em desenvolvimento precisam ser incrementados substancialmente. O aumento das exportações dos países em desenvolvimento (e portanto a capacidade de atender o serviço da dívida) e a eficiência com a qual o capital é utilizado, os países em desenvolvimento se tornariam progressivamente atrativos para consumidores e emprestadores comerciais. Se os países industrializados crescessem mais rápido, estes teriam maior facilidade em prover mais ajuda (WORLD BANK, 1980, p. 12)¹⁵.

Se um dos vetores do ajustamento estrutural prescreve medidas macroeconômicas a serem adotadas, como fundamentais para a superação da pobreza, as mesmas são:

Combinadas com uma forte preocupação com crescimento(...) e as integram com uma linha de pensamento de desenvolvimento de recursos humanos, aqui denominadas desenvolvimento humano para enfatizar que esta é tanto uma finalidade quanto um meio para o desenvolvimento econômico – **desenvolvimento humano** compreende educação e treinamento (grifo nosso, WORLD BANK, 1980, p. 32)¹⁶.

O foco na pobreza absoluta é definido frouxamente como “uma condição de vida caracterizada por desnutrição, analfabetismo e adoecimento, para além de qualquer definição

¹⁴ No original: *Monitoring and evaluation are particularly important in anti-poverty programs since information on the characteristics of the absolute poor, and how their conditions are affected by particular programs and policies, is scarce. To monitor progress and evaluate the effectiveness of programs requires the establishment of a strong nationwide statistical base, drawing on detailed household surveys that will measure changes in income, expenditure, and consumption in real terms, as well as access to public services*(WORLD BANK, 1978 p.36).

¹⁵ No original: *What would it require? (...) liberal trade environment, with less protection for products in which developing countries have an actual or potential cost advantage (this would help to reduce inflationary pressures). (...)Finally, capital flows to developing countries would need to increase substantially. Given increases in developing-country exports (and thus in debt-servicing capacity) and in the efficiency with which capital is used, developing countries would become increasingly attractive customers to commercial lenders. If the industrialized countries grew more rapidly, they would find it easier to provide more aid* (WORLD BANK, 1980 p.12).

¹⁶ No original *But it combines them with a strong concern for growth. And it integrates them with a related strand of thinking human resource development, here called human development to emphasize that it is an end as well as a means of economic progress. Human development encompasses education and train* (WORLD BANK, 1980, p.32).

de decência humana” (WORLD BANK, 1980, p. 32)¹⁷. Neste momento, se reconhece que em diferentes sociedades, em diferentes tempos históricos, a pobreza é com frequência (e por razões distintas) definida em relação a padrões de vida médios. Portanto, “seria incorreto, por exemplo, usar a mesma linha de pobreza para a avaliação de políticas, para a Argentina e Bangladesh (WORLD BANK, 1980, p. 32). Por este motivo, o BM propõe a utilização simultânea, do conceito de pobreza relativa, “pois a distribuição de bens, renda, e poder tem um impacto profundo na possibilidade de reduzir a pobreza absoluta. E reduzir a pobreza relativa é considerada importante em si mesma, na maioria dos países”(WORLD BANK, 1980, p. 32)¹⁸.

Muito embora o BM reconheça a universalidade da aceitação de que, por exemplo, a redução da mortalidade infantil e a ampliação do acesso a educação primária, são considerados fins em si mesmo, a entidade aponta que os governos nacionais devem priorizar o equilíbrio orçamentário, na busca pela ampliação da oferta destes serviços por meio das políticas públicas:

Em um mundo com rigorosas restrições orçamentárias, e de força de trabalho, os governos dos países em desenvolvimento devem se interrogar sobre os custos destes ganhos, e a respeito do melhor equilíbrio entre as formas diretas e indiretas de alcançá-los (WORLD BANK, 1980, p. 35)¹⁹.

O relatório de 1980 é claro ao estabelecer a centralidade do desenvolvimento econômico como a fundamental estratégia para a superação da pobreza:

A maioria dos pobres vive em países pobres. Sendo a pobreza absoluta medida pela baixa renda, baixa expectativa de vida ou analfabetismo, existe uma forte correlação entre a extensão da pobreza em um país e seu PIB per capita. Isso sugere que a solução para a pobreza é o crescimento econômico (WORLD BANK, 1980, p. 35)²⁰.

Neste movimento, a conexão entre crescimento econômico e redução da pobreza é compreendida com uma via de mão dupla, pois:

¹⁷ No original: *The focus is on absolute poverty a condition of life so characterized by malnutrition, illiteracy and disease as to be beneath any reasonable definition of human decency* (WORLD BANK, 1980, p.32).

¹⁸ No original *Relative poverty is also important because the distribution of assets, incomes and power has a profound impact on prospects for reducing absolute poverty. And reducing relative poverty is regarded as important in itself in most countries*(WORLD BANK, 1980, p.32).

¹⁹No original: *In a world of tight budgetary and manpower constraints, the governments of developing countries must ask what these gains would cost and what the best balance is between direct and indirect ways of achieving them* (WORLD BANK, 1980, p.35).

²⁰No original: *Most poor people live in poor countries. Whether absolute poverty is measured by low income, low life expectancy or illiteracy, there is a strong correlation between the extent of poverty in a country and its GNP per person. This suggests that the solution to poverty is economic growth*(WORLD BANK, 1980, p.35).

Poucos discordariam que saúde, educação e bem-estar da massa de pessoas dos países industrializados são tanto causa, como resultado, de prosperidade nacional. Da mesma forma, as pessoas que não possuem capacitação e são doentes contribuem pouco para o crescimento econômico (WORLD BANK, 1980, p. 36)²¹.

Desta forma, ressalta-se que os governos nacionais devem influenciar o crescimento econômico (e por consequência, reduzir a pobreza absoluta e relativa) a partir da implementação de políticas macroeconômicas de liberalização dos mercados, flexibilização do trabalho e incremento da produtividade dos trabalhadores:

Fortalecer um maior estoque de bens produtivos e habilidades humanas. O outro é incrementar a produtividade destes bens, habilidades e recursos naturais do país. Isto envolve mover capital e trabalho entre setores, desenvolver novas instituições, inventar e introduzir novas técnicas de produção e novos produtos, realizar melhores escolhas entre as técnicas existentes, e adotar medidas para reduzir custos e eliminar o desperdício (WORLD BANK, 1980, p. 37)²².

A questão da produtividade do trabalho, introduz, a partir deste ponto, um tema que será central ao longo dos relatórios que estão em análise: a vida como recurso de produção – que nos introduz à Biopolítica:

Conhecimento, habilidades e atitudes não são os únicos aspectos dos recursos humanos que afetam a performance econômica. Uma força de trabalho bem alimentada e saudável é mais física e mentalmente energética do que aquela que é doente e faminta, e portanto, realiza mais trabalho e é mais inovadora (...) melhores nutrição e saúde permitem que os pobres trabalhem mais em cada ano (o quê, entre outros aspectos, aumenta a sua empregabilidade na indústria moderna) e incrementa sua efetividade no trabalho (WORLD BANK, 1980, p. 39-42)²³.

Percebe-se que a proposição de se fazer gravitar o direcionamento das políticas públicas ao desenvolvimento humano – tomado, fundamentalmente, como recurso produtivo essencial ao crescimento econômico – serve de suporte para a focalização das mesmas. Neste

²¹ No original: *Few would dispute that the health, education and well-being of the mass of people in industrialized countries are a cause, as well as a result, of national prosperity. Similarly, people who are unskilled and sick make little contribution to a country's economic growth* (WORLD BANK, 1980, p.36).

²² No original *One is building up a larger stock of productive assets and human skills. The other is increasing the productivity of these assets, skills, and the country's natural resources. This involves moving capital and labor between sectors, developing new institutions, inventing and introducing new techniques of production and new products, making better choices among existing techniques, and taking steps to cut costs and eliminate waste*(WORLD BANK, 1980 p.37).

²³ No original: *Knowledge, skills and attitudes are not the only aspects of human resources that affect economic performance. A healthy and wellfed labor force is more physically and mentally energetic than one that is sick and hungry, and therefore gets more work done and is more innovative. (...)Better health and nutrition can permit poor people to work more days in each year (which among other things increases their eligibility for employment in modern industry) and can increase their effectiveness at work* (WORLD BANK, 1980 p. 42).

quadro, aponta-se a necessidade de que se restrinja a abrangência das medidas a serem implementadas, tendo em vista dois objetivos: o primeiro, o imperativo da produção de um grau máximo de consenso entre os diferentes setores da sociedade que disputam o fundo público; o segundo, que as ações sejam dimensionadas, e avaliadas, estritamente, a partir de critérios econômicos – o melhor resultado da aplicação de recursos escassos em fins alternativos:

Apesar das dificuldades, tem sido frequentemente mais fácil obter apoio político para programas de saúde e educação que beneficiem os pobres, e que resultem no aumento na frequência escolar e expectativa de vida, do que, por exemplo, políticas de reforma agrária e tributária. Por quê? Em grande parte porque, ao contrário de reforma agrária ou aumento dos impostos, mais conhecimento, saúde e vitalidade para os pobres não são obtidas às custas de outros (WORLD BANK, 1980, p. 71)²⁴.

Neste movimento, há a sobredeterminação da lógica economicista, em detrimento de uma perspectiva de garantia dos direitos humanos fundamentais. A análise do relatório de 1980, ao colocar o desenvolvimento humano como um dos pilares do desenvolvimento econômico, é bastante clara ao ressaltar que a implementação de políticas públicas deve ser orientada por resultados objetivos, que tenham incidência quanto aos efeitos econômicos do desenvolvimento humano. Deste modo, a afirmação dos direitos sociais, como direitos universais, é incidental à razão econômica que deve guiar o direcionamento das políticas públicas, pois:

Apesar de ser altamente desejável, por exemplo, que se ajude os idosos, e aqueles com doenças incuráveis, os mais pobres entre os pobres na maioria das sociedades, isto irá contribuir pouco ou nada, para o crescimento (WORLD BANK, 1980, p. 83)²⁵.

Desde este ângulo proposto pelo BM, trata-se, portanto, de alcançar um resultado ótimo entre os investimentos realizados em programas de desenvolvimento humano, e os retornos alcançados em termos de crescimento econômico. A análise desta relação, entre o custo dos investimentos, e os resultados obtidos, deve estar aliada ao direcionamento dos ajustes macroeconômicos:

²⁴ No original: *Despite the difficulties, it has usually been easier to obtain political support for health and education programs that benefit the poor and witness the large increases in school enrollment and life expectancy than for policies of, say, land or tax reform. Why? Largely because, unlike land reform or increased taxation, more knowledge, health and vitality for the poor are not obtained by reducing them for someone else* (WORLD BANK, 1980 p.71).

²⁵ No original: *Although it is highly desirable, for example, to help the aged and the incurably sick among the poorest of the poor in most societies this will contribute little or nothing to growth*(WORLD BANK, 1980 p.83).

Os retornos dos programas de desenvolvimento humano podem ser altos em termos econômicos, tanto diretamente (especialmente na educação), quanto indiretamente (especialmente através da redução do crescimento populacional). O impacto da educação, saúde, nutrição e fertilidade dos pobres é também valioso em si mesmo. Porém, programas de desenvolvimento humano sozinhos não reduzem a pobreza e promovem crescimento. Um leque de outras políticas para investimento em infraestrutura, agricultura, comércio exterior, reforma agrária, crédito e pesquisa devem realizar esta tarefa, apesar de complementarem o desenvolvimento humano de forma importante. **No limite, a questão chave não é saber se os retornos do investimento em desenvolvimento humano são altos, mas sim, se são mais altos que os retornos dos usos alternativos dos recursos em questão** (grifo nosso, WORLD BANK, 1980, p. 84)²⁶.

Neste arranjo, os investimentos monetários em desenvolvimento humano, para que tenham seus resultados maximizados, devem ser objeto de práticas de monitoramento – não apenas a avaliação das políticas em termos populacionais, por meio de medições estatísticas, mas como prática micropolítica de vigilância das condutas individuais:

Investimentos em recursos humanos, como outras formas de investimento, podem ser inefetivas, a menos que sejam complementadas por outros investimentos produtivos e por políticas que garantam que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente (WORLD BANK, 1980, p. 95)²⁷.

Do ponto de vista econômico, as diretrizes do BM sinalizam que esta racionalidade da alocação de recursos deve ser alcançada pela via da focalização das políticas de desenvolvimento; do ponto de vista da gestão destes recursos, haveria que se garantir que os mesmos sejam utilizados pelos beneficiários de forma eficiente (WORLD BANK, 1980).

O vetor de análise do BM, que se descortina neste momento, ganha acento ao longo dos relatórios em questão. A conexão sistemática entre ajustamento macroeconômico, focalização das políticas públicas para superação da pobreza e condução das condutas, forma o conjunto de estratégias que configuram a agenda da entidade:

²⁶ No original: *The returns to human development programs can be high in economic terms both directly (especially for education) and indirectly (especially through reduced population growth). Their impact on the education, health, nutrition and fertility of the poor is also valuable in itself. But human development programs alone cannot reduce poverty and promote growth. A whole range of other policies for infrastructural investment, agriculture, foreign trade, land reform, credit and research must do most of the job, even though many of them complement human development in important ways. Even at the margin, the key question is not whether the returns to human development are high, but whether they are higher than returns to alternative uses of the resources concerned* (WORLD BANK, 1980 p.84).

²⁷ No original: *Investment in human resources, like other kinds of investment, can be ineffectual unless complemented by other productive inputs and by policies to ensure that resources are efficiently used. Human development programs must also be carefully chosen and efficiently carried out* (WORLD BANK, 1980 p.95).

Especialmente em domicílios pobres, os interesses de pais, filhos e idosos podem divergir, causando má distribuição de alimentos, educação e cuidados médicos dentro da família. Aumentar a renda familiar pode reduzir ou eliminar as razões econômicas para a partilha desigual dos recursos; maior nível educacional dos pais, especialmente das mães, pode mitigar as razões culturais. Ainda, melhorar as oportunidades de remuneração para mulheres escolarizadas, taxas de mortalidade infantil mais baixas, e o aumento da idade de casamento, auxiliarão os pais a prover para todos os seus filhos, e a ter menos filhos (WORLD BANK, 1980, p. 79-80)²⁸.

A ênfase nos programas de planejamento familiar, inserem, no conjunto das medidas propostas pelo BM, um eixo de estratégias que se direcionam às formas de organização da vida das famílias pobres. Ao longo dos relatórios produzidos pela entidade nos anos 1980, este será um tema recorrente. Embora a análise destes programas não esteja no centro nas nossas considerações neste momento, é fundamental apontar que a partir do desenvolvimento deste tema, progressivamente, as orientações do BM serão dirigidas não apenas a medidas propriamente econômicas, mas à necessidade de que os operadores das políticas públicas intervenham ativamente nas formas de organização social dos indivíduos, famílias e comunidades.

Os relatórios iniciais do Banco Mundial (1980-1990) enfatizam a necessidade de redução da fecundidade das mulheres, através dos programas de planejamento familiar, com uma das medidas estruturantes das ações para a superação da pobreza. Um dos motivos se deve ao fato de que:

Um crescimento populacional mais baixo na maioria dos países em desenvolvimento tende a resultar em maior investimento per capita em capital físico e em habilidades humanas, e, portanto, em crescimento mais rápido (WORLD BANK, 1980, p. 97)²⁹.

Esta redução populacional auxiliaria as famílias a investirem proporcionalmente mais recursos em cada filho, assim como também auxiliariam a focalização das políticas de desenvolvimento, uma vez que o montante total dos recursos governamentais investidos seria proporcionalmente maior por habitante, sem que houvesse a necessidade de incremento dos aportes financeiros totais. Da mesma forma, o crescimento econômico auferido pelo PIB de cada país, representaria um aumento de renda per capita, com a diminuição da população total.

²⁸ No original: *Especially in poor households, the interests of parents, children and old people can diverge, causing maldistribution of food, education and medical care within the family. Raising family incomes can reduce or eliminate the economic reasons for unfair shares; more education of parents, especially of mothers, can mitigate the cultural reasons. In addition, improved earning opportunities for educated women, lower infant mortality rates and a rising age at marriage will help parents to provide more for all their children and to have fewer of them* (WORLD BANK, 1980 p.79-80).

²⁹ No original: *lower population growth in most developing countries tends to result in greater investment per person in physical capital and human skills and thus in faster growth* (WORLD BANK, 1980, p.97).

5.2 DESENVOLVIMENTO E CAPITAL HUMANO

Ao longo da década de 1990, a agenda neoliberal do Banco Mundial ganha contornos ainda mais precisos. O Relatório de Desenvolvimento Mundial do ano de 1990 estabelece os eixos fundamentais que constituem a abordagem da entidade quanto à superação da pobreza. Propondo uma revisão sistemática dos resultados alçados até aquele momento, pelos diferentes programas implementados pelos governos nacionais, engendra-se a estratégia geral da entidade, a partir de dois conjuntos de medidas:

O primeiro elemento da estratégia é a busca por um padrão de crescimento que assegure o uso produtivo do ativo mais abundante dos pobres: o trabalho. O segundo elemento é a disseminação da provisão de serviços básicos aos pobres, especialmente educação primária, atenção básica a saúde, e planejamento familiar. O primeiro elemento provê oportunidade, o segundo incrementa a capacidade dos pobres de se beneficiarem destas oportunidades. A estratégia deve ser complementada por transferências (de renda) focalizadas, para auxiliar aqueles que não podem se beneficiar destas políticas, e por redes de segurança, para proteger aqueles expostos a choques (WORLD BANK, 1990, p. 3)³⁰.

A adoção das medidas propostas pela entidade passa a ser condição para a elegibilidade dos países que demandam empréstimos que visem o financiamento de programas de erradicação da pobreza. Ainda, há a preocupação de que o conjunto de medidas propostas fosse obstaculizado pelos “não pobres”, uma vez que se trata do redirecionamento de recursos públicos. Portanto, ressalta-se que medidas propriamente redistributivas – como de reforma agrária – devem ser evitadas, de modo a deslocar conflitos de interesses, e produzir um grau de consenso que permita a implementação das diretrizes:

Crescimento econômico e alteração da inequidade, entretanto, não são instrumentos da política pública; elas são consequência. (...) Redistribuição dos ativos em favor dos pobres, por vezes se mostrou exitosa, mas esta é a exceção, não a regra(...) Distribuição de novo capital (isto é, investimento) em favor dos pobres tendo sido mais frequente. Em especial, investimento em capital humano, através de atenção

³⁰ No original: *The first element of the strategy is the pursuit of a pattern of growth that ensures productive use of the poor's most abundant asset: labor. The second element is widespread provision to the poor of basic social services, especially primary education, primary health care, and family planning. The first component provides opportunities; the second increases the capacity of the poor to take advantage of these opportunities. The strategy must be complemented by well-targeted transfers, to help those not able to benefit from these policies, and by safety nets, to protect those who are exposed to shocks* (WORLD BANK, 1990 p.3).

básica à saúde e educação tem sido uma parte significativa da abordagem adotada por diversos países (WORLD BANK, 1990, p. 49)³¹.

Os investimentos governamentais em políticas sociais são compreendidos como uma extensão das medidas de liberalização dos mercados e, portanto, estas devem ser focalizadas a partir de critérios objetivos de acesso. A focalização, segundo a entidade, se deve ao fato de que os ajustes estruturais devem procurar a máxima eficiência dos gastos em políticas sociais – eficiência auferida a partir dos retornos obtidos em termos de produtividade do trabalho e crescimento econômico do PIB:

O aumento do gasto governamental não é sempre a resposta para a melhoria da qualidade de vida dos pobres. Melhor alocação dos gastos no setor e uso mais eficiente dos fundos são, com frequência, mais importantes (WORLD BANK, 1990, p. 46)³².

Para tanto, é fundamental que os programas sejam baseados em estudos de base populacional, a partir dos quais o dimensionamento das políticas deve ser erigido, “existem pessoas por trás das estatísticas. Erguê-los da pobreza dependerá, em grande parte, da melhor compreensão de quantos pobres existem, onde moram, e, sobretudo, por quê são pobres (WORLD BANK, 1990, p. 25)³³.

Como desdobramento da lógica engendrada, torna-se fundamental que se faça a distinção entre inequidade e pobreza pois, uma vez que os programas devem ser focalizados nos pobres e, como não devem prever medidas de caráter redistributivo, a redução da inequidade econômica não é objetivada. Claramente, trata-se de uma concepção que aponta que crescimento econômico traz em extensão, benefício à todos:

Pobreza não é o mesmo que inequidade. É preciso enfatizar esta distinção. Enquanto a pobreza diz respeito ao padrão de vida de parte da sociedade, inequidade se refere ao padrão de vida da sociedade em seu todo. Na máxima inequidade, uma pessoa possui tudo e, claramente, a pobreza é alta. Porém, inequidade mínima (onde todos são iguais) é possível com pobreza zero (em que não há pobres), assim como com pobreza máxima (todos são pobres). Este relatório define pobreza como a

³¹ No original: *Economic growth and changes in inequality, however, are not instruments of policy; they are consequences(...) Redistributing the existing stock of assets to the poor has sometimes proved successful, but this is the exception rather than the rule.(...) Distribution of new capital (that is, investment) in favor of the poor has been more common. In particular, investment in human capital through primary health care and education has been an important part of the approach adopted by several countries*(WORLD BANK, 1990 p.49).

³² No original: *Increased government spending is not always the answer to improving the well-being of poor people. Better allocation of expenditures within the sector and more efficient use of funds are often more important* (WORLD BANK, 1990 p.46).

³³ No original: *These are the people behind the statistics. Lifting them out of poverty will depend to a large extent on a better understanding of how many poor there are, where they live, and, above all, why they are poor*(WORLD BANK, 1990 p.25).

inabilidade de obter um padrão de vida mínimo. Para que esta definição seja útil, 3 questões devem ser respondidas: Como devemos medir os padrões de vida? O que queremos dizer com padrão mínimo de vida? E, após identificados os pobres, como expressamos a severidade geral através de uma única medida, ou indicador?(WORLD BANK, 1990, p. 26)³⁴.

Embora, regularmente, o BM enfatize a multidimensionalidade da pobreza – além da renda per capita, outros indicadores devem ser considerados, como nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e escolaridade – o relatório de 1990 apresenta uma definição monetária da pobreza, que se manterá praticamente inalterada até o presente.

Esta linha internacional da pobreza está (supostamente) baseada na possibilidade de consumo das necessidades básicas humanas, e será amplamente adotada pelos governos de diversos países em desenvolvimento:

Uma linha de pobreza baseada no consumo pode ser pensada compreendendo-se dois elementos: o gasto necessário para aquisição das necessidades mínimas de nutrição e outras necessidades básicas e uma soma suplementar que varia de país para país, refletindo o custo de participar da vida cotidiana em sociedade(WORLD BANK, 1990, p. 26)³⁵.

Muito embora o Relatório de 1990 relativize – apenas em curta medida – a construção de uma medida internacional da pobreza baseada em renda per capita, as proposições advogam a adoção de critérios monetários objetivos, pois “se a história deve guiar futuras políticas relacionadas à pobreza, é importante ser o mais preciso possível quanto ao que realmente aconteceu”(WORLD BANK, 1990, p. 39)³⁶. Ou se seja, os programas para erradicação da pobreza devem ser passíveis de mensuração, tendo como medida, critérios internacionais mínimos. Ainda, são considerados fundamentais para a implementação de programas de transferência de renda focalizados, uma vez que os parâmetros serão utilizados para dimensionar os investimentos públicos, circunscrevendo apenas o necessário para que os

³⁴ No original: *Poverty is not the same as inequality. The distinction needs to be stressed. Whereas poverty is concerned with the absolute standard of living of a part of society the poor inequality refers to relative living standards across the whole society. At maximum inequality one person has everything and, clearly, poverty is high. But minimum inequality (where all are equal) is possible with zero poverty (where no one is poor) as well as with maximum poverty (where all are poor). This Report defines poverty as the inability to attain a minimal standard of living. (...) How do we measure the standard of living? What do we mean by a minimal standard of living? And, having thus identified the poor, how do we express the overall severity of poverty in a single measure or index?* (WORLD BANK, 1990 p.26).

³⁵ No original: *A consumption-based poverty line can be thought of as comprising two elements: the expenditure necessary to buy a minimum standard of nutrition and other basic necessities and a further amount that varies from country to country, reflecting the cost of participating in the everyday life of society* (WORLD BANK, 1990 p.26).

³⁶ No original: *if history is to guide future policy toward poverty, it is important to be as accurate as possible about what has actually happened*(WORLD BANK, 1990 p.39).

grupos familiares ultrapassem o limite da demarcação (gap) entre pobres e não pobres: “Ela auferir a transferência que traria a renda de cada pessoa pobre exatamente até a ultrapassagem da linha da pobreza, eliminando, portanto, a pobreza”(WORLD BANK, 1990, p. 39)³⁷.

A necessidade destes parâmetros de focalização é reafirmada pela entidade por dois motivos principais – a melhor definição do público ao qual os programas de transferência de renda devem ser destinados, e a função política que podem ocupar enquanto estratégia de produção de consenso entre setores da sociedade:

Alguns entre os pobres, por exemplo, os enfermos, idosos, e aqueles em áreas carentes de recursos, podem não se beneficiar mesmo da implementação bem-sucedida da abordagem de duas partes. Outros, mesmo beneficiados, permanecem vulneráveis a desastres pessoais como o falecimento do provedor da família e de calamidades nacionais, como seca ou recessão econômica. Uma abordagem compreensiva da pobreza, portanto, requer que a estratégia básica seja suplementada por um sistema de transferências de renda focalizadas e redes de segurança (WORLD BANK, 1990, p. 51)³⁸.

A revisão sistemática de análises das políticas de superação da pobreza, segundo o RDM de 1990, evidencia que os países que obtiveram maiores êxitos na superação da pobreza basearam suas medidas nas orientações expressas pela entidade no relatório – encorajamento de um padrão de crescimento que faça uso eficiente do trabalho, investimento em capital humano, e focalização dos programas sociais (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 51).

A partir do que o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 denomina de uma constatação, a entidade coloca uma pergunta cuja resposta aponta a focalização dos programas como uma condição de possibilidade para a produção de consenso mínimo quanto à implementação das diretrizes. O trecho é fundamental para avançarmos na compreensão do reordenamento da política de assistência social no Brasil:

Se políticas que tanto reduzem a pobreza, quanto contribuem para o crescimento, podem ser identificadas, por que mais países não as adotaram? A resposta está na viabilidade política. As escolhas estratégicas que os governos adotam refletem tanto fatores econômicos quanto políticos. Países diferem enormemente em sua cultura política, na natureza de suas organizações políticas, em sua liderança, em seus processos burocráticos, etc. Esta seção investiga um aspecto da complexa interação entre os fatores políticos e econômicos. Políticas que auxiliem os pobres, mas imponham custos aos não pobres encontrarão resistência, independentemente de aumentarem ou não a renda nacional. Os não pobres são frequentemente poderosos,

³⁷ No original: *It measures the transfer that would bring the income of every poor person exactly up to the poverty line, thereby eliminating poverty* (WORLD BANK, 1990 p.39).

³⁸ No original: *Some among the poor for example, the infirm, the aged, and those in resource-poor areas may not benefit even from successful implementation of the two-part approach. Others, although benefiting, remain highly vulnerable to personal disasters such as death of the family breadwinner and to national calamities such as drought or economic recession. A comprehensive approach to poverty, therefore, requires that the basic strategy be supplemented by a system of well-targeted transfers and safety nets*(WORLD BANK, 1990 p.51).

e exercem forte influência nas políticas. Dar voz aos pobres nos processos locais e nacionais de tomada de decisão auxilia a restaurar o equilíbrio. Mas, como o poder político tende a refletir o poder econômico, é importante configurar políticas de redução da pobreza que sejam apoiadas, ou ao menos não ativamente resistidas, pelos não pobres. Por vezes, é possível erigir coalisões que aproximem os pobres e certos grupos de não-pobres que tenham interesse nas reformas. **Como regra, evitar resistência dos não pobres demandará políticas que imponham menores custos à maioria**(grifo nosso, WORLD BANK, 1990, p. 52)³⁹.

A dupla estratégia proposta neste relatório não resulta em conflito (*tradeoff*) entre renda e crescimento de um lado, e pobreza de outro. O conflito entre pobres e não pobres permanece, mas a estratégia alcança uma substancial redução da pobreza **com menor custo aos não pobres do que outras abordagens. Portanto, talvez seja politicamente mais aceitável** (grifo nosso, WORLD BANK, 1990, p. 55)⁴⁰.

5.3 RISCO E VULNERABILIDADE

Ao longo de década de 1990, ao mesmo tempo em que intensificam-se as proposições relativas ao ajustamento estrutural, o tema do investimento em capital humano torna-se central. O relatório do Banco Mundial do ano 2000, retoma a abordagem proposta ao longo da década anterior, introduzindo de maneira formal, novos eixos de trabalho. A estratégia de superação da pobreza intenciona incidir em três pontos principais: “promoção de oportunidades, empoderamento, e segurança” (WORLD BANK, 2000, p. 6)⁴¹.

Estes eixos são considerados fundamentais, pois avalia-se que estas ações intensificam o fortalecimento de capital humano – compreendido tanto como ativo necessário ao crescimento econômico em escala global, quanto como o recurso que possibilita a superação individual da pobreza.

³⁹ No original: *If policies can be identified that both reduce poverty and contribute to growth, why have more countries not adopted them? The answer lies in political feasibility. The strategic choices that governments make reflect both economic and political factors. Countries differ enormously in their political culture, in the nature of their political organizations, in their leadership, in their bureaucratic processes, and so forth. This section investigates one aspect of the complex interaction between political and economic factors. Policies that help the poor but impose costs on the nonpoor will encounter resistance whether or not they increase national income. The nonpoor are usually politically powerful, and they exert a strong influence on policy. Giving the poor a greater say in local and national decisionmaking would help to restore the balance. But since political power tends to reflect economic power, it is important to design poverty-reducing policies that will be supported, or at least not actively resisted, by the nonpoor. Sometimes it is possible to build coalitions that bring together the poor and certain nonpoor groups that have an interest in reform. As a rule, however, avoiding resistance by the nonpoor will call for policies that put the least burden on the majority* (WORLD BANK, 1990 p. 52).

⁴⁰ No original: *The two-part strategy proposed in this Report thus entails no tradeoff between income and growth on the one hand and poverty on the other. The tradeoff between the poor and the nonpoor remains but the strategy achieves a substantial reduction in poverty with a smaller cost to the nonpoor than under other approaches. It may therefore be politically more acceptable*(WORLD BANK, 1990 p.55).

⁴¹ No original: *It proposes a strategy for attacking poverty in three ways: promoting opportunity, facilitating empowerment, and enhancing security* (grifo nosso, WORLD BANK, 2000 p.6).

A promoção de oportunidades se relaciona à criação de um ambiente favorável aos negócios e, portanto, diz respeito aos limites e atribuições dos governos nacionais quanto à intervenção econômica. A extensão da racionalidade liberal da entidade sustenta a perspectiva de que um primeiro conjunto de causas da pobreza deve ser atribuído justamente às inadequadas intervenções estatais na economia – o que produziria um ambiente desfavorável à ampliação de investimentos privados, e por consequência, uma redução das possibilidades de inserção dos indivíduos no “mundo do trabalho”, formal ou informal, acarretando em insuficiência de renda.

Medidas de regulamentação do mercado de trabalho, salários mínimos, regulações de segurança trabalhista, e seguridade social, normalmente intencionam aumentar o bem-estar social, ou reduzir exploração. Porém, na prática, elas aumentam o custo do trabalho o setor formal e reduzem a demanda por trabalho (WORLD BANK, 1990, p. 63)⁴².

Além da necessidade da flexibilização do trabalho, haveria que se garantir a redução de riscos dos investimentos privados por meio de uma “política fiscal e monetária estável, regimes de investimento estáveis, sistemas financeiros sólidos, e um ambiente de negócios transparente”(WORLD BANK, 2000, p. 7⁴³). Aliado a estas medidas de ordem econômica, aponta-se a necessidade de que se garanta também estabilidade política – condição para a criação de um ambiente favorável aos negócios. Portanto, compreende-se a implementação de benefícios sociais de transferência de renda focalizada como uma importante condição política para a estabilização dos mercados, e para a consolidação de um ambiente favorável a investimentos, pois a “distribuição dos benefícios do crescimento importa, não menos porque conflitos distributivos podem solapar a estabilidade necessária para o crescimento em geral”(WORLD BANK, 2000, p. 38)⁴⁴. A entidade reconhece que a implementação de ‘reformas orientadas ao mercado’, embora consideradas essenciais à superação da pobreza, impõe custos “transitórios” aos pobres:

Quando os perdedores nas reformas incluem os pobres, que são particularmente vulneráveis aos choques, os países têm um obrigação especial em aliviar o peso das reformas. Mesmo quando os mercados funcionam, as sociedades devem auxiliar os

⁴² No original: *Labor-market policies, minimum wages, job security regulations, and social security are usually intended to raise welfare or reduce exploitation. But they actually work to raise the cost of labor in the formal sector and reduce labor demand*(WORLD BANK, 1990 p.63).

⁴³No original: (...) *through stable fiscal and monetary policy, stable investment regimes, sound financial systems, and a clear and transparent business environment* (WORLD BANK, 2000 p.7).

⁴⁴ No original: *The distribution of growth benefits matters, not least because distributional conflict can undermine the stability needed for overall growth* (WORLD BANK, 2000 p.38).

pobres a superar os obstáculos que os impedem de participar, de forma justa e livre, dos mercados (WORLD BANK, 2000, p. 61)⁴⁵.

Para o Banco Mundial, a tarefa da implementação de políticas sociais deve incidir sobre os efeitos da adoção destas medidas de ajuste, quanto a públicos específicos:

Apontando a importância de políticas sociais para aliviar o peso que as reformas impõem. Em especial para os pobres, cujos ativos, particularmente, o capital humano de seus filhos, pode ser irreversivelmente afetado, mesmo por efeitos de curto prazo (WORLD BANK, 2000, p. 66)⁴⁶.

Portanto, há que se investir em estudos diagnósticos, pois “a particular vulnerabilidade dos pobres demanda análise cuidadosa da probabilidade do impacto na pobreza, e a implementação de políticas compensatórias” (WORLD BANK, 2000, p. 62)⁴⁷. Estas medidas compensatórias, além de programas de transferência de renda focalizados, devem se articular a rede de serviços estatais básicos – educação de nível primário, serviços básicos de saúde e programas de prevenção dos eventuais riscos resultantes da ‘fase inicial’ do programa de ajustamento estrutural:

Alcançar maior segurança requer foco agudo na compreensão de como a insegurança afeta as vidas, e as perspectivas dos pobres. Também requer um arranjo de medidas para lidar com riscos econômicos, sistêmicos ou regionais, e auxiliar os pobres a lidar com choques individuais adversos. *Desenvolver programas nacionais para prevenir, se preparar, e responder a macro choques – financeiros e naturais.* Choques econômicos sistêmicos são com frequência os mais duros para as comunidades e famílias pobres lidarem, especialmente quando os choques são repetidos, profundos, ou persistentes (grifo do autor, WORLD BANK, 2000, p. 8)⁴⁸.

Estes serviços devem ser implementados de forma descentralizada, com foco no desenvolvimento comunitário, com o objetivo de ‘empoderar’ as comunidades e fortalecer seu capital social:

⁴⁵ No original: *When the losers from reforms include poor people, who are particularly vulnerable to shocks, countries have a special obligation to ease the burden of reform. And even when markets work, societies have to help poor people overcome the obstacles that prevent them from freely and fairly participating in markets* (WORLD BANK, 2000 p.61).

⁴⁶No original: *But they do point to the importance of social policies to ease the burdens that reforms impose. This is particularly so for poor people, whose assets, particularly the human capital of their children, can be irreversibly affected by even short-term costs*(WORLD BANK, 2000 p.67).

⁴⁷No original: *The particular vulnerability of poor people demands a careful assessment of the likely poverty impact and the implementation of appropriate compensating policies* (WORLD BANK, 2000 p.62).

⁴⁸ No original: *achieving greater security requires a heightened focus on how insecurity affects the lives and prospects of poor people. It also takes a mix of measures to deal with economywide or regionwide risks and to help poor people cope with individual adverse shocks. Developing national programs to prevent, prepare for, and respond to macro shocks—financial and natural. Economywide shocks are often the hardest for poor communities and households to cope with, especially when the shocks are repeated, deep, or persistent* (WORLD BANK, 2000 p.8).

Redes e normas sociais são um tipo de capital social chave que as pessoas podem dispor para sair da pobreza. Portanto, é importante apoiar e trabalhar com as redes de apoio dos pobres e fortalecer seu potencial, conectando-as a organizações intermediárias, mercados mais amplos, e instituições públicas (WORLD BANK, 2000, p. 8)⁴⁹.

A descentralização dos serviços, deve igualmente articular-se a mecanismos de participação social em nível comunitário. As estratégias de empoderamento devem estar em consonância aos objetivos propostos pelo relatório, justamente, a ampliação do capital social dos pobres. No entanto, cabe ressaltar, a proposição não sugere quaisquer instrumentos efetivamente deliberativos, se restringindo, apenas, à intenção de dar voz aos pobres:

A forma de lidar com esta complexidade é através do empoderamento e participação – local, nacional, e internacional(...) Mecanismos participatórios podem dar voz à mulheres, e homens, especialmente os segmentos pobres e excluídos da sociedade. A configuração de agências e serviços descentralizados precisam refletir condições locais estruturas sociais, normas culturais e herança. Instituições internacionais devem escutar – e promover – os interesses dos pobres. Os pobres são os principais atores na luta contra pobreza. Estes devem ser trazidos ao centro das ações de configuração, implementação, e monitoramento das estratégias contra a pobreza (WORLD BANK, 2000, p. 12)⁵⁰.

A partir do relatório do ano 2000, reconceitualiza-se a definição de pobreza, embora se mantenha os parâmetros econômicos utilizados (linha da pobreza) como principal eixo de avaliação dos programas pelos diferentes países.

Pobreza é definida como acentuada privação de bem-estar. Mas o que é precisamente privação? As vozes dos pobres dão testemunho eloquente ao seu significado. Ser pobre é ser faminto, não ter abrigo e roupas, doente e não ter atendimento, analfabeto e sem educação formal. Os pobres são particularmente vulneráveis aos eventos adversos que não estão à seu controle.(...) Este relatório amplia a noção de pobreza ao incluir vulnerabilidade, e exposição ao risco – e ausência de voz e poder (WORLD BANK, 2000, p. 15)⁵¹.

⁴⁹ No original: *social norms and networks are a key form of capital that people can use to move out of poverty. Thus it is important to work with and support networks of poor people and to enhance their potential by linking them to intermediary organizations, broader markets, and public institutions* (WORLD BANK, 2000 p.8).

⁵⁰*The way to deal with this complexity is through empowerment and participation—local, national, and international. (...) Participatory mechanisms can provide voice to women and men, especially those from poor and excluded segments of society. The design of decentralized agencies and services needs to reflect local conditions, social structures, and cultural norms and heritage. And international institutions should listen to—and promote—the interests of poor people. The poor are the main actors in the fight against poverty. And they must be brought center stage in designing, implementing, and monitoring antipoverty strategies* (WORLD BANK, 2000 p.12).

⁵¹ No original: *poverty is pronounced deprivation in well-being. But what precisely is deprivation? The voices of poor people bear eloquent testimony to its meaning. To be poor is to be hungry, to lack shelter and clothing, to be sick and not cared for, to be illiterate and not schooled. But for poor people, living in poverty is more than this. Poor people are particularly vulnerable to adverse events outside their control.(...) This report also*

A partir desta definição “ampliada”, a entidade fornece novos elementos explicativos para a pobreza, explicitando sua leitura em relação às suas causas – cujo desdobramento servirá de base para o estabelecimento de um “quadro referencial para as ações” (WORLD BANK, 2000, p. 37), composto por orientações para a criação de programas de superação da pobreza e políticas sociais, principalmente, nos países em desenvolvimento:

Causas da pobreza:

(...) Ausência de renda e ativos para o alcance de necessidades básicas – comida, abrigo, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação;
 -Sentimento de ausência voz e poder nas instituições do estado e sociedade;
 -Vulnerabilidade a choques adversos, relacionado a inabilidade enfrentá-los.
 Para compreender os determinantes da pobreza em todas suas dimensões, nos ajuda pensar em termos de ativos, os retornos(ou a produtividade) destes ativos, e a volatilidade dos retornos. Estes são ativos são de muitos tipos:
 -Ativos humanos, como a capacidade de realizar trabalhos básicos, habilidades e boa saúde;
 -Ativos naturais, como terra;
 -Ativos Físicos, como acesso a infraestrutura;
 -Ativos Financeiros, como poupança e acesso a crédito;
 -Ativos Sociais, como redes de contato e obrigações recíprocas que podem ser mobilizadas em tempos de necessidade, e influencia política sobre os recursos (WORLD BANK, 2000, p. 34)⁵².

A inclusão dos conceitos de vulnerabilidade e risco ao glossário da entidade, é fundamental para compreendermos o processo de reordenamento da política de assistência social no país, e será objeto de discussão em momento posterior do argumento que expomos. Cabe, no entanto, uma primeira definição construída pela entidade:

Nas dimensões de renda e saúde, vulnerabilidade é o risco que uma família (domicílio) ou indivíduos experienciem episódio de pobreza de renda ou saúde ao longo do tempo. Mas vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a um número de outros riscos (violência, crime, desastres naturais, interrupção precoce do processo de escolarização (WORLD BANK, 2000, p. 19)⁵³.

broadens the notion of poverty to include vulnerability and exposure to risk—and voicelessness and powerlessness(WORLD BANK, 2000 p.15).

⁵² No original: *The causes of poverty(...) Lack of income and assets to attain basic necessities—food, shelter, clothing, and acceptable levels of health and education. ■ Sense of voicelessness and powerlessness in the institutions of state and society. ■ Vulnerability to adverse shocks, linked to an inability to cope with them. To understand the determinants of poverty in all its dimensions, it helps to think in terms of people’s assets, the returns to (or productivity of) these assets, and the volatility of returns. These assets are of several kinds: ■ Human assets, such as the capacity for basic labor, skills, and good health. ■ Natural assets, such as land. ■ Physical assets, such as access to infrastructure ■ Financial assets, such as savings and access to credit. ■ Social assets, such as networks of contacts and reciprocal obligations that can be called on in time of need, and political influence over resources(WORLD BANK, 2000 p.34).*

⁵³ No original: *in the dimensions of income and health, vulnerability is the risk that a household or individual will experience an episode of income or health poverty over time. But vulnerability also means the probability of*

Será por meio da introdução dos conceitos de vulnerabilidade e risco, quanto à análise do BM em relação as causas da pobreza, que irão se desenvolver as novas diretrizes para os programas de superação, agora não apenas com prescrições propriamente econômicas (ligadas ao ajustamento estrutural), mas com indicações de que os pobres, através da transformação de suas condutas, são os principais sujeitos do processo de superação – através da criação e uso produtivo de seu capital humano.

Neste ângulo, a tarefa das políticas públicas seria “reduzir inequidades iniciais, e aumentar as oportunidades dos pobres se beneficiarem do crescimento” (WORLD BANK, 2000, p. 78). Assim, a pobreza não seria resultado dos efeitos da economia de mercado, mas da falência dos estados em garantir mercados e instituições eficientes, que impedem o pleno desenvolvimento das pessoas (capital humano):

Os pobres são agentes centrais na construção de seus ativos. Os Pais maternam, cuidam, ensinam habilidades e ajudam a financiar a educação de seus filhos. Pequenos agricultores investem em sua terra e rebanho, enquanto os auto-empregados investem em materiais, equipamento e contatos no mercado que são importantes para os seus negócios. Trabalhadores migram para cidades e outros países, e seus recursos são com frequência utilizados em bens para seus domicílios(...)Porém, a amplitude para a acumulação de ativos por famílias pobres é severamente restrita por inadequações nos mercados em que se situam, e por déficits das instituições públicas e privadas que prestam serviços (WORLD BANK, 2000, p. 78)⁵⁴.

Há o reconhecimento de que

O poder coercitivo do Estado pode ser uma potente força de suporte da formação de ativos dos pobres. Mas há claros limites à intervenção estatal. No mundo globalmente integrado de hoje, uma ação intrusiva do Estado pode minar o funcionamento dos mercados e incentivos aos investimentos privados – eliminando oportunidades de emprego, não as criando(WORLD BANK, 2000, p. 80)⁵⁵.

being exposed to a number of other risks (violence, crime, natural disasters, being pulled out of school) (WORLD BANK, 2000 p.19).

⁵⁴ No original: *Poor people are central agents in building their assets. Parents nurture, care for, socialize, teach skills to, and help finance the education of their children. Small farmers invest in their land and livestock, while the self-employed invest in materials, equipment, and market contacts important to their business. Workers migrate to cities and to other countries, and their remittances are often used to invest in household assets.(...) Still, the scope for asset accumulation by poor households is severely constrained by inadequacies in the markets they face and by weaknesses in public and private institutions for service delivery*(WORLD BANK, 2000, p.78).

⁵⁵ No original: *The coercive power of the state can be a potent force supporting asset formation by poor people. But there are clear bounds to state action. In today's globally integrated world intrusive state action can undercut the functioning of markets and the incentives for private investment – killing job opportunities, not creating them* (WORLD BANK, 2000 p.80).

Desta forma, a intervenção estatal através de políticas públicas encontra restrições, não apenas pela necessidade de limites em relação a sua intervenção nos mercados, mas também porque “os governos são limitados pelos recursos fiscais à sua disposição e por sua capacidade administrativa de ofertar serviços de forma eficiente” (WORLD BANK, 2000, p. 78)⁵⁶. Por este motivo, a assistência de instituições privadas deve atuar de maneira complementar, mas fundamentalmente, devem ser mobilizadas as “instituições sociais”:

Instituições sociais – sistemas de parentesco, organizações comunitária, e redes informais – afetam fortemente os resultados de superação da pobreza. O fazem afetando a produtividades dos ativos econômicos, com estratégias para lidar com risco, capacidade em buscar novas oportunidades, e na extensão em que vozes particulares são ouvidas quando decisões importantes são tomadas. Instituições sociais auxiliam os pobres a se virarem e seguir em frente (WORLD BANK, 2000, p. 117)⁵⁷.

Neste sentido, aponta-se a necessidade de que as políticas públicas, através de serviços descentralizados, auxiliem as ‘instituições sociais’ a gerenciar riscos:

Como os pobres não podem gerenciar riscos satisfatoriamente por conta própria, qualquer estratégia de redução da pobreza precisar melhorar o gerenciamento de riscos dos pobres – reduzindo e mitigando risco e lidando com choques. A estratégia deve incluir mecanismos formais e informais, providos tanto pelo setor público quanto privado. (WORLD BANK, 2000, p. 146)⁵⁸.

O relatório define vulnerabilidade como “possibilidade de declínio em bem-estar” (BM, 2000, p. 139). Afirma-se que vulnerabilidades resultam da interdependência entre eventos que afetam os indivíduos (doenças, morte de membros da família) e as comunidades, regiões ou nações (desastres naturais e crises macroeconômicas). Os riscos se referem a:

Eventos incertos que podem prejudicar o bem-estar – o risco de adoecer, ou o risco de que uma seca ocorra.(...) exposição ao risco mede a probabilidade que um certo risco ocorra. Vulnerabilidade mede a resiliência contra um choque – a probabilidade de que um choque resulte em declínio de bem-estar. Vulnerabilidade é primordialmente uma função dos ativos da família e de mecanismos de segurança –

⁵⁶ No original: *Governments are constrained by the fiscal resources at their disposal and their administrative capacity to deliver services effectively*(WORLD BANK, 2002, p.79).

⁵⁷ No original: *Social institutions – kinship systems, community organizations, and informal networks – greatly affect poverty outcomes. They do so by affecting the productivity of economic assets, the strategies for coping with risk, the capacity to pursue new opportunities, and the extent to which particular voices are heard when important decisions are made. Social institutions can help poor people get by and get ahead*(WORLD BANK, 2002, p.117).

⁵⁸ No original: *Since poor people cannot fully manage risk on their own, any poverty reduction strategy needs to improve risk management for the poor—reducing and mitigating risk and coping with shocks. The strategy should include formal and informal mechanisms, provided by both the public and the private sector* (WORLD BANK, 2002, p.146).

e as características (severidade e frequência) de um choque (WORLD BANK, 2000, p. 139)⁵⁹.

O relatório aponta as crises macroeconômicas como uma das principais causas da exposição das famílias pobres a riscos. Deste modo, a tarefa da política pública seria garantir que as redes comunitárias tenham circuitos que as auxiliem a mobilizar recursos em tempos de dificuldade. Deste modo, a extensão da provisão pública de recursos e serviços, deve atuar de maneira complementar às redes informais. No entanto, deve garantir que os programas estatais não desmobilizem a capacidade de articulação destas redes, pois, em tempos de crise, e restrições orçamentárias, o Estado poderá não ter condições de dispensar às comunidades a integralidade de recursos necessários – sendo portanto, nesta situação, imperativa a mobilização de recursos das próprias comunidades “estratégias formais e informais não são independentes: políticas públicas e a disponibilidade de mecanismos formais influenciam extensivamente a forma pela qual os arranjos informais são utilizados” (WORLD BANK, 2000, p. 140)⁶⁰.

A configuração da Política de Assistência Social deve considerar a necessidade de que:

O equilíbrio deve se dirigir de políticas de enfrentamento para aquelas afetas à redução e mitigação dos riscos. Isto significa garantir que a rede de proteção social, como programas de trabalho programas de desenvolvimento humano focalizado e fundos sociais sejam permanentes e possam ser aumentados com um choque ocorrer (WORLD BANK, 2000, p. 147)⁶¹.

Com base na análise de programas desenvolvidos em diferentes países, a entidade propõe o arranjo ótimo de intervenções ligadas ao gerenciamento de risco:

Uma análise custo-efetiva dos programas existentes foi conduzida, antes que potenciais novas intervenções fossem ordenadas por prioridade. Os resultados, aliados a consideração dos grupos vulneráveis, os riscos e a necessidade de foco em

⁵⁹ No original: *Risk refers to uncertain events that can damage wellbeing— the risk of becoming ill, or the risk that a drought will occur.(...) Risk exposure measures the probability that a certain risk will occur. Vulnerability measures the resilience against a shock – the likelihood that a shock will result in a decline in well-being. As this chapter explores, vulnerability is primarily a function of a household’s asset endowment and insurance mechanisms – and of the characteristics (severity, frequency) of the shock* (WORLD BANK, 2002 p.139).

⁶⁰No original: *Informal and formal strategies are not independent: public policies and the availability of formal mechanisms heavily influence how extensively informal arrangements are used and which kinds are used* (WORLD BANK, 2002 p.140).

⁶¹ No original: *The balance needs to shift from policies for coping to those for reducing and mitigating risk. That means ensuring that social safety nets such as workfare programs, targeted human development programs, and social funds are in place on a permanent basis and can be scaled up when a shock occurs* (WORLD BANK, 2000 p.147).

intervenções que maximizem a produtividade, conduziu ao seguinte sistema de programas:

- Trabalho público (mitigação do risco e enfrentamento)
- Transferência de órfãos de comunidades pobres (mitigação do risco e enfrentamento)
- Programas de nutrição nacionais (redução do risco e enfrentamento)
- Transferência de renda focalizada aos necessitados (enfrentamento) (WORLD BANK, 2000, p. 147)⁶².

O relatório do Banco Mundial de 2011 aprofunda a inter-relação entre ajuste estrutural, risco e vulnerabilidade, apontando a necessidade da implementação de novos mecanismos de segurança que assegurem um ambiente favorável a investimentos do mercado e com isso, ampliem o desenvolvimento econômico – sinônimo de desenvolvimento humano.

A abordagem da entidade enfatiza que:

Risco de conflitos e violência em qualquer sociedade (nacional ou regional) é a combinação de exposição a pressões internas e externas, à força do ‘sistema imune’, ou a capacidade social para o enfrentamento as pressões através de instituições legítimas(WORLD BANK, 2011, p. 7)⁶³.

Afirma-se que, embora as causas e consequências da violência sejam de difícil desmembramento, há incontestável associação entre menores PIB per capita e conflitos políticos e maiores taxas de homicídio. Desta maneira, a abordagem proposta para o incremento da segurança dos países se alicerça na relação entre crescimento econômico, segurança, justiça e criação de empregos:

Para romper com ciclos de insegurança e reduzir o risco de sua recorrência, os reformistas nacionais, e seus parceiros internacionais, devem erigir instituições legítimas que possam prover níveis sustentáveis de segurança, justiça e empregos – oferecendo uma posição na sociedade a grupos que, de outra forma, receberiam maior respeito e reconhecimento na participação em violência armada do que em atividades legais, e punir infrações de maneira capaz e justa (WORLD BANK, 2011, p. 8)⁶⁴.

⁶² No original: *A cost-effectiveness analysis of existing programs was conducted before potential new interventions were ranked by priority. The results, together with consideration of the vulnerable groups, the risks, and the need to focus on productivity-enhancing interventions, led to the following modular system of programs: ■ Public work (risk mitigation and coping). ■ Transfers for orphans in poor communities (risk mitigation and coping). ■ Nationwide nutrition program (risk reduction and coping). ■ Targeted cash transfers to the needy* (WORLD BANK, 2000, p. 147).

⁶³ No original: *that risk of conflict and violence in any society (national or regional) is the combination of the exposure to **internal and external stresses** and the strength of the “immune system,” or the social capability for coping with stress embodied in **legitimate institutions*** (grifo do autor, WORLD BANK, 2011, p.7).

⁶⁴ No original: *to break cycles of insecurity and reduce the risk of their recurrence, national reformers and their international partners need to build the legitimate institutions that can provide a sustained level of citizen security, justice, and jobs—offering a stake in society to groups that may otherwise receive more respect and recognition from engaging in armed violence than in lawful activities, and punishing infractions capably and fairly*(WORLD BANK, 2011, p.8).

A construção destas instituições não deve advir apenas do Estado, como resultado de práticas de governança, que construam coalizões suficientemente inclusivas, tanto externamente, quanto internamente. O trecho destacado, embora longo, é essencial para a compreensão da agenda proposta:

O Estado não pode restaurar confiança isoladamente. Criar confiança em situações de violência e fragilidade requer deliberados esforços para criar *coalizões suficientemente inclusivas* (coalizões são ‘suficientemente inclusivas’ quando incluem as partes necessárias para a implementação dos estágios iniciais da construção de confiança e transformação das instituições, elas não precisam ser ‘totalmente inclusivas’). Coalizões suficientemente inclusivas funcionam de duas maneiras: 1) em um nível amplo, ao construir apoio nacional para mudança e ao trazer atores relevantes, através da colaboração entre governo e outros setores da sociedade – assim como vizinhos regionais, doadores e investidores, e (2) em nível local, ao promover acesso a lideranças comunitárias para identificar prioridades e ofertar programas. Coalizões suficientemente inclusivas se aplicam tanto a violência política quanto criminal, através da colaboração com líderes comunitários, empresas e sociedade civil em áreas afetadas pela criminalidade. Segundo, focar na segurança dos cidadãos, justiça e empregos, significa que a maior parte das outras reformas deverá ser gradual ao longo do tempo, incluindo reforma política, descentralização, privatização e mudança de atitudes em relação a grupos marginalizados (grifo do autor, WORLD BANK, 2011, p. 12-13)⁶⁵.

O fortalecimento da capacidade institucional de enfrentamento as expressões de violência deve estar articulado a programas descentralizados que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários:

Coesão familiar e comunitária também podem ser uma potencialidade nacional fundamental; se um indivíduo não possui sentido de orgulho cívico, ou se a família e a comunidade não valorizam a obediência às leis nacionais, existe menores empecilhos a que uma pessoa pegue em armas contra o Estado, ou se engaje em atividades criminosas (WORLD BANK, 2011, p. 88)⁶⁶.

⁶⁵ No original: *The state cannot restore confidence alone. Confidence-building in situations of violence and fragility requires deliberate effort to build **inclusive-enough coalitions** (Coalitions are “inclusive-enough” when they include the parties necessary for implementing the initial stages of confidence-building and institutional transformation. They need not be “all-inclusive.” Inclusive-enough coalitions work in two ways: (1) at a broad level, by building national support for change and bringing in the relevant stakeholders, through collaboration between the government and other sectors of society—as well as with regional neighbors, donors, or investors, and (2) at a local level, by promoting outreach to community leaders to identify priorities and deliver programs. Inclusive- enough coalitions apply just as much to criminal as to political violence, through collaboration with community leaders, business, and civil society in areas affected by criminal violence. (p.13) Second, focusing on citizen security, justice, and jobs means that most other reforms will need to be sequenced and paced over time, including political reform, decentralization, privatization, and shifting attitudes toward marginalized groups (grifo do autor, WORLD BANK, 2011, p. 12-13).*

⁶⁶ No original: *Social and family cohesion can also be a critical national capacity: if an individual feels no sense of national pride, or if the family and community place no value on abiding by national laws, there is less to constrain that person from taking up arms against the state or engaging in criminal activities (WORLD BANK, 2011, p. 88).*

O relatório de 2014 aprofunda a necessidade de promover intervenções estatais junto a famílias pobres, com o intuito não apenas prevenir riscos (passíveis de serem prevenidos), mas de fomentar estratégias de maximização de oportunidades que advém dos riscos – tendo como referência a racionalidade que sustenta as ações do *homo oeconomicus*. Reitera-se, portanto, a inabilidade dos pobres em aproveitar as oportunidades que situações de risco potencialmente ofertam:

Outra preocupação são as oportunidades de desenvolvimento perdidas quando riscos necessários não são assumidos. Perseguir oportunidades requer assumir riscos, mas muitas pessoas, especialmente os pobres, com frequência são relutantes em fazê-lo, porque tem receio das potenciais consequências negativas. A falha em agir pode aprisionar as pessoas na pobreza, deixando-as vulneráveis a choques negativos, e menos aptas a buscar oportunidades que, de outra maneira, trariam melhoras em seu bem-estar(WORLD BANK, 2014, p. intro)⁶⁷.

Há o chamado para que “os indivíduos e instituições se transformem de ‘enfrentadores de crises’ para se tornarem ‘gerenciadores de risco proativos e sistemáticos’ (BANCO MUNDIAL, 2014, introdução s/p)⁶⁸. O modelo de gerenciamento de riscos proposto pela entidade, recomenda que distintas expressões de riscos devem ser consideradas, do ponto de vista das oportunidades que delas advém, como sendo iguais. Nesta operação, portanto, equalizam-se polos distintos, naturalizando-os:

Existe evidência substancial que reconhecimento e preparação para riscos traz retornos abundantes. Por exemplo, muitos países em desenvolvimento demonstraram resiliência na mais recente crise financeira, porque haviam previamente reformado suas políticas macroeconômicas, financeiras e sociais. Proteger os ganhos de desenvolvimento obtidos a grandes custos, por meio do desenvolvimento de resiliência a riscos é essencial para alcançar prosperidade. Isto é verdade, seja no enfrentamento a desastres naturais, pandemias, crises financeiras, ondas de criminalidade em nível comunitário, ou doença severa do provedor da família. O risco nunca pode inteiramente ser eliminado. Porém, as pessoas e instituições podem desenvolver resiliência ao risco ao implementar uma abordagem que inclua medidas políticas estruturais, prevenção de base comunitária, educação, treinamento, e regulação efetiva(WORLD BANK, 2014, introdução s/p)⁶⁹.

⁶⁷ No original: *another concern is the missed development opportunities that arise when necessary risks are not taken. Pursuing opportunities requires taking risks, but many people, especially the poor, are often reluctant to do so, because they fear the potential negative consequences. Failure to act can trap people in poverty, leaving them vulnerable to negative shocks and even less able to pursue opportunities that would otherwise improve their well-being* (WORLD BANK, 2014, introdução, s/p).

⁶⁸ No original: *“this report calls for individuals and institutions to move from being “crisis fighters” to becoming “proactive and systematic risk managers”(WORLD BANK, 2014, introdução, s/p).*

⁶⁹ No original: *There is substantial evidence that recognizing and preparing for risk can pay off abundantly. For instance, many developing countries displayed resilience in the face of the recent global financial crisis because they had previously reformed their macroeconomic, financial, and social policies. Protecting hard-won development gains by building resilience to risk is essential to achieving prosperity. That is true whether one is grappling with natural disasters, pandemics, financial crises, a wave of crime at the community level, or the severe illness of a household’s chief provider. Risk can never be completely eliminated. But people and*

A tipologia de riscos desenhada pela entidade, enfatiza a necessidade de intervenções de gerenciamento destes riscos, em especial, quanto aos riscos denominados de idiossincráticos – assim definidos:

Riscos idiossincráticos, que são específicos a indivíduos ou famílias, não são menos importantes ao bem-estar das pessoas. Perder o emprego, ou não encontrar um, devido a habilidades inadequadas, por ser vitimado por crimes, ou por um rompimento familiar devido a crises financeiras ou imigração forçada pode ser devastador, particularmente para famílias e indivíduos vulneráveis (WORLD BANK, 2014, p. 4)⁷⁰.

Desta forma, haveria que se auxiliar as famílias a minimizarem os impactos da exposição aos riscos, maximizarem as oportunidades de desenvolvimento, pois “o gerenciamento de risco pode erigir a capacidade de redução de perdas e aumentar os ganhos que as pessoas experienciam enquanto conduzem suas vidas e buscam oportunidades de desenvolvimento”(WORLD BANK, 2014, p. 5)⁷¹. A abordagem de gerenciamento de riscos inclui estratégias de prevenção, promoção de resiliência e coping. Em especial, considera-se fundamental a instrumentalização das famílias pobres para o gerenciamento de riscos pois:

Dado que os recursos são limitados, estabelecer prioridades e fazer escolhas é tanto inevitável, quanto necessário. Por exemplo, uma família que resida em uma comunidade violenta, enfrenta riscos a segurança, saúde, e à propriedade, portanto precisa decidir sobre como alocar seu orçamento limitado, para se proteger contra cada um destes riscos (WORLD BANK, 2014, p. 9)⁷².

institutions can build resilience to risk by applying a balanced approach that includes structural policy measures, community-based prevention, insurance, education, training, and effective regulation(WORLD BANK, 2014, introdução s/p).

⁷⁰ No original: *idiosyncratic risks, which are specific to individuals or households, are no less important for people's welfare. Losing a job or not finding one because of inadequate skills, falling victim to disease or crime, or suffering a family breakup from financial strain or forced migration can be overwhelming, particularly for vulnerable families and individuals* (WORLD BANK, 2014, p.4).

⁷¹ No original: *risk management can build the capacity to reduce the losses and improve the benefits that people may experience while conducting their lives and pursuing development opportunities* (WORLD BANK, 2014, p.5).

⁷² No original: *given limited resources, setting priorities and making choices is both unavoidable and necessary. For instance, a family living in a violence-ridden community faces safety, health, and property risks and must choose how to allocate its limited budget to protect and insure against each of these risks* (WORLD BANK, 2014, p.9).

O quadro analítico para o gerenciamento de risco (WORLD BANK, 2014), baseado nas “teorias econômicas de decisão diante de incerteza”⁷³, propõe etapas que se inter-relacionam:

Levantamento dos objetivos fundamentais e motivação para o gerenciamento de risco, ou seja, resiliência em face de eventos adversos e prosperidade através da busca de oportunidades;
 -Compreensão do ambiente em que os riscos e oportunidades ocorrem;
 -Considerar o que o gerenciamento de riscos propõe: preparação e *coping* em relação tanto a eventos adversos quanto eventos positivos;
 -Introdução ao potencial papel que grupos e ações coletivas em diferentes níveis da sociedade para superar os obstáculos que as pessoas enfrentam quanto ao gerenciamento de riscos (WORLD BANK, 2014, p. 11).

Apontam-se como causas para gerenciamento deficitário de risco, a falta de recursos financeiros, a falta informação e falhas cognitivas (inabilidade de ação), e falhas comportamentais (BANCO MUNDIAL, 2014). Como forma de superar as vulnerabilidades, e gerenciar riscos, a entidade propõe uma “abordagem holística” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 19) que compreenda a participação de diferentes setores da sociedade, porém, com ênfase na responsabilização dos indivíduos, famílias e comunidades:

As pessoas podem confrontar riscos que estão além de sua capacidade, de forma bem-sucedida, compartilhando o gerenciamento de riscos com outros. Elas podem partilhar o risco coletivamente através de diversas sobreposições de agrupamentos sociais e econômicos (*sistemas*). De fato, a necessidade de gerenciar risco e buscar oportunidades coletivamente, com frequência, é a razão pela qual estes grupos se formaram em primeiro lugar (...) Os seus diferentes escopos podem permitir lidar com choques e exposições de acordo com sua escala:

-A *Família* é a primeira instância de suporte, compartilhando recursos, e protegendo seus membros – especialmente os vulneráveis – e permitindo que invistam em seu futuro;

-*Comunidades* provêm redes informais de seguros e proteção, auxiliando as pessoas a lidar com riscos idiossincráticos e compartilhando recursos para o enfrentamento a riscos comuns;

Empresas podem absorver choques e explorar as oportunidades que advém dos riscos, contribuindo para empregabilidade mais estável, aumento de renda, maior inovação e produtividade;

-O *sistema financeiro* pode facilitar a utilização de ferramentas de gerenciamento de risco como poupança, seguros, e crédito;

-O *Estado* possui as ferramentas e a escala necessária para gerenciar riscos sistêmicos em nível nacional e regional, e proporcionar um ambiente adequado para que os outros sistemas funcionem, e prover apoio direto as pessoas vulneráveis. Estas funções podem ser alcançadas através da provisão de proteção social

⁷³ No original: *The insights derived from the economics of decision under uncertainty provide an analytical framework for risk management*(WORLD BANK, 2014, p.11). Refere-se a um dos campos de aproximação da Economia à teorias psicológicas, em especial, de matriz cognitivo-comportamental.

(previdência social e assistência) e bens públicos (defesa nacional, infraestrutura, lei e ordem)(grifo do autor, WORLD BANK, 2014, p. 19)⁷⁴.

A abordagem proposta pela entidade se baseia, fundamentalmente, nas teorias de capital humano e capital social, de matiz neoliberal. Como desdobramento desta lógica, o Banco Mundial em suas orientações, progressivamente atribui centralidade à família (e as comunidades, por extensão) quanto ao gerenciamento de riscos – que teriam a atribuição de fazer suplência às carências de provimento do Estado:

Proteção e mecanismos de seguro no nível familiar são particularmente importantes quanto aos riscos idiossincráticos, e ainda mais relevantes quando os mercados ou a seguridade social é deficitária. Proteção contra choques adversos é especialmente importante para aqueles vulneráveis nas famílias: os jovens, os idosos, os enfermos(...).Sobretudo, compartilhar tempos difíceis (ou bons) ocorre naturalmente nas famílias. De fato, compartilhar riscos entre a família e entre as gerações tem sido uma forma básica de seguro desde tempos imemoriais. A família extensa desempenha um papel ativo, especialmente nos países em desenvolvimento. Da mesma forma, evidências de diversos países do mundo indicam que membros da família que emigram, assistem suas famílias através do envio de recursos financeiros, quando choques negativos ocorrem em seus lugares de origem (WORLD BANK, 2014, p. 21)⁷⁵.

Neste sentido, as políticas públicas, através da oferta descentralizada de serviços, teriam como tarefa, auxiliar as famílias a maximizar o aproveitamento de seus recursos (objetivando os melhores retornos destes investimentos), através de mudanças comportamentais e fortalecimento de seus vínculos intrafamiliares:

⁷⁴ No original: *People can successfully confront risks that are beyond their means by sharing their risk management with others. They can pool their risk collectively through various overlapping social and economic groupings (systems). Indeed, the need to manage risk and pursue opportunity collectively may often be a key reason why these groups or systems form in the first place. Their different scope may allow them to handle shocks and exposures that match their scale:*

- *The **household** is the primary instance of support, pooling resources, protecting its members – especially the vulnerable – and allowing them to invest in their future ; **Communities** provide informal networks of insurance and protection, helping people deal with idiosyncratic risks and pooling resources to confront common risks; **Enterprises** can help absorb shocks and exploit the opportunity side of risk, contributing to more stable employment, growing income, and greater innovation and productivity; **The financial system** can facilitate useful risk management tools such as savings, insurance, and credit ; The state has the scale and tools to manage systemic risks at the national and regional levels, to provide an enabling environment for the other systems to function, and to provide direct support to vulnerable people. These roles can be achieved through the provision of social protection (social insurance and assistance), public goods (national defense, infrastructure, law and order)* (grifo do autor, WORLD BANK, 2014, p. 21).

⁷⁵No original: *protection and insurance at the household level are particularly important for idiosyncratic risks and even more relevant when market or social insurance is lacking. Protection against adverse shocks is especially important for the vulnerable within the household: the young, the old, and the ill.(...) Moreover, sharing bad times (and good times) occurs naturally in the household. Indeed, pooling risk within and across family generations has been a basic form of insurance from time immemorial. The extended family plays an active role, especially in developing countries (...) Similarly, evidence from several countries around the world indicates that family members who migrate assist their families through remittances when negative shocks occur in their place of origin* (WORLD BANK, 2014, p.21).

Famílias são unidades pequenas, porém complexas. As motivações de seus membros podem ir do altruísmo ao auto interesse, as relações intrafamiliares podem ser baseadas em objetivos comuns ou poder de barganha, e as conexões das famílias na sociedade podem ser fluidas ou remotas. Estas características possuem grande influência em relação ao quão bem uma família funciona como base de apoio para o enfrentamento ao risco, e a busca de oportunidades (WORLD BANK, 2014, p. 21)⁷⁶.

Ainda, é preciso que, além das famílias, as comunidades se articulem para gerenciar riscos e compartilhar recursos – através do fortalecimento dos vínculos entre as diferentes famílias de uma comunidade e a mobilização de seu capital social. Além da provisão de serviços básicos pelo Estado, sustenta-se a necessidade de que os mercados, através do setor empresarial, também seja incluído, uma vez que este é percebido como um ator que compartilha objetivos comuns, quanto ao gerenciamento dos riscos:

O setor empresarial compreende trabalhadores e proprietários, as configurações que organizam a sua relação, e as tecnologia que transforma fatores de produção em mercadorias e serviços(...) Enquanto o proprietário de uma única empresa busca maximizar seus lucros, o setor empresarial como um todo, compreende os interesses de trabalhadores, proprietários e consumidores(WORLD BANK, 2014, p. 25)⁷⁷.

Esta contribuição do setor empresarial a possibilidade de superação de vulnerabilidades econômicas das famílias pobres está relacionada a primazia do setor empresarial na condução de processos de flexibilização – que promoveria prosperidade, através da inclusão formal dos pobres no mercado de trabalho:

Duas características incrementam a habilidade do setor empresarial para contribuir para a resiliência das pessoas e prosperidade: *flexibilidade*, e ao longo do tempo, *formalidade*. Flexibilidade é a capacidade do setor empresarial como um todo (proprietários, trabalhadores, tecnologia) de se adaptar a mudanças de condições. Isto não deve ser confundido com simples demissão de trabalhadores. O setor empresarial flexível é mais capaz de responder a choques, alocando recursos dentro de empresas e entre empresas, promovendo o compartilhamento de riscos, e inovação em um mundo em constante mudança(grifo do autor, WORLD BANK, 2014, p. 26)⁷⁸.

⁷⁶ No original: *Households are small but complex units. The motivations of their members can range from altruism to self-interest, the intra household relationships can be based on common goals or relative bargaining power, and the household's connections to society can be fluid or remote. These characteristics can have great influence on how well the household functions as a first line of support to confront risk and opportunity* (WORLD BANK, 2014, p.21).

⁷⁷ No original: *The enterprise sector comprises workers and owners, the arrangements that organize their relationships, and the technologies that turn production factors into goods and services. (...) Whereas the owner of a single enterprise might seek to maximize its profits, the enterprise sector as a whole encompasses the interests of workers, owners, and consumers* (WORLD BANK, 2014, p.25).

⁷⁸ No original: *Two characteristics enhance the ability of the enterprise sector to contribute to people's resilience and prosperity: **flexibility** and, over time, **formality**. Flexibility is the capacity of the entire enterprise sector (owners, workers, technologies) to adjust to changing conditions. It should not be confused with the simple ease*

Neste contexto, as políticas públicas relacionadas ao setor empresarial devem promover reformas que assegurem a possibilidade de flexibilização, assegurando bom ambiente para os negócios através de “garantia da propriedade intelectual e certeza dos marcos regulatórios, conjuntamente com baixos custos para a entrada e saída de empresas” (WORLD BANK, 2014, p. 27)⁷⁹.

Finalmente, o governo talvez seja guiado por ideologia, pensamento mágico-otimista, ou simples desespero ao confrontar-se com dificuldades e problemas genuínos, ao invés de se apoiar em medidas baseadas em boas evidências e análise. Um exemplo comum são as regulações do mercado de trabalho que pretendem defender os interesses dos trabalhadores, mas acabam protegendo poucos e contribuindo para as raízes de um amplo setor informal (WORLD BANK, 2014, p. 40)⁸⁰.

of firing workers. An enterprise sector that is flexible is more capable of responding to shocks by allocating resources within and across enterprises, promoting risk sharing, and innovating in an ever-changing world(grifo do autor, WORLD BANK, 2014 p.26).

⁷⁹ No original: *secure property rights and regulatory certainty, along with low costs for firm entry and exit* (WORLD BANK, 2014, p.27).

⁸⁰ No original: *finally, the government may be guided by ideology, wishful thinking, or simple desperation when confronting difficult and genuine problems, instead of relying on measures based on good evidence and analysis. A common example is labor market regulations that purport to defend workers' interests but wind up protecting only a few and contributing to the roots of a large informal sector. Inflationary financing of budget deficits or variable and inconsistent macroeconomic policies in the face of crisis are other examples: sooner rather than later, both paths lead to increased uncertainty, macroeconomic instability, and possibly even protracted recessions*(WORLD BANK, 2014, p.40).

6A PRODUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONEXÕES

A formalização da Política Nacional de Assistência Social de 2004, e a configuração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sinalizam um ponto de inflexão no desenvolvimento da Política de Assistência Social no país – uma que vez institucionalizam previsões inicialmente incorporadas à Constituição Federal de 1988, e posteriormente, expressas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. À normatização destas provisões, seguiu-se a caracterização dos serviços socioassistenciais que a compõe, a definição de seus objetivos, e engendramento de mecanismos de normalização das ações técnicas dos profissionais (fundamentalmente, por meio de cadernos de orientações técnicas destinados aos serviços dos distintos níveis de proteção social).

Diversos autores apontam que a reconfiguração da Política de Assistência Social sustenta-se em elementos que permitem compreendê-la à luz do conceito de Biopolítica, como proposto por Foucault (1999). No entanto, é possível argumentar que, se de modo geral, as políticas públicas podem ser compreendidas a partir do quadro de inteligibilidade da Biopolítica, a frequente inflação do conceito tende a reduzir seu potencial crítico, pois as especificidades de cada política pública – suas particulares expressões de estratégias de saber-poder – tendem a ser obnubiladas. Deste modo, resta fundamental seguir a trama conceitual na qual se apoia a configuração do sistema, seus serviços tipificados e a configuração de seus objetivos. Para tanto, a análise dos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social, em conjunto com os demais instrumentos normativos mencionados, nos auxilia a conferir visibilidade aos enunciados que configuram as transformações discursivas que sustentarão a implementação da PNAS e do SUAS como prática de governamentalidade.

No capítulo subsequente pretendemos indicar a conexão entre o discurso neoliberal que configura as orientações do Banco Mundial quanto à implementação de políticas sociais, e o desenvolvimento da PNAS – tendo como eixo condutor, a questão do homo oeconomicus em sua relação com o liberalismo econômico. Nos capítulos posteriores propomos: a análise documental das Conferências Nacionais de Assistência Social no período que antecede a promulgação da PNAS (1995-2003); análise da PNAS e orientações técnicas correlatas; desdobramentos da PNAS como percebidos nas conferencias posteriores (2005-2013).

70 GOVERNO ECONÔMICO DAS CONDUTAS

Michel Foucault nos cursos do *College de France* dos anos finais da década de 1970 compõe um tríptico no qual se dedica a problemas relativos a práticas de governo agenciadas pelo Estado⁸¹. Apoiado na estratégia genealógica, Foucault dedica-se a dar visibilidade à realidade compósita do Estado, com o intuito de rastrear a produção de práticas de governo em quadros históricos amplos. Ao afirmar que “o Estado não tem essência” (FOUCAULT, 2008a, p. 105), pontua-se um deslocamento que permite a abertura de caminhos de pesquisa relativos a diferentes práticas que, embora relacionadas, podem ser problematizadas de formas relativamente autônomas. Não sendo monolítico, o Estado passa a ser compreendido como um *locus* de confluência de variadas práticas de governo, não lhe sendo reservado a centralidade de produção destas práticas:

O Estado não é um universal. O Estado não é em si uma fonte autônoma de poder. O Estado nada mais é que o efeito, o perfil, o recorte móvel de uma perpétua estatização, ou de perpétuas estatizações, de transações incessantes que modificam, que deslocam, que subvertem, que fazem deslizar insidiosamente, pouco importa, as fontes de financiamento, as modalidades de investimento, os centros de decisão, as formas e os tipos de controle, as relações entre autoridades locais, a autoridade central, etc. Em suma o Estado não tem sentimentos, nem bons nem maus, mas não tem entranhas, no sentido que não tem interior. O Estado não é nada mais que o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas (FOUCAULT, 2008a, p. 106).

Desde este ângulo, de maneira explícita Foucault denota a passagem (ou sobreposição) do exercício do poder disciplinar – expresso por meio de um conjunto de práticas que se dirigem à docilização dos corpos com vistas à majoração de sua utilidade – à biopolítica das populações. Seguindo este movimento, se por um lado o conceito de Biopolítica nos permite compreender práticas e conjuntos de saberes relacionados à governamentalidade liberal, por outro, poderíamos advogar que mesmo a Biopolítica das populações (como quadro referencial mais amplo), poderia também ser compreendida como uma realidade compósita – o que nos leva a pensá-la no plural – as biopolíticas.

⁸¹Nos referimos aos cursos de 1975-1976 (Em Defesa da Sociedade); 1977-1978 (Segurança, Território, População) e 1978-1979 (Nascimento da Biopolítica). Como mencionado em capítulo anterior, o sentido do termo governo para Foucault não se restringe a práticas estatais; ao contrário, são as estratégias de condução das condutas anteriores ao surgimento do Estado (Moderno), que fundam a possibilidade de sua emergência. A formação do Estado governamentalizado, progressivamente, configura uma forma de exercício de poder que tem como objetivo principal a população, por suporte de saber a economia política, e por instrumentalidade, os dispositivos de segurança.

Esta chave de leitura é sustentada por Farhi Neto (2010, p. 156) ao visibilizar as principais biopolíticas:

A população é governável enquanto sua saúde é objeto para um poder medical, enquanto a purificação de sua raça é o objeto de uma mecânica de guerra, enquanto seu sexo é a protuberância à qual se agarra um dispositivo de sexualidade, enquanto sua predisposição ao dano é o correlativo de um dispositivo de segurança. Se aceitamos que a população é governável somente enquanto dispõe de uma materialidade sobre a qual uma biopolítica pode tomar forma, então, nossa intenção é apresentar o governo econômico, como mais uma materialidade constitutiva da população, que a torna suscetível a uma forma de governo: “o governo econômico”.

Deste modo, consideramos que a Política Nacional de Assistência Social, configura-se como uma biopolítica relacionada ao governo econômico da população, em aliança aos dispositivos de segurança. Para que seja possível aprofundar esta análise, apresentaremos as considerações de Foucault quanto à razão econômica liberal – o suporte de saber que sustenta as práticas biopolíticas, desde seu viés econômico.

7.1 LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E CAPITAL HUMANO

A passagem do exercício do poder soberano à crítica da razão governamental expressa uma transformação fundamental da posição ocupada pelo direito nas práticas de governo. Se até os séc. XVI e XVII, pode-se apontar uma “aparência penal do direito público” (FOUCAULT, 2008, p. 18), ou seja, uma espécie de linha demarcatória do espaço de ação do soberano – da qual a ultrapassagem sinaliza excesso passível de punição – a partir do século XVII há a emergência de uma limitação interna da razão governamental, que não se relaciona mais com o direito, mas apoia-se na economia política – entendida, de modo geral como o “método de governo capaz de assegurar a prosperidade de uma nação” (FOUCAULT, 2008a, p. 19).

Neste momento, tratava-se de assegurar as condições de concorrência econômica entre Estados. Como diz Foucault:

A economia política reflete sobre as próprias práticas governamentais, e ela não interroga essas práticas governamentais em termos de direito para saber se são legítimas ou não. Ela as encara do prisma da sua origem, mas sob os seus efeitos, não se perguntando por exemplo: o que é que autoriza um soberano a cobrar impostos?, mas simplesmente: quando se cobra um imposto nesse momento dado, de tal categoria de pessoas ou de tal categoria de mercadorias, o que vai acontecer?

Pouco importa ser esse direito legítimo ou não, o problema é saber quais efeitos ele tem e se esses efeitos são negativos(FOUCAULT, 2008a, p. 21).

Essa perspectiva assumida pela economia política introduz uma leitura que tende a naturalizar os fenômenos econômicos. Assim, a ação governamental deve, portanto, autolimitar-se, “respeitando esta *natureza*” (grifo nosso, FOUCAULT, 2008a, p. 22). Desse modo, os efeitos das práticas governamentais passam a ser avaliados de acordo com sua eficiência e não mais legitimidade.

Este deslocamento, propõe Foucault, instaura um novo regime de verdade das artes de governar. Isto se deve ao fato de que o cálculo das intervenções (o quanto se deve governar?) está relacionado à possibilidade de exercício de um conhecimento a respeito dos mecanismos de funcionamento de um objeto assumido como natural: a economia:

O objeto de todos esses empreendimentos concernentes a loucura, à doença, à delinquência, à sexualidade e àquilo de que lhes falo agora é mostrar como o par ‘série de práticas/regimes de verdade’ forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o legitimamente à demarcação do verdadeiro e do falso’(...) a política e a economia, que não são nem coisas que existem, nem erros, nem ilusões, nem ideologias. É algo que não existe e, no entanto está inscrito no real, estando subordinado a um regime que demarca o verdadeiro do falso(FOUCAULT, 2008a, p. 27).

A partir do séc. XVIII, com o progressivo deslocamento que surge com a nova razão governamental, a questão dos limites do governo se transfere do âmbito do direito para a economia. Assim, “a economia política surge, do cruzamento da prática governamental com um princípio de autorregulação dessa prática, a partir de um novo ‘lugar de verdade’, o mercado” (Farhi Neto, 2010, p. 163). Deste modo, o mercado passa ser o privilegiado espaço de veridicção dos atos de governo, que não serão mais avaliados como justos ou injustos, mas verdadeiros ou falsos, eficientes ou não eficientes, sob a lente da economia política.

7.2 NEOLIBERALISMO E AS TEORIAS DO CAPITAL HUMANO

Os neoliberais americanos da Escola de Chicago, engendrando o desenvolvimento das Teorias do Capital humano, sinalizam a entrada da análise econômica em um campo até então considerado não econômico. De acordo com Foucault (2008a), os teóricos do neoliberalismo partem da consideração de que a economia política clássica centra suas análises nas variáveis terra, capital e trabalho. No entanto, a variável trabalho, do ponto de

vista de um aprofundamento teórico, teria sido preterida em relação às demais, ou seja, assumida apenas em seus aspectos quantitativos, e não em sua natureza – tomada apenas como mais um aspecto da produção:

Mutação epistemológica essencial dessas análises neoliberais é que elas pretendem mudar o que havia constituído de fato o objeto, o domínio de objetos, o campo de referencia geral da análise econômica. (...) para os neoliberais, a análise econômica deve consistir, não no estudo desses mecanismos, mas no estudo da natureza e das consequências do que chamam de opções substituíveis, isto é, o estudo e a análise da maneira como são alocados recursos raros para fins que são concorrentes, isto é, para fins que são alternativos, que não podem se sobrepor uns aos outros (FOUCAULT, 2008a, p. 306).

Assim, a questão da análise econômica, de acordo com esta perspectiva, deve se dirigir ao problema de quais são os mecanismos que levam os indivíduos a alocarem estes recursos raros de uma determinada maneira – ou seja, a expressão de seu interesse e comportamento. Neste momento, coloca-se, fundamentalmente, a questão do comportamento humano e da racionalidade que o impulsiona. Portanto, propõe-se um novo conjunto de problemas ao redor um uma pergunta fundamental: como quem trabalha utiliza os recursos de que dispõe?

Para os teóricos do Capital Humano, desde a perspectiva de quem trabalha, o salário é considerado uma renda, resultado de um capital – o conjunto de competências e aptidões de que dispõe um determinado trabalhador. Este “capital” se apresenta não como um capital como os demais, pois se trata de algo que é inseparável de seu detentor. Desta maneira, o trabalhador é compreendido como uma máquina, no sentido positivo do termo, uma “máquina de produzir fluxos de renda” (FOUCAULT, 2008a, p. 309) – em oposição a críticas sociológicas ou psicológicas, que apontam o homem-máquina como resultado da alienação do trabalho. Neste sentido, esta concepção se coloca em oposição à ideia de que a força de trabalho seria algo a se vender como mercadoria:

Não é uma concepção de força de trabalho, é uma concepção do capital-competência, que recebe, em função de variáveis diversas, certa renda que é um salário, uma renda-salário, de sorte que é o próprio trabalhador que aparece como uma espécie de *empresa para si mesmo* (grifo nosso, FOUCAULT, 2008a, p. 310).

Esta concepção de capital-competência nos direciona, então, à questão do homo oeconomicus. A concepção clássica do homo oeconomicus o define como o parceiro das trocas comerciais, de acordo com critérios de utilidade/necessidade. Quanto a isso, o neoliberalismo modula um deslocamento fundamental: o homem passa a ser compreendido

como um “empresário de si mesmo” (FOUCAULT, 2008a, p. 311), e consumidor de sua própria satisfação (inclusive, de suas necessidades básicas). O capital humano de que dispõe é composto de elementos inatos (mais uma vez, o natural) e de outros elementos adquiridos (mediante investimentos realizados). Assim, a vida, tomada como capital, entra em um jogo de cálculos, que se tornam inteligíveis com a lente da economia.

Como exemplo, temos a objetificação das relações familiares – que sob esta luz, passam a ser compreendidas como investimento em capital humano, assim como as práticas educacionais e os cuidados em saúde. Em conjunto, o investimento nas relações familiares, educação e saúde, perfazem o objetivo de que este capital humano possa “primeiro ser melhorado, segundo ser conservado e utilizado pelo maior tempo possível” (FOUCAULT, 2008a, p. 316). Portanto, a lógica desde a qual opera o homo oeconomicus se estende do indivíduo à sua família – concebida, igualmente, como unidade econômica:

Uma economia feita de unidades-empresa, uma sociedade feita de unidades-empresas; é isso que é, ao mesmo tempo, o princípio de decifração ligado ao liberalismo e sua programação para a racionalização tanto de uma sociedade como de uma economia (FOUCAULT, 2008b, p. 310).

O desenvolvimento histórico do neoliberalismo desenhado por Foucault, em especial quanto aos fundamentos das teorias do capital humano, aponta significativa influência do economista austríaco Friedrich Hayek – cuja perspectiva é central para o desenvolvimento das Teorias do Capital Humano que servem de suporte às orientações expressas nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, e no reordenamento da Política Nacional de Assistência Social (em especial, quanto as direções previstas em suas orientações técnicas) Hayek (1982) propõe deslocamentos em relação ao uso corrente do termo “economia”, sugerindo a introdução do conceito de *Cataláxia*, para representar a ordem do mercado. Para o autor, a etimologia do termo economia, nos induziria a abordar o objeto a partir de uma concepção que circunscreveria a análise deste campo apenas as unidades de produção econômica (casa, fazenda, empresa, etc.), reduzindo seu escopo ao estudo do uso dos recursos de que esta unidade dispõe – e que utiliza de acordo com seu interesse em maximizar ganhos, alocando, para tanto, recursos escassos em fins alternativos – ou seja, nos levaria a enfatizar somente a dimensão da escolha individual como uma orientação planejada que, neste caso, é centralizada em cada uma destas unidades. A ênfase no uso do conceito de *Cataláxia* intenciona contornar esta limitação, direcionando o foco de análise ao espaço da ordem do mercado, no qual entram em agenciamento as múltiplas relações entre estas unidades

econômicas, nos termos de Hayek, “o mútuo ajustamento de diversas economias individuais no mercado” (HAYEK, 1982, p. 109). Trata-se, fundamentalmente, portanto, de compreender a natureza desta ordem espontânea que se produz na interação de pessoas e empresas que se desenvolvem de acordo com as mediações do direito, na forma do contrato.

O argumento central desenvolvido pelo autor diz respeito à defesa do individualismo do “sujeito de interesse”, em que a busca exclusiva da maximização de ganhos pessoais no mercado resultaria na maximização dos ganhos para todos, sendo o conjunto dos interesses pessoais distintos, ou concorrentes. Neste sentido, o mercado se situaria em um âmbito extramoral, no qual não faria sentido, nem seria desejável, estabelecer objetivos sociais comuns, pois “a sociedade é de fato irreconciliável com ‘solidariedade’, no sentido de uma unidade na busca de um objetivo comum” (HAYEK, 1982, p. 111).

Desde esta perspectiva, o mercado teria a função de conservar um espaço de “reconciliações pacíficas” (HAYEK, 1982, p. 112) dos interesses divergentes, ou uma forma de produção efetiva de consenso quanto a alocação de recursos, sem que estas sejam definidas de antemão. Neste sentido, a tarefa da política não seria tomada como o âmbito da disputa em relação a alocação de recursos escassos – no conjunto da produção de uma dada sociedade – mas em “assegurar uma ordem geral abstrata que assegure para os seus membros as melhores chances de sucesso para os seus diferentes, e em grande parte desconhecidos, objetivos particulares” (HAYEK, 1982, p. 114).

Desta forma, a economia é compreendida como um ‘jogo’ em que, se estabelecendo as regularidades de forma inequívoca (direito), as posições particulares se distribuem naturalmente, a partir das disposições e competências individuais. Assim, não haveria necessidade moral de se justificar redistribuições, de renda ou de riqueza, pois em princípio estariam todos em condições de igualdade para perseguir seus interesses específicos – mesmo fatores aleatórios que desequilibram situacionalmente as possibilidades individuais de êxito, seriam distribuídos aleatoriamente. Por este motivo, a verdadeira injustiça seria a intervenção de alguma forma de autoridade que fizesse pender este suposto equilíbrio em favor de alguma parte individual. O estabelecimento de regras de conduta no mercado é fundamental para garantir a segurança da livre-concorrência e, portanto, não “devem determinar o que alguém deve fazer (exceção feita às obrigações contraídas voluntariamente), mas o que não devem fazer” (HAYEK, 1982, p. 123).

Para Hayek, o jogo da livre concorrência, portanto, deve garantir as regras gerais de disputa, e não pode determinar os resultados particulares – única maneira de garantir a ordem espontânea que se produz naturalmente a partir dos resultados das interações de mercado.

Neste sentido, a justiça reside na previsibilidade e estabilidade das regras, não nos resultados particulares. Justamente, é apenas no âmbito da manutenção da previsibilidade e estabilidades destas regras que o Estado deve intervir e, segundo o autor austríaco, mesmo esta forma de participação no mercado não poderia, a rigor, ser considerada uma intervenção, pois “não poderíamos chamar de intervenção se nós lubrificássemos um relógio, ou de qualquer outra forma assegurássemos as condições de que necessita um mecanismo para o seu adequado funcionamento” (HAYEK, 1982, p. 128).

Esta concepção de liberdade, ou autonomia – compreendida como busca de interesses particulares que é própria do homo oeconomicus – converge à perspectiva de outro expoente da escola de Chicago, o economista Milton Friedman (2002). Para o autor, a liberdade econômica seria uma condição para liberdade política:

Percebida como um meio para a liberdade política, arranjos econômicos são importantes devido ao seu efeito na concentração ou dispersão de poder. O tipo de organização que provê liberdade econômica diretamente, capitalismo competitivo, também promove liberdade política porque separa poderio econômico de poderio político e assim permite que um compense o outro (FRIEDMAN, 2002, p. 9).

Friedman (2002, p. 9), essencializa o estado natural do homem, definindo-o como “tirania, servidão e miséria”, de modo que a liberdade política apenas poderia ser alcançada com o desenvolvimento do livre mercado capitalista. No entanto, assinala que, a tendência ao coletivismo, e o amplo Estado de Bem Estar Social do pós-guerra, interferiram com a liberdade alcançada com o capitalismo, pois a intervenção do Estado na economia acarreta perdas quanto à liberdade política possível. Deve-se manter, portanto, a liberdade de intercâmbio econômico, assegurando as liberdades individuais e delimitando o âmbito de atuação do governo:

O governo é essencial, tanto com um fórum para determinar ‘as regras do jogo’, quanto para arbitrar a interpretação e a aplicação da regras decididas. O que o mercado faz é reduzir o escopo de questões que precisam ser decididas por meio políticos, e portanto, minimiza a extensão em que o governo precisa participar diretamente no jogo político (FRIEDMAN, 2002, p. 15).

Portanto, a perspectiva defendida por Friedman é a de que reduzindo-se o papel do Estado na economia, torna-se possível pulverizar a concentração de poder – operando a disjunção de poder econômico e poder político, de modo a possibilitar um ganho de liberdade individual e coletiva. O mercado seria, desta forma, percebido como a principal instância

garantidora da liberdade política – única configuração de organização coletiva capaz de exercer controle sobre o Estado.

Esta concepção de autonomia como expressão de interesse (econômico) – o qual deve ser protegido pelo Estado por meio de sua não interferência no mercado – no entanto, não é incompatível com o provisionamento de mínimos sociais:

Mas não há dúvida de que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um **mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho** (...) tampouco se justifica que o Estado deixe de auxiliar os indivíduos provendo a eventualidades comuns contra as quais, dada a sua natureza imprevisível, poucos se podem precaver de forma adequada. Nos casos em que **a provisão de assistência normalmente não enfraquece nem o desejo de evitar tais calamidades nem o esforço de anular suas consequências** (nas doenças e acidentes, por exemplo) – quando se trata, em suma, de riscos que podem ter cobertura de seguro –, é bastante justificável que o estado auxilie na organização de um esquema abrangente de previdência social (grifo nosso, Hayek, 2010, p. 128)

Para Hayek (2010), estas provisões devem ser apenas suficientes para a conservação da força de trabalho, mas não devem ser amplas a ponto de que comprometam o interesse individual (capacidade de empreender e assumir riscos econômicos) e as condições de disputa no âmbito do mercado – ou seja, a competição entre os sujeitos por melhores ocupações profissionais e remuneração, de acordo com a demanda e oferta produzida pelas empresas no mercado de trabalho. Portanto, o autor não objeta contra o provisionamento estatal deste mínimo àqueles que, por condições fortuitas (pessoas com deficiências incapacitantes para o trabalho, catástrofes naturais, ou acidentes) não participam do livre mercado de trabalho. No entanto, não objetiva-se

Proteger indivíduos ou grupos contra a redução de suas rendas (redução que, embora imerecida, ocorre diariamente numa sociedade competitiva), contra perdas que impõem duras privações, sem justificação moral, e que, contudo, são inseparáveis do sistema de concorrência. A reivindicação desse tipo de segurança é, pois, um outro aspecto da exigência de uma justa remuneração, proporcional aos méritos subjetivos e não aos resultados objetivos do esforço individual. Essa espécie de segurança ou justiça não parece conciliável com a livre escolha da ocupação (HAYEK, 2010, p. 129)

Deste modo, torna-se fundamental garantir que a segurança de renda provisionada pelo Estado mantenha-se precária, no limite da garantia da reprodução biológica, para que se preserve o núcleo de interesse do *homo economicus* – que a partir de seu mérito particular, e dos investimentos que realiza em seu capital humano, deve disputar as condições para realizações mais abrangentes. De modo que, desta forma, a totalidade da vida de cada sujeito, deste a ótica liberal, é recoberta pelo quadro de inteligibilidade da economia – a vida como

desenvolvimento de um projeto econômico singular. Foucault (2008a) ao problematizar esta inflação de um reducionismo econômico, indica a extensão de seus efeitos:

Em que medida é legítimo e em que medida é fecundo aplicar a grade, o esquema e o modelo do homo oeconomicus a todo ator não só econômico, mas social em geral, na medida por exemplo, em que se casa, na medida em que comete um crime, na medida em que cria seus filhos, a medida em que dá afeto e passa tempo com os filhos? (FOUCAULT, 2008a, p. 366).

O aprofundamento das manobras de naturalização da conduta humana – reação ao meio – situa o interesse individual, do ponto de vista de uma teoria do governo como “aquele em que não se deve mexer” (FOUCAULT, 2008a, p. 369). Assim, vemos surgir a figura do ‘sujeito de interesse’, concebido como racional e cujo espaço de deliberação deve ser protegido. No entanto, sendo ele responsivo ao meio, e deixado livre para realizar suas escolhas, aparece com aquele que é “manejável, o que vai responder sistematicamente a modificações sistemáticas que serão introduzidas artificialmente” (FOUCAULT, 2008a, p. 369). Ou seja, a afirmação da liberdade do homo oeconomicus é a fundante condição para que seja, propriamente, objeto de práticas de governo.

Foucault (2008a), ao retomar a questão da “mão invisível” de Adam Smith, propõe uma leitura que enfatiza não o aspecto da coordenação dos processos econômicos, mas propriamente a questão da invisibilidade. Esta invisibilidade diz respeito à impossibilidade individual de compreensão dos efeitos gerais dos processos econômicos – o que veda ao sujeito de interesse buscar o bem coletivo: são os jogos coletivos de busca dos interesses individuais que resultariam, na perspectiva liberal, no máximo benefício comum:

A invisibilidade não é simplesmente um fato que, em consequência de alguma imperfeição da inteligência humana, impediria que as pessoas percebessem que há por trás delas uma mão que organiza ou que une o que cada um faz sem saber em seu foro interior. É uma invisibilidade que faz que nenhum agente econômico deva e possa buscar o bem coletivo (FOUCAULT 2008a, p. 381).

Esta invisibilidade torna-se, portanto, fundamental para assegurar a centralidade da manutenção do interesse individual do homo oeconomicus, concebido como:

A única ilha de racionalidade possível no interior de um processo econômico cujo caráter incontrolável não contesta, mas funda, ao contrário, **a racionalidade do comportamento atomístico do homo oeconomicus** (grifo nosso, FOUCAULT 2008a, p. 383).

A partir da influência de Gary Becker (1981; 1993), e demais economistas ligados ao neoliberalismo da Escola de Chicago, o *ethos* próprio ao homo oeconomicus é incorporado ao conceito de capital humano e social, e por extensão, à concepção de desenvolvimento indicada à construção das políticas sociais no período que seguiu-se a desmontagem das provisões mais amplas do Estado de Bem-Estar Social, originado no pós-guerra. Deste modo, progressivamente, modulam-se direcionamentos (como práticas de objetificação) para que os indivíduos conduzam suas vidas, e realizem suas escolhas ‘livres’, em consonância à lógica concorrencial do mercado, sob o modelo da livre empresa:

A própria vida do indivíduo – com, por exemplo, sua relação com sua família, com o seu casamento, com os seus seguros, com a sua aposentadoria – tem de fazer dele como que uma espécie de empresa permanente e de empresa múltipla (...) trata-se de desdobrar o modelo econômico, o modelo oferta-procura, o modelo investimento-custo-lucro, para fazer dele um modelo das relações sociais, um modelo de existência, uma forma de relação do indivíduo consigo mesmo, com o tempo, com seu círculo, com o futuro, com o grupo, com a família (FOUCAULT, 2008a, p. 332).

Esta manobra é fundamental ao neoliberalismo, uma vez que este é um dos centrais pontos de apoio que permitirá a conexão entre governo (condução de condutas no quadro de uma biopolítica) e indivíduo, afinal, “o indivíduo só vai se tornar governamentalizável, só vai se poder agir sobre ele na medida em que, e somente na medida em que, ele é homo oeconomicus”(FOUCAULT, 2008a, p. 345).

Será, portanto, por este vetor que pretendemos estabelecer a conexão entre as orientações dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, e a reconfiguração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O esvaziamento do campo político que se configura na PNAS, e que se expressa nos Cadernos de Orientações Técnicas, conceberá a superação da pobreza, o enfrentamento a vulnerabilidades sociais e a prevenção a riscos como desenvolvimento de capacidades e potencialidades individuais e familiares – em consonância aos conceitos de capital humano e social engendrados pela razão liberal, para a qual a produção do homo oeconomicus é medular.

8A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ESTRUTURAÇÃO E CONCEITOS OPERATIVOS

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, representa um ponto de inflexão da Política de Assistência Social no país. O processo de reconstrução da Seguridade Social, que se inicia com o movimento constituinte que inaugura a CF de 1988, assistiu, no período, o desenvolvimento desigual das políticas públicas que a compõem⁸². De acordo com Mendosa (2010) podemos identificar três principais períodos no processo de desenvolvimento e implementação da política de assistência social no país, de acordo com os principais debates e disputas que os marcaram: o período que compreende os anos que imediatamente antecedem a Constituinte, a promulgação da nova Carta Magna, e finalmente a inscrição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no plano normativo (1988-1993); o período do governo Fernando Henrique Cardoso, em que se inicia a implementação da LOAS, marcado por um cenário de intensas disputas entre os principais atores da sociedade civil inseridos neste contexto (1995-2002); e finalmente, os anos que compreendem o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e que se estende até o presente, no qual há intensas transformações institucionais, tanto no plano normativo, quanto do ponto de vista do direcionamento técnico-operativo dos serviços.

Para compreendermos a estruturação da Política Nacional de Assistência Social, nos propomos a seguir as formulações destes períodos indicados, conforme expressas nos Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social de 1995 (I Conferência de Assistência Social) a 2011 (XIII Conferência Nacional de Assistência Social).

8.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 1988 A 2002: CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 introduz modificações significativas quanto aos direitos sociais positivados no âmbito da Seguridade Social, composto pela Saúde, Previdência e Assistência Social. Conforme Yazbek (2010, p. 301) a concepção de Seguridade definida na Constituição Brasileira:

⁸²De acordo com o Art. 194 CF de 1988, A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social(BRASIL, 1988)

Apresenta-a como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto.

O posterior desenvolvimento de cada uma destas políticas que compõe a Seguridade, seguiu trajetórias independentes, restando à Assistência Social a configuração mais tardia⁸³. De acordo com Boschetti (2006, p. 185):

Diferentemente destas duas políticas (saúde e previdência), a assistência social, que durante a Constituinte não contou com a organização e defesa de movimentos sociais, de grupos mais estruturados, ficou órfã. Imediatamente após a promulgação da Constituição, **não se identificava nenhum grupo mobilizado em favor de sua regulamentação** (grifo nosso).

A primeira proposta de regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi vetada pelo então presidente, Fernando Collor de Mello, sob os argumentos do comprometimento do orçamento público, diante das provisões propostas. Este veto cataliza o processo de mobilização de diversas entidades ligadas ao exercício profissional dos Assistentes Sociais⁸⁴ que se aglutinam para a redefinição da proposta de lei e sua aprovação, o que viria a ocorrer sob o governo de Itamar Franco, em 1993. (SPOSATTI, 2006; MENDOSA, 2012). A LOAS representa um ponto de avanço em relação ao desenvolvimento da Assistência Social no país, pois se coloca como um primeiro momento de refinamento das provisões gerais da política, desde o quadro inespecífico em que ela é apresentada no âmbito da Seguridade da CF de 1988, conforme os art. 203 e 204:

Art. 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

⁸³No período posterior a CF de 1988, há a promulgação da Lei Orgânica da Saúde em 1990, da Previdência Social em 1991, e da Assistência Social somente em 1993.

⁸⁴De acordo com Mendosa (2012) entre as entidades se destacam: o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e as Associações Nacionais e Regionais dos Empregados da LBA (Anasselba e Asselbas) e da Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS)

Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Quanto às proteções asseguradas, a LOAS introduz modificações significativas, uma vez que se opera um maior detalhamento de algumas provisões, não obstante o fato de que, em larga medida, estes direitos restaram ainda indefinidos. Do ponto de vista da circunscrição do espaço destinado à Assistência Social, no conjunto das demais políticas sociais, o capítulo I define os eixos desde o qual os desdobramentos posteriores da política estarão circunscritos:

CAPÍTULO I – DAS DEFINIÇÕES E DOS OBJETIVOS

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, **que prove os mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento **às necessidades básicas**.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando **ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais** e à universalização dos direitos sociais (Grifo nosso, BRASIL, 1993).

A lei estabelece, de maneira inédita, princípios e diretrizes que, posteriormente serviriam de fundamento para a consolidação da PNAS e do SUAS, ou seja, condição de possibilidade para sua emergência. De forma análoga ao Sistema Único de Saúde (SUS), propõe a descentralização político-administrativa para os estados e municípios, participação popular na formulação e avaliação das políticas, e primazia do Estado em sua condução, prevendo a futura organização em forma de sistema. Para tanto, como condição de elegibilidade de financiamento, passa a ser imperativa a constituição de Conselhos de Assistência Social, Plano de Assistência Municipal e Fundo público específico.

Consideramos que os trechos destacados são importantes para compreendermos as respostas estatais que advirão quanto à centralidade da superação da pobreza como objetivo central da política de assistência social, e as respostas governamentais quanto a definição dos

‘mínimos sociais’⁸⁵. A questão irá servir como o ponto de apoio para o engendramento de programas de transferência focalizados (em consonância ao preconizado pelo Banco Mundial), que serão o suporte da produção de verdade quanto à superação da pobreza no país. É precisamente esta imprecisão o *locus* de operatividade da expansão da política:

A localização da assistência social na Seguridade Social implicava a garantia de coberturas, isto é, de prestações materiais que permitissem aos cidadãos, não segurados pelos regimes previdenciários o recebimento de benefícios com vistas a suprir suas necessidades básicas. **O problema estava exatamente na (in)determinação de quais eram os ‘mínimos sociais’ a serem providos e as necessidades básicas a serem atendidas.** Referiam-se a carências de alimentação, vestuário, higiene, moradia, educação? Obviamente, fazer uma lista desse tipo implicaria a impossibilidade de existência da lei, uma vez que a discussão acerca dos itens a serem contemplados imobilizaria qualquer chance real de sua criação e aprovação. Foi, portanto, o caráter genérico das necessidades básicas e dos ‘mínimos sociais’ que assegurou a aprovação da LOAS.(...) **uma lei, quando assume um caráter muito genérico constitui um objeto de conflito pela sua melhor ‘redação’, isto é, para maiores detalhamentos no futuro** (grifo nosso, MENDOSA, 2012, p. 67.)

Em Julho de 1995, é convocada a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília⁸⁶, tendo como temas norteadores, a avaliação e proposição de diretrizes para o processo de descentralização da Política de Assistência Social, e a reconfiguração da relação entre o Estado e as entidades socioassistenciais não governamentais. Os debates apresentados foram dirigidos centralmente ao estabelecimento da estruturação político-administrativa da política de assistência social, em especial a necessidade do pronto estabelecimento das diretrizes relativas à descentralização – percebida com imperativa para a reconstrução desta política desde a lógica do direito social, e ponto de sustentação para a regulamentação das ações e provisões públicas. Aponta-se a necessidade de critérios para o estabelecimento das relações entre o Estado e as entidades privadas prestadoras de serviços no âmbito das políticas públicas. Este reordenamento institucional é percebido como medida

⁸⁵Pereira (2006) problematiza a questão, ao contrapor a perspectiva dos Mínimos Sociais (tomado como o mínimo necessário à subsistência) ao Básico, assim definido: “Mínimo e Básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O Básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Por conseguinte, a nosso ver, o básico da LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) e constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga (...) o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados”(PEREIRA, 2006, p.26).

⁸⁶A I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no Centro de Convenções de Brasília, nos dias 20 a 23 de novembro de 1995, contou com a presença de 689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes, perfazendo um total de 1.069 participantes. A produção desta conferência é registrada em um único relatório que apresenta a síntese dos debates, deliberações e moções. No entanto, não encontra-se disponível a transcrição completa dos painéis, mesas de debate e síntese dos grupos de trabalho por temas.

necessária para a transparência quanto ao fundo público, e para que fossem estabelecidos critérios objetivos para a elegibilidade destas entidades as quais se destinam recursos financeiros. As principais recomendações apontam a necessidade de implementação das proposições indicadas na LOAS (descentralização; criação dos conselhos de assistência social, com fundo público e plano de ações). Aprova-se a deliberação para a extinção do Programa Comunidade Solidária proposto pelo governo federal⁸⁷ e a definição dos mínimos sociais, desde o enfoque intersetorial, indicado na LOAS:

2. Que a I Conferência Nacional de Assistência Social operacionalize e aprove indicativos para a definição dos mínimos sociais, referidos no artigo 1º, da Lei nº 8.742 – LOAS, estabelecendo a garantia de acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, trabalho, lazer, transporte urbano e terra, essencial para elaboração e implementação da Política Nacional de Assistência Social, devendo fazer parte das orientações gerais do CNAS.

4. Implementar as ações previstas na LOAS, referentes aos projetos de enfrentamento da pobreza e geração de renda, garantindo, desse modo, a reforma agrária e urbana, emprego, saúde, lazer, saneamento e transporte urbano, sem se descuidar de uma ênfase especial naquelas ações de caráter preventivo, a fim de evitar situações de risco pessoal e social dos beneficiários da Assistência Social (BRASIL, 1995).

Acaba-se por reconhecer a presença dos principais traços assistencialistas e patrimonialistas que caracterizaram as ações desta política no país – cuja superação deveria constituir o núcleo da agenda para os anos vindouros:

Ficou evidenciado que o campo da Assistência Social está permeado pela manifestação da subserviência, também dos seus principais agentes sociais. Para tanto, é necessário contrapor-se a isso e não temer a publicização de propostas e ações. Houve um consenso com a seguinte conclusão: a Assistência Social precisa se qualificar para romper com o seu caráter de benemerência e virar cidadã, eliminando a interdição aos direitos sociais para a grande maioria da população e se conscientizar de que é possível uma política pública de Assistência Social. Também, houve um reconhecimento de que a maioria dos cidadãos está muito longe desse debate **e de um efetivo processo de comunicação e articulação com os movimentos sociais e a Sociedade Civil organizada** (grifo nosso, BRASIL, 1995, p. 7).

A II Conferência Nacional de Assistência Social⁸⁸ realiza-se em meio à intensificação das mobilizações de diferentes atores contrários ao rumo imprimido pelo governo de

⁸⁷Proposta de enfrentamento a pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso, regulamentado pela Medida Provisória No. 813 de 01/10/1995, que baseava-se na articulação entre entidades da sociedade civil e Estado (com incentivo a participação de voluntariado), e territorializadas em áreas de ‘interesse social’. O projeto era coordenado em nível federal à parte do comando da Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), não apresentando indicadores públicos quanto aos recursos investidos, ou parâmetros nacionais padronizados.

⁸⁸A II Conferência Nacional de Assistência Social, convocada através da Portaria nº 4.251, de 24 de novembro de 1997, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 9 a 12 de dezembro de 1997. Teve como tema

Fernando Henrique Cardoso quanto o desenvolvimento da política de assistência social (RAICHELIS, 2008; SPOSATTI, 2003). As medidas de cunho francamente neoliberais do período, obstaculizam a implementação da LOAS e acirram as disputas entre representantes da sociedade civil e o governo. Couto, Raichelis e Yazbek (2010) afirmam que se trata de um período de conjuntura adversa ao estabelecimento de sistema de proteção social efetivo, dada as pressões que as reformas neoliberais impuseram, especialmente quanto à restrição do investimento estatal em políticas sociais. Deste modo, embora os anos imediatamente anteriores tenham assistido a expansão dos direitos relativos às políticas sociais (no plano normativo), por outro:

A inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010, p. 56).

Neste contexto de oposição às medidas macroeconômicas do governo FHC, no que tange às direções impostas na implementação da política de assistência social, acentua-se a confluência da pauta de atores da sociedade civil quanto às principais propostas para a consolidação de uma política nacional integrada. O relato das apresentações dos expositores torna visível a análise do contexto em que se realizava a conferência, e à direção das proposições sustentadas – em desacordo as ações implementadas pelo governo. Avalia-se que as garantias relacionadas à Seguridade Social, em especial, quanto a Política de Assistência Social, encontravam-se pressionadas pela agenda neoliberal da administração federal – comprometendo, além do alcance desta política social, o próprio desenvolvimento da democracia no período pós-ditatorial:

Com efeito, o potencial democrático da sociedade brasileira, já limitado pela recomposição política das forças conservadoras, não teve como responder aos influxos do neoliberalismo e aos imperativos da globalização sob o comando do capital. Do ponto de vista político, isso se traduziu na incapacidade das forças democráticas operacionalizar o projeto social democrático contido na Constituição de 88 ou, observando a mesma questão sobre outro prisma, se mostrando a eficácia com que as forças conservadoras se lançaram ao ataque daquele arcabouço constitucional, seja em um processo selvagem de revisão, seja numa pragmática de desrespeito a ele visto a partir da recomposição conservadora, como um “trambolho” em trabalho que, com suas garantias sociais, inviabiliza a governabilidade, aumenta o custo Brasil e outras mistificações. Do ponto de vista econômico, traduziu-se na normalização das relações com as chamadas comunidade financeira internacional e na aceitação das medidas de ajuste preconizadas pelos organismo internacionais.

Muito especialmente, traduziu-se na reforma do Estado ora em curso (NETTO, 1997, em BRASIL, 1997, p. 27).

O encadeamento dos debates, buscava consolidar um consenso mínimo quanto aos princípios desta política social não contributiva, ou seja, apontar direções de sua tradução do ponto de vista das necessárias provisões estatais. Critica-se o estreitamento desta tradução posto em curso pelo governo federal, compreendida como uma manobra de desmontagem do caráter universalista inscrito no texto constitucional – como ilustram as debatedoras:

Isso também se contrapõe à ideia de seletividade e de focalização das políticas públicas, tal como vem defendendo o Banco Mundial; isto é, contrapõe-se à ideia de seletividade como sinônimo de restrição dos gastos públicos, da cobertura do atendimento e dos direitos, o que implica no desmonte dos serviços sociais universais. Ora, se tivermos que falar de seleção, demarcação, particularização da política de assistência social, isso deverá estar relacionado ao princípio da equidade social, que prevê efeitos redistributivos e recomenda maior atenção e, provavelmente, maiores gastos junto a quem mais precisa (...) Nesse sentido, ela não deverá estar voltada, exclusivamente, para a pobreza absoluta, como muitos defendem, mas também para a pobreza relativa que, se deixada no desamparo, tenderá – como já está acontecendo no Brasil – a engrossar as fileiras dos miseráveis e contribuir para o fracasso das políticas de combate à pobreza (PEREIRA, p. 37, em BRASIL, 1997).

Se pretendemos ampliar o campo de ação da Assistência Social como política, não podemos deixar de afirmar que ela não se destina apenas aos segmentos privilegiados na lei, sob pena de reproduzirmos muito mais a estigmatização do que o acesso universal aos direitos sociais. Assim sendo, hoje em dia, Assistência Social é voltada para os incapacitados para o trabalho, idosos, crianças e pessoas portadoras de necessidades especiais, **mas também, ela está voltada para oscapazes para o trabalho, que foram invalidados e precarizados pelo atual mercado de trabalho** (grifo nosso, PAIVA, p. 103, em BRASIL, 1997).

Esta tensão entre universalismo e focalização, que caracteriza um dos espaços de produção de verdade na Política de Assistência Social, como veremos, será progressivamente obnubilada nas conferências futuras – uma vez que os debates irão gravitar para proposições relativas ao caráter ‘técnico’ da condução do sistema, e ao engendramento conceitual de sua operatividade⁸⁹.

A crítica ao desenvolvimento do Programa Comunidade Solidária sustenta-se no entendimento de que a direção imposta promove a continuidade do paralelismo e sobreposição de ações não coordenadas que, desde o âmbito federal, se capilarizam nos municípios. A não configuração de comando único levada a cabo pelo programa, sustentaria a

⁸⁹A partir da promulgação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, os relatórios das conferências nacionais posteriores sinalizam progressivo esvaziamento das tensões entre sociedade civil e Estado – gravitação das disputas políticas à produção de consensos.

fragmentação da política, nos termos de Sposatti, uma “colcha de retalhos” em um “modelo dicotômico de gestão da política de assistência social” (BRASIL, 1997, p. 107). Esta dicotomia é expressa pelo fato de que aspectos estruturantes do sistema, garantidos na LOAS (como a descentralização, e a necessidade de comando único – conselho, plano e fundo) conviveriam com a persistência de paralelismo de ações e imprecisão das garantias asseguradas pela política.

Como previsto em legislação, a conferência nacional foi precedida de conferências preparatórias – municipais e estaduais. De acordo com o processo de trabalho do encontro, a equipe de relatoria preparou sínteses dos principais aspectos apontados pelos relatórios destas conferências preparatórias. Dentre as questões apresentadas, destacam-se neste diagnóstico, a urgência da definição dos mínimos sociais, e diretrizes nacionais para o reordenamento institucional da política – ou seja, marca-se a imperativa necessidade da configuração de uma Política Nacional de Assistência social. No entanto, percebe-se que não há proposições claras por parte dos municípios:

Em contrapartida, não se vê da base, não se vê vindo do município, vindo dos Estados, propostas que contribuam para definir esses padrões de qualidade ou os mínimos sociais, é como se todos esperassem que alguma instância mágica desse país e dissesse o que é o mínimo, o que é o padrão de qualidade. (...)Embora constatemos que Estados e Municípios estão construindo as suas políticas e seus planos, não há nenhuma unidade, cada um faz como quer. Não há organicidade, não há Política no sentido mais autêntico do termo. Outra coisa que observamos, é que há uma defasagem, uma disjunção entre a necessidade da população, a demanda da população e aquilo que é oferecido como resposta, como serviços. Há uma enorme demanda represada. Vamos perceber que o impacto da Assistência Social, das ações da Assistência Social sobre necessidades, sobre reivindicações legítimas da população, está muito longe de responder, de alterar alguma coisa do quadro. Obviamente, a pobreza não se extinguirá pelas ações da assistência social, que não se tenha a ilusão de achar que a questão da pobreza, da exclusão nesse país se resolve pela via da assistência social e da política social, a coisa é muito mais complexa. **Mas, essas ações deveriam se revelar como atenuação, redução das condições de pobreza da população** (grifo do autor, YAZBEK, 1997 em BRASIL, 1997, p. 122-123).

Nesta conferência, enunciam-se formas de compreender a tradução da Política de Assistência Social conforme prevista na CF de 1988 e na LOAS, do ponto de vista de sua concreta operacionalização por meio da oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. Há o entendimento de que, para além dos benefícios socioassistenciais, a política deve se destinar a garantir um conjunto de direitos não apenas relacionados aos benefícios focalizados, mas à provisões mais amplas:

Nesta perspectiva, a política de assistência social deve afiançar a cobertura de cinco necessidades básicas que permitem garantir a todos os brasileiros: acolhida e abrigo; condições de convívio; condições básicas de rendimento (por isso o programa de renda mínima está afeto ao âmbito da política de assistência social); equidade; e travessia, no sentido de tornar todos os cidadãos alcançáveis às demais políticas sociais (SPOSATTI, 1997, *apud* BRASIL, 1997, p. 107).

Ainda, ressalta-se a necessidade de ampliação do público a que se destinam as ações, com o intuito de assegurar a superação do desenvolvimento de programas focalizados em públicos específicos e, assim, possibilitar a convergência de outros públicos não contemplados:

Sabemos que a LOAS resulta de uma negociação histórica onde alguns segmentos fundamentais são apresentados como alvo dessa política, como usuários dessa política. Mas, muitos relatórios apontam outros segmentos populacionais que são ou poderiam ser alvo das ações Assistência Social, e, aí aparecem migrantes, aparecem os alcoólatras, aparecem crianças e mulheres vítimas da violência, aparece a população que mora na rua, aparecem os dependentes químicos; não aparecem muito claramente os trabalhadores precarizados e vulnerabilizados, a que a profa. Potyara se referia ontem à noite, que passam a ser alvo, que precisam da assistência social para sobreviver também. Mas, aparece nos relatórios a consciência de que a A. Social precisa ampliar os seus programas, e que precisa ampliar o alvo, que precisa ampliar o foco de sua ação nesse país (YAZBEK, 1997, *apud* BRASIL, 1997, p. 118).

As deliberações desta conferência convergem, fundamentalmente, para a necessidade do estabelecimento de uma Política Nacional que integre as ações em nível municipal e estadual desde o eixo federal.

Por meio da resolução do Conselho Nacional de Assistência Social Nº 207, de 16 de Dezembro de 1998, aprova-se a primeira Política Nacional de Assistência Social do país. A PNAS de 1998, no entanto, não atendia às principais reivindicações expressas nas conferências anteriores, quanto ao estabelecimento dos eixos estruturantes do sistema, em especial, quanto à necessidade do estabelecimento de comando único, superação do paralelismo das ações, e ampliação da definição dos usuários do sistema – para além do atendimento fragmentado a públicos específicos e ‘bolsões de pobreza’. No entanto, algumas destas proposições, que seriam posteriormente alteradas pela PNAS de 2004, estabeleceram marcos iniciais quanto a definição de programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais⁹⁰.

⁹⁰Em especial, cabe destacar o Programa de erradicação do trabalho Infantil (PETI), o Programa Agente Jovem, Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela) e o Núcleo de Apoio Familiar (NAF) – gênese dos futuros Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Os enfrentamentos da sociedade civil quanto à condução da política imposta no período – expressa pela persistente recusa da implementação das centrais diretrizes aprovadas pelas conferências anteriores, provoca um ponto máximo de tensão: em desacordo ao previsto na LOAS, a III Conferência Nacional de Assistência Social não é realizada em 1999, sendo suspensa por ordem presidencial, e reprogramada para dezembro de 2001⁹¹.

A realização da III Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2001) apresentou como temática a “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”⁹². Tendo acesso apenas a síntese das deliberações, podemos destacar que o conjunto das proposições se dirigem fundamentalmente à garantia de implementação dos dispositivos de descentralização já previstos, com ênfase na regulamentação do controle social nas diferentes esferas de governo:

Os anais da III Conferência não registram o ocorrido. A opção, nada democrática, foi a de divulgar a palavra do governo e em nada a da sociedade. A política nacional é apresentada em propósitos que não são vinculados a metas ou estratégias concretas. Do mesmo modo, a noção de sistema descentralizado e participativo expõe conceitos e competências sem estabelecer a dinâmica real, que é entendida tão só como fluxos onde só estão claras as sanções aos municípios em sua habilitação. **Não há propósitos compromissos com as alterações da realidade pela política social emergente** (grifo nosso, SPOSATTI, 2007, p. 76).

8.2 ASCENSÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES AO PODER EXECUTIVO FEDERAL E NOVAS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA A PNAS

Para prosseguirmos na análise das condições de possibilidade para a implementação da PNAS de 2004 – e posteriormente, problematizarmos seus conceitos operativos – faz-se necessário contextualizá-la no quadro de transição dos governos federais que a precede. A vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva em 2002 torna-se, portanto, fundamental para compreendermos as condições de possibilidade de configuração da PNAS, e a vasta expansão da rede de serviços estatais vinculadas a esta política⁹³. A compreensão da trajetória de transformações programáticas do partido, desde sua fundação em 1980 até a atualidade,

⁹¹A III Conferência Nacional de Assistência Social, convocada por meio da Portaria nº 909, de 30 de março de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 02/04/2001, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 4 a 7 de dezembro de 2001.

⁹²No endereço eletrônico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) não se encontra disponível o relatório final do encontro com a transcrição dos debates. Assim, foi possível apenas ter acesso às deliberações finais, sem sua contextualização.

⁹³No ano de 2005, havia apenas 454 CRAS e 314 CREAS no país, ao passo que em 2012, este quantitativo já perfazia uma rede composta por 7746 CRAS e 2216 CREAS (BRASIL, 2013).

configura-se como matéria complexa e em disputa – objeto que excede o recorte que configura nosso objeto de análise. No entanto, a problematização da PNAS restaria insuficiente – dada à centralidade do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no processo de reordenamento da política de assistência social no país – se não indicássemos estas transformações como vetores deste processo. Questão de difícil trato, mas importante para o argumento que expomos.

Esta conexão com a análise da reestruturação da política de assistência social no país se estabelece ao percebermos que, a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (1ª. Conferência realizada no período do governo do PT), são configuradas as principais alterações desta política no país. Em um plano, esta expansão se evidencia com a expansão de benefícios de transferência de renda (resposta monetária a definição dos mínimos sociais) aliada à expansão do alcance e capilarização dos serviços, bem como a ampliação dos públicos aos quais se destinam estes serviços e suas ações. Deste modo, como poderíamos afirmar a influência neoliberal neste processo de reordenamento, no qual há relativa expansão de direitos sociais (desde o recorte setorial da política de assistência social), uma vez que a perspectiva neoliberal sinaliza, justamente, a retração das provisões estatais? À parte a polêmica quanto a verdade a respeito do governo petista – seria ele francamente neoliberal (NETTO, 2013), ou neodesenvolvimentista? (Boito Jr. e Ramminger,) – o que nos interessa neste momento é explorar um específico vetor de análise: a racionalidade que sustenta o reordenamento desta política, que se expressa nos enunciados que perfazem seu discurso, e que nos permite defini-la como uma biopolítica.

André Singer (2012) em estudo que, embora recente, tornou-se referência no trato do tema, acompanha as principais mudanças ocorridas ao longo das duas décadas que compreendem os anos situados entre a sua fundação e a conquista do governo executivo federal. Singer (2012, p. 90), reconhecendo se tratar de “matéria rebelde” e revisando a literatura a respeito da questão, situa o debate da seguinte maneira:

Quando parece fixar-se uma forma – por exemplo, a de grupo pragmático – eis que surge a sombra da velha ideologia na diretriz para o programa presidencial. Quando se pensa divisar a passagem para o lado da ordem, um congresso partidário reafirma, por unanimidade, a convicção socialista. Afinal, aonde vai o PT? No que concerne as pesquisas universitárias, podem-se distinguir quatro macro orientações (sem atentar aos diversos aspectos que singularizam cada contribuição). A primeira aborda a crescente moderação do discurso. Com tonalidades diversas, a depender da inclinação do autor, um conjunto de trabalhos nota que o PT não pretende mais revolucionar a sociedade. Uma segunda vertente concentra-se na passagem de um partido acentuadamente ideológico, com inserção eleitoral distinguida por tal traço, para uma legenda com acento maximizador, isto é, disposta a qualquer tipo de aliança para conseguir votos. **Em terceiro, estão os que apontam para o**

enfraquecimento do vínculo com os movimentos sociais e uma paralela inserção privilegiada no Estado. Ainda na linha de fechamento dos canais de participação, e olhando para as formas de organização interna, indicam a transição de uma estrutura na qual as bases tinham peso – com a existência de núcleos militantes e contribuição financeira dos membros – para uma em que a cúpula profissionalizada tende a dar as cartas e o financiamento é externo. Por fim, estão os textos que salientam o câmbio na origem social dos simpatizantes, com uma intensa popularização das fontes de apoio (grifo nosso, SINGER, 2012, p. 85-86).

Partindo deste encontro de perspectivas, Singer desenvolve sua análise de modo a concluir que a agenda do partido se direciona, progressivamente, a implementação de Reformas graduais, por meio de um Pacto Conservador – encontro de contraditórios vetores políticos, que se expressam no que denomina como as duas almas do partido.

O espírito de Sion estaria relacionado ao “caráter radical” (SINGER, 2012, p. 88) do partido em sua gênese, que é posto em movimento ao longo do processo de redemocratização brasileira dos anos 1980. A confluência de diversos atores e movimentos sociais pode ser visualizada em 3 vetores principais: “a crítica ao populismo e ao Partido Comunista Brasileiro (PCB)” (SINGER, 2012, p. 89), que possibilitou o agenciamento da intelectualidade de esquerda e a participação na fundação do partido em 1980; as alas mais politizadas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS) que “imbuídas de uma perspectiva crítica ao capitalismo” (SINGER, 2012, p. 90) foram significativas para a conformação da agenda política e mobilização popular; e por fim, o mais decisivo vetor, a adesão dos sindicatos de trabalhadores em âmbito nacional. De acordo com Singer, esta confluência possibilitou “rara associação de pensamento radical com amplos espectros da sociedade” (SINGER, 2012, p. 90).

A derrota do partido nas eleições presidenciais de 1989, de acordo com o autor, marca o início de significativas transformações, que se desdobrariam ao longo da década de 1990. Os governos Collor e FHC, por meio de emendas à Constituição Federal, buscaram restringir direitos sociais aprovados na CF 1988, desde a perspectiva neoliberal que amplifica seu alcance mundial com a queda do Muro de Berlim. Momento histórico em que se percebe a França retração dos movimentos sindicais⁹⁴ no país, e dos movimentos sociais de modo mais amplo. Assim “privado da força motriz dos anos 1980, o PT procura afiançar-se no plano institucional, o que implicava buscar alianças” (p.94). A ampliação deste espectro de alianças possibilitará ampliação de vitórias eleitorais nos municípios e estados brasileiros na década de 1990. No entanto, é interessante perceber que o ‘caráter crescentemente eleitoral do partido

⁹⁴No período entre 1985 e 1989 havia média anual de 1102 greves no país. Entre 1999 e 2002, esta média decresce para 440 (SINGER, 2012, p. 93).

(...) não foi acompanhado de revisões programáticas” (p.94), como nota Singer nos relatórios do Diretório Nacional do partido em 1998 e 2001. Embora resultado de transformações graduais, será a partir da divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em 22 de Junho de 2002, que a mudança de orientação do PT se tornará efetivamente mais clara quanto aos compromissos com o capital:

No programa da Coligação Lula Presidente, divulgado em no final de Julho de 2002, há perceptível câmbio de tom em relação ao capital. Em lugar do confronto com ‘os humores do capital financeiro globalizado’ que havia sido aprovado em dezembro de 2001, o documento afirmava que o ‘o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro’. Para dar garantias aos empresários, o texto assegurava que o futuro governo iria ‘preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo em cumprir seus compromissos’. Compromete-se com a ‘responsabilidade fiscal’, com a ‘responsabilidade das contas públicas’, e com ‘sólidos fundamentos macroeconômicos’. Sustenta que não vai ‘romper contratos nem revogar regras estabelecidas’. **Afinal, ‘governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional’** (grifo nosso, SINGER, 2012, p. 97).

Esta mudança de atitude expressa no programa do partido, ou a segunda alma do PT nos termos de Singer (2012, p. 97), “atira as propostas de mudança radial ao esquecimento”, configurando-se, a partir de então, em um programa permanente. De fato, este é um momento que sinaliza “o abandono da postura anticapitalista que o partido adotara em sua fundação” (SINGER, 2012, p. 98). De acordo com a síntese do autor:

Ao estabelecer pontes com a direita sem levar em consideração as razões ideológicas, a alma do Anhembi demonstrou uma disposição pragmática que estava no extremo oposto do antigo espírito do Sion. Não era uma flexibilização, e sim um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido (SINGER, 2012, p. 99).

Esta “coexistência de dois vetores opostos num mesmo corpo partidário” (SINGER, 2012, p. 124) permite compreender o contexto em que se realizará a IV Conferência Nacional de Assistência Social, e produção da PNAS de 2004. O reordenamento da política de assistência social em suas proposições, expressará esta tensão entre vetores políticos distintos. Por um lado, haverá a expansão da rede de serviços, redefinição da relação entre a rede socioassistencial privada e o Estado (implementação de critérios de pactuação de cofinanciamento, sob o controle social dos conselhos de assistência social, nas três esferas) e a expansão dos programas de transferência de renda. Porém, de outro lado, os critérios adotados serão estritamente baseados nos parâmetros monetários baseados na linha da pobreza, ou seja, focalizados em franca consonância ao preconizado pelo Banco Mundial.

Ainda, a escolha política da PNAS pela matricialidade sócio familiar e estruturação do sistema a partir do conceito de Risco, favorecem a abordagem do capital humano e social – que focaliza a superação de vulnerabilidades (e da pobreza) no grupo familiar – apontando o desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos indivíduos como estratégia para a oferta de proteção social. Com isto, a participação social e a interlocução com movimentos sociais (como forma de provocar fissuras e resistência à negação de direitos desde o viés anticapitalista) é relegada a um plano secundário, e direcionada apenas aos canais de participação institucionalizados.

8.3IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A não realização da III Conferência Nacional de Assistência Social no prazo estabelecido por lei, aliada à persistência da não implementação das diretrizes fundamentais aprovadas nas conferências nacionais anteriores, intensificou a articulação dos atores que se mobilizavam para a implementação da política, na qual o Serviço Social, como categoria profissional, teve papel preponderante:

O profundo reordenamento da política de assistência social ocorrido a partir de 2004 foi resultado direto da pressão exercida pelas assistentes sociais. Mobilizada em fóruns, colegiados e conselhos voltados para a implantação, discussão e gestão da política de assistência nos municípios, nos estados e no país, em associações representativas da categoria como sindicatos, conselhos e associações de ensino e pesquisa; ocupando secretarias municipais e estaduais encarregadas da política de assistência social; unidas a parlamentares e, simultaneamente, militando em seus partidos políticos; ou ainda dando aulas, pesquisando e publicando sobre o tema do direito social à assistência, essa categoria profissional foi a principal responsável pela pressão exercida sob o governo recém-eleito para que este convocasse a IV Conferência Nacional de Assistência Social em Dezembro de 2003 (MENDOSA, 2012, p. 138)

Já no contexto da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social⁹⁵, diversas assistentes sociais assumiram posições estratégicas no âmbito da administração federal. Mendosa (2010) e Alvarenga (2012) destacam a participação desta categoria profissional no âmbito da Setorial da Assistência Social do PT – espaço em que foram

⁹⁵A IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, foi realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, e representou um significativo passo na direção da sedimentação dos novos termos da Política de Assistência Social no Brasil. A Conferência teve como tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos", contando com 1053 participantes.

construídas as principais propostas para a construção de uma nova PNAS apresentadas na conferência. O relatório da conferência não apresenta a transcrição dos debates (painéis, grupos, debates e eventos), apenas sintetiza as principais questões apresentadas a partir dos seguintes eixos de trabalho: Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito; Organização e Gestão: Planejar Localmente para Descentralizar e Democratizar o Direito; Financiamento: Assegurar Recursos para Garantir a Política; Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social (BRASIL, 2003).

Diversas deliberações da Conferência atualizam as deliberações de conferências anteriores, fundamentalmente, as que se dirigem: à necessidade do estabelecimento de comando único – com a criação de secretarias específicas nos municípios; à revisão da base de cálculo para o acesso ao BPC; ao fortalecimento dos conselhos de assistência social; e à descentralização político-administrativa. As principais inovações propostas, e aprovadas em plenária final, destinam-se à estruturação de uma nova Política Nacional de Assistência Social, configurada em um Sistema Único, aos moldes do Sistema Único de Saúde, e dividido por níveis de complexidade. Ainda, reafirma-se a necessidade de integração dos benefícios socioassistenciais às provisões da rede de serviços a ser implementada:

Painel II:

1. Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o **Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território**. O Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando claro a estratégia de implantação (grifo nosso, BRASIL, 2003, p. 26)

e)da organização dos dois níveis de acesso (básico e especial), os projetos, programas, serviços e benefícios sejam estruturados em conformidade com a complexidade de suas ações (BRASIL, 2003, p. 29).

8.Assegurar uma política nacional de transferência de renda como mecanismo de inclusão social para aqueles segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, garantindo a sua complementação através de uma ampla rede sócio protetiva, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, eliminando toda e qualquer condicionalidade e contrapartida (BRASIL, 2003, p. 26).

As deliberações desta conferência enfatizaram a necessidade de integração e coordenação entre as ações e programas já existentes no âmbito da assistência social, de modo a reforçar e clarificar proposições cuja a origem pode ser percebida desde a I Conferência Nacional de Assistência Social. Muito embora as conferências nacionais, em seu caráter normativo, tenham prerrogativas de deliberação, como vimos, estas previsões legais não são

suficientes para que efetivamente estas deliberações sejam implementadas⁹⁶. De acordo com Mendosa (2012, p. 140) quanto a relação entre o movimento em defesa da assistência social – que se intensificou a partir da aprovação da LOAS, e que se solidifica ao longo do governo FHC – é fundamental notar “os vínculos explícitos que ela mantinha com o Partido dos Trabalhadores”. Esta relação, aponta o autor, teria sido o vetor pelo qual configurou-se uma “Janela de oportunidade” (p.147), para o redirecionamento da política de assistência social, conforme havia sido concebida ao longo da década de 1990:

Este grupo acumulou capital simbólico específico e suficiente, **como especialistas da assistência social**, para ocupar posições estratégicas no governo federal, por meio do qual construíram e impuseram as classificações, nomenclaturas e visão de mundo acerca desta política a partir de 2004 (grifo do autor, MENDOSA, 2012, p. 140).

8.4 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2004 – EM DIREÇÃO A MICROFÍSICA DO PODER

A realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, como vimos, ocorre em um momento especialmente permeável as demandas construídas no período que a antecede. No âmbito da administração federal, apresentam-se dificuldades de gestão, no que tange à coordenação dos programas sociais postos em curso nos anos iniciais do primeiro mandato do novo governo eleito. Como forma de contornar estas dificuldades, há a proposição e a implementação, de um novo Ministério para centralizar as ações no âmbito federal. Por meio da Medida Provisória no. 163, de 23 de Janeiro de 2004 (posteriormente alterada pela Lei no. 10869, de 13 de Maio de 2004) cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que doravante será composto por os seguintes órgãos: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) será, progressivamente, o *locus* de inserção dos principais construtores da PNAS de 2004, oriundos dos quadros acadêmicos das universidades federais do país, com trânsito e experiência na gestão da política de

⁹⁶Como exemplo, pode-se destacar as reiteradas deliberações para a revisão dos critérios de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, até o momento, não foram implementadas.

assistência social de estados e municípios brasileiros, e em instâncias de controle social nas três esferas de poder. De acordo com Singer (2012) o MDS possibilitará circunscrever a atuação do espírito de Sion a que fizemos alusão no capítulo anterior:

O *ethos* de origem se encontra presente no Executivo Federal, onde militantes do PT se destacam por transformar em políticas públicas o compromisso firmado no Sion. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, que entre muitas incumbências tem a de administrar o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), colocou no centro do Estado brasileiro a visão de que é preciso combater a pobreza visando uma sociedade menos desigual (...) as iniciativas do MDS procuram fornecer um caráter emancipatório ao trabalho de resgate dos excluídos (SINGER, 2012, p. 121).

Em entrevistas realizadas com os centrais participantes do processo de estruturação do MDS e da SNAS, Alvarenga (2012) destaca o consenso acerca da urgência em aprovar uma nova política nacional:

A primeira decisão do MDS, antes de atender as deliberações da IV Conferência, cujo foco era a proposição do SUAS, foi a de repensar a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 1998 na gestão de FHC:

Nós estávamos fazendo uma **nova Política porque estávamos entendendo que o SUAS merecia uma nova Política** e o que estávamos pregando merecia uma nova direção (grifos do autor, Ana Lígia Gomes).

[...] para a **construção do SUAS nós precisávamos reescrever, reelaborar, discutir nossas concepções** [...] Porque era a Política que daria as diretrizes, os princípios, o modelo, o arcabouço teórico, político, técnico e administrativo para implementação do Sistema Único (grifos do autor, Márcia Lopes).

E a primeira coisa que **tinha de mudar era a Política Nacional**, não tinha como fazer uma mudança com a política de 98 (grifos do autor, Simone Albuquerque) (ALVARENGA, 2012, p. 79).

À esta urgência, somava-se a limitação de tempo. Avaliava-se que a PNAS deveria ser aprovada antes da realização das eleições municipais de 2004, uma vez que sob a condução de novos gestores da assistência social, as negociações e debates teriam que ser reiniciados. Portanto, delimitou-se o prazo compreendido entre Fevereiro e Junho de 2004 para o estabelecimento da proposta da PNAS – conforme relato registrado por Alvarenga (2012, p. 86):

Então, teve um tempo, tinha pressa e, é claro, ninguém tinha dúvida que... por exemplo, eu não tinha dúvida, que exigiria mais debate [...] Alguns debates foram promovidos, teve algum mínimo de consenso. **Mas o ministério que era o gestor, a secretaria que era gestora é que vai conduzindo até que chega um momento que bate o martelo.** [...] A política está pronta (Ana Lígia Gomes) (grifo do autor, ALVARENGA, 2012, p. 86).

A celeridade no processo de construção da proposta da PNAS restringiu a amplitude do debate em escala nacional, embora não prescindindo dos fóruns institucionais de deliberação⁹⁷. Há que se considerar que algumas proposições à configuração da política já haviam percorrido uma longa trajetória de debates e, em linhas gerais, não eram objeto de dissensos fundamentais. Se do ponto de vista da estruturação do sistema, este acúmulo apontava direções claras, o mesmo não é percebido quanto à definição conceitual que ordenará a PNAS – e que, como veremos, incidirá na configuração das orientações técnicas dos serviços. Finalmente, por meio da Resolução No. 145, de 15 de Outubro de 2004, aprova-se a PNAS de 2004.

9 DESCRIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo prosseguiremos à descrição da PNAS, de acordo com a ordem em que cada um dos itens que a compõe é apresentada no texto oficial da política. Após, apresentaremos os pontos centrais de estruturação dos Cadernos de Orientação Técnica que lhes é correlato.

⁹⁷No entanto, de acordo com Alvarenga (2012) “O que percebemos na leitura das atas é que os conselheiros nacionais, de forma geral, **estavam mais preocupados com a divisão dos recursos e com a certificação das entidades beneficentes e pouco contribuíram para o debate da PNAS**. Das 13 atas analisadas, percebemos que o tema apesar de crucial para o destino da assistência social no país (...) não mostram que houve um debate exaustivo sobre o documento em geral. Já nas demais reuniões quando se tratava da PNAS ou **do SUAS o conteúdo era informativo – o que o Ministério já havia produzido**”. (grifo nosso, ALVARENGA, 2012, p.87).

9.1 INTRODUÇÃO

O texto da PNAS inicia o estabelecimento de suas bases organizativas a partir da proposta de uma análise situacional, com o intuito de apontar “quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social” (BRASIL, 2004, p. 15). Para tanto, a PNAS define a perspectiva que a orienta:

- Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, **os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva**; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.
- Uma visão social de proteção, **o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível**. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes **do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia**. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 15).

Os princípios apresentados neste marco situacional, estabelecem os eixos fundantes da PNAS – que serão desenvolvidos em detalhe ao longo do texto, e nos cadernos de orientação técnica vindouros. Por este momento, cabe notar a expressão da contradição que irá acompanhar a orientação da política em seu desenvolvimento posterior: por um lado, o reconhecimento da necessidade de se superar processos de individualização das expressões da questão social; por outro, o apontamento da centralidade do indivíduo e de sua família como rota de superação dos riscos e vulnerabilidades a que estão expostos. Resta inequívoca a escolha metodológica que se inicia:

Isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: **as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (...). A unidade sócio familiar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio** (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 15).

Afirma-se o direito à seguridade social não contributiva, com o compromisso de “suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia” (BRASIL, 2004, p. 16), mas, reconhece que não há indicadores que possibilitassem dimensionar adequadamente “a análise de incidência” dos demandatários da política” (BRASIL, 2004, p. 15). Estabelecido este marco inicial, apresenta-se uma ampla análise do perfil demográfico das cidades brasileiras⁹⁸. Do conjunto de dados apresentados, podemos destacar:

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento. A questão central a ser considerada é que esse modelo de desigualdade do País ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos territórios internos (bairros, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais. Porém, ainda considerando as medidas de pobreza (renda per capita inferior a ½ salário mínimo) e indigência (renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade (BRASIL, 2004, p. 18).

Os critérios de renda adotados para auferir a pobreza e indigência no texto da política serão posteriormente abandonados, dando lugar à utilização dos indicadores propostos pelo Banco Mundial (US\$ 1, 25 dólar per capita/dia para a extrema pobreza, e US\$ 2 dólares per capita/dia para a pobreza)⁹⁹.

9.2 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este item apresentado na PNAS introduz significativas inovações ao reordenamento da política de assistência social do país, ao propor conceitos, e assegurar provisões, previamente não explicitadas nos marcos regulatórios vigentes – nos termos em que são

⁹⁸Os dados utilizados são os seguintes: Censo Demográfico de 2000 e da Síntese de Indicadores Sociais - 2003, elaborado a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2002 (Brasil, 2004 p.17) por perfil populacional(porte dos municípios); perfil de renda, concentração da pobreza; renda per capita por perfil etário (crianças e adolescentes e jovens; adultos e idosos); percentual de crianças fora da escola de acordo com porte populacional dos municípios; crianças em situação de trabalho infantil; incidência de gravidez na adolescência; concentração de idosos (65 anos) por porte dos municípios; distribuição de pessoas com deficiência por região; e análise da distribuição dos investimentos em assistência social por região e município (BRASIL, 2004).

⁹⁹Corte de Renda utilizado pelo Programa Bolsa Família.

definidas a partir de então. Em especial, reconhecendo a importância da LOAS, como condição de possibilidade para produção da política apresentada, afirma a garantia das seguintes seguranças: de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e de convívio ou vivência familiar. Desta definição decorrem efeitos significativos, uma vez que estas seguranças servem de suporte conceitual para definição dos níveis de proteção do SUAS, e dos serviços que os compõem.

A **segurança de rendimentos** não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão.

Por **segurança da acolhida**, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. **A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social.** É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental.

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão.

A **segurança da vivência familiar** ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano (BRASIL, 2004, p. 31-32).

As definições propostas representam tanto pontos de apoio para a universalização dos provimentos da PNAS, quanto eixos que sustentam a restrição desta universalidade, em especial, ao que diz respeito à focalização dos benefícios de transferência de renda – o que, novamente, relaciona-se à tradução dos mínimos sociais. A segurança de vivência familiar, aponta a necessidade de superação das práticas asilares, tendo especial incidência quanto ao reordenamento dos serviços de alta complexidade relativos a idosos, e crianças e adolescentes. Deste modo, a institucionalização deve ser concebida como prática de exceção,

destinada a situações de avançado processo de rompimento de vínculos familiares e comunitário – o que representa importante marco conceitual da PNAS.

Cabe notar que, quanto à definição de autonomia e segurança de renda prevalece uma concepção orientada por definições próximas às sustentadas pelo Banco Mundial como apresentadas em capítulo anterior, uma vez que a necessidade de provimento relacionado as garantias expostas são percebidas como singulares a cada sujeito ou família – ou, nos termos da entidade, relacionadas a riscos idiossincráticos. Embora reconhecendo que, por exemplo, em função da idade (crianças e idosos), ou por questões de saúde, certa parcela da população poderá vir a necessitar deste provimento por tempo indeterminado, ao afirmar que estes provimentos não devem suprir salário mínimo inadequado, larga parcela da população é excluída da possibilidade de demandar estes provimentos – ainda que, como sabemos, não tenham asseguradas suas possibilidades de ter “forma monetária de garantir sua sobrevivência” (BRASIL, 2004, p. 31).

Neste sentido, as provisões (ou garantias) da PNAS se divisam: por um lado, estabelece-se um vetor que se direciona mais ao “fazer viver” de que nos fala Foucault (1999), do que propriamente ao reconhecimento de um direito objetivo; por outro lado, estabelece a matriz que irá conduzir os eixos de atuação dos serviços, que pautados por uma concepção liberal de autonomia, devem conduzir, tantos os usuários beneficiários de programas de transferência de renda, quanto aos excluídos deste direito (mas incluídos nos serviços estatais) a desenvolver capacidades que o possibilitem tornarem-se independentes das provisões estatais. Trata-se, portanto, de configuração própria ao *homo oeconomicus*.

Couto, Raichelis e Yazbek (2012, p. 71) problematizam a questão ao enfatizar “a ausência do debate de classe social na política de Assistência Social”, o que torna-se evidente ao constarmos a deliberada ausência a menção a “questão social”¹⁰⁰ no texto da PNAS. Como é próprio das biopolíticas, em seus jogos de visibilidade e invisibilidades, o texto reveste de opacidade o caráter político, e a própria disputa do que está em jogo. A PNAS define assim os usuários a que se destina:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, **cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos**, tais como: famílias e

¹⁰⁰A única alusão a “questão social” na PNAS (e nos demais documentos analisados) encontra-se em um contexto sem especial relevância: “Frente ao desafio de enfrentar a **questão social**, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, estão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada (grifo nosso BRASIL, 2004, p. 14).

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

O trecho destacado a seguir sintetiza o importante debate que está ausente no texto da PNAS:

Quem é este usuário do ponto de vista de sua inserção à sociedade de classes? Sua condição de sujeito pertencente *a classe que vive do trabalho* é pouco problematizada. Supõe-se que a certeza produzida por longo tempo na sociedade capitalista sobre a proteção social derivada do trabalho protegido como a única forma ‘digna’ de proteção social tem contribuído para que esse debate permaneça inconcluso. A nova fase de acumulação capitalista tem demonstrado que o trabalho protegido tem sido destituído desse lugar protetivo, os salários ofertados aos trabalhadores têm perdido potência e cada vez mais se constitui como central o debate sobre a proteção social como direito universal e desmercadorizável. A Assistência social não mais se constitui no lugar de proteção em contraponto ao trabalho formal. Cada vez mais trabalhadores assalariados necessitam da proteção social das políticas sociais, devido a perda da qualidade do emprego e do rebaixamento dos níveis salariais. **Reconhecer esse movimento é incorporar ao debate a necessidade de disputar o fundo público como classe social para que as políticas sociais, e em especial a Assistência Social possa ser também um instrumento da socialização da riqueza socialmente produzida** (grifo do autor, grifo nosso, COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010, p. 71).

Deste modo, a reconfiguração da PNAS, quanto às seguranças afiançadas, prioritariamente manobram a política em direção ao espaço relacional dos usuários que a demandam, “salvaguardando a riqueza do conflito pela sua repartição” (SILVA, 2012, p. 102). Como visto, até o advento da PNAS, constituía-se nas conferências nacionais um espaço crítico de debate acerca da necessidade de ampliação de sua inscrição no plano normativo, e das decorrentes provisões estatais que deste derivariam – ou seja, a questão era concebida politicamente no contexto de disputa. No entanto, no período que se seguirá a PNAS de 2004, os relatórios tornarão visível a gravitação do debate em direção à aspectos técnico-administrativos da política da Assistência Social, circunscrevendo este plano político aos efeitos de governança. Novamente, em acordo as orientações do Banco Mundial, faz-se necessário produzir consensos que não obstaculizem a implementação das reformas. Como consequência desta gravitação, decorre a necessidade da produção de cadernos de orientação técnica que visando a normatização das ações dos operadores da PNAS, normalizem suas práticas, concebendo-a como técnica descolada do plano propriamente político.

9.3 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL

A composição da Política de Assistência Social em dois níveis de proteção, havia sido apontada nas conferências que precedem a PNAS. No entanto, neste relatório as conceituações são imprecisas. De modo geral, as recomendações que deram origem à estruturação dos níveis de proteção, estão mais relacionadas à analogia ao SUS (do qual deriva quase que integralmente o desenho do SUAS) do que propriamente à solidez dos conceitos de risco e vulnerabilidade expressos na PNAS. A intenção que se materializa com esta configuração resulta de reiteradas deliberações, que apontavam a necessidade de que a oferta dos serviços da assistência social superasse a fragmentação de programas dirigidos a públicos específicos. Para tanto, haveria que se estabelecer serviços universais de referência, que acolhessem estes públicos distintos em suas especificidades.

Dada a absoluta centralidade dos conceitos de risco e vulnerabilidade para a PNAS, e consequente definição dos objetivos aos quais se dirigem os serviços, é possível considerar que, em conjunto à matricialidade sóciofamiliar, os conceitos perfazem o núcleo da estruturação do sistema. De acordo com a PNAS, a Proteção Social Básica têm com objetivos:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 33).

Estes objetivos são operacionalizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de acordo com as ações do Serviço de Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertadas na unidade. Assim, objetiva-se **“romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos”** (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 35-36).

Embora o CRAS situe-se em uma perspectiva territorial aberta ao acesso da livre demanda da população que lhe é referenciada, posteriormente a PNAS, por meio da tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009a), redefine os públicos prioritários a que se destina o serviço:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2009, p. 7).

Ordenada pelos conceitos de risco e vulnerabilidade, a articulação entre os serviços socioassistenciais, como proposta pela PNAS, tende a aproximar-se não propriamente de uma rede, mas a um ordenamento piramidal – do qual a Proteção Social Básica, constitui-se em base e, rumo ao vértice, situa-se o conjunto de serviços de média complexidade e alta complexidade. A caracterização do risco é, portanto, definidora para o estabelecimento dos níveis de proteção. Conexão estabelecida pela política entre risco e família, que demanda a intervenção dos operadores da política:

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos(...)As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sóciofamiliar **que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas**, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 35-36).

Os serviços de Proteção Social Especial se destinam:

A famílias e indivíduos que encontram-se em situação de **risco pessoal e social**, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 37).

A configuração da Proteção Social Especial, prevê o estabelecimento de dois níveis de complexidade (média e alta). Os serviços ofertados na média complexidade são operacionalizados por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e o Centro Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP).

9.4 GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Ao considerarmos os relatórios da Conferência Nacionais que precedem a PNAS, percebemos que os debates, e deliberações, dirigiam-se, fundamentalmente as questões expressas neste eixo. Se por um lado, é possível apontar que a definição dos conceitos técnico-operativos da PNAS não se colocam no centro dos debates ao longo das conferências, e não são objeto de deliberações, a estruturação institucional do sistema é amplamente problematizada – de modo que as definições expressas neste eixo se amparam, de fato, no conjunto de deliberações que precede sua emergência.

O SUAS é compreendido como:

Modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (BRASIL, 2004, p. 39).

Desta definição decorrem os seguintes eixos estruturantes e subsistemas: Matricialidade Sóciofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

A descentralização político administrativa refere-se à necessidade do estabelecimento de comando único em cada nível da Federação, Conselho de Assistência Social (de composição paritária entre sociedade civil e governo), Fundo próprio (sob controle dos órgãos gestores e conselho) e Plano de Assistência Social, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 2004, p. 43). Ressaltando a importância do estabelecimento de ações intersetoriais, a PNAS situa como referência para a definição dos municípios os portes estabelecidos pelo IBGE.

A relação entre Estado e Sociedade Civil, desde a perspectiva de um sistema único, é reconfigurada ao se atribuir ao Estado a responsabilidade central na condução da PNAS. No entanto, ao afirmar a importância do estabelecimento de redes de proteção social, reconhece-se o caráter complementar das ações da sociedade civil, tanto na execução dos serviços, quanto ao exercício de controle social. Assim, afirma-se a primazia do Estado na condução do SUAS, e sua responsabilidade quanto a “fazer com que todos os agentes desta política, OGs e,

ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos”(BRASIL, 2004, p. 48)

O Financiamento da Política de Assistência Social, de acordo com a PNAS, deve superar as “práticas centralizadas, genéricas e segmentadas” (BRASIL, 2004, p. 49) que constituiu um dos eixos aos se dirigiam críticas e deliberações nas conferências nacionais. Objetiva, portanto, induzir à superação do paralelismo, e fragmentação da ações, por meio da transposição do modelo de financiamento centrado em critérios per capita, e no total de atendimentos realizados. Para tanto, estabelece o repasse de recursos por pisos de proteção, dimensionados de acordo com o porte do município em que estão localizados os serviços.

O Controle Social é prioritariamente circunscrito ao espaço institucional dos Conselhos de Assistência Social, tendo como centrais atribuições: a fiscalização da política e de seu financiamento, apreciação e aprovação da proposta orçamentária e do plano de aplicação de recursos, definição de critérios para a aplicação de recursos, inclusive aos destinados as entidade socioassistenciais privadas. De acordo com a PNAS, “as alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o **estabelecimento de consensos**” (grifo nosso, BRASIL, 2004, p. 52).

A política de recursos humanos sinaliza a necessidade de “qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política” (BRASIL, 2004, p. 54) destacando a centralidade dos operadores da PNAS no processo de sua implementação. Reconhecendo a precarização das condições de trabalho que caracterizam o exercício profissional no campo da assistência social, indica-se a valorização do “serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público” e a necessidade do estabelecimento de um “plano de carreira” (BRASIL, 2004, p. 54) – sem, no entanto, estabelecer qualquer compromisso efetivo.

O eixo Informação, o Monitoramento e a Avaliação, objeto de deliberações de conferências anteriores, propõe “a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos” (BRASIL, 2004, p. 56). Para tanto, indica a implementação de sistemas de informação que possibilitem criar e compartilhar indicadores que subsidiem tanto o exercício de controle social, quanto a planejamento das ações pelos órgãos gestores.

9.5 CADERNOS DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: RISCO E VULNERABILIDADE

A exposição da estruturação da PNAS, permite reconhecer o desenvolvimento desigual de dois planos, que embora indissociáveis, podem ser constituídos como objetos distintos de problematização: os aspectos formais da institucionalização da Política de Assistência Social em sua dimensão de rede integrada de serviços; e, um segundo, o plano enunciativo que a sustenta. Neste capítulo, pretendemos apontar a proximidade do alinhamento conceitual da PNAS à racionalidade liberal e ao horizonte apontado pelas recomendações do Banco Mundial – indicando aspectos centrais que a configuram em uma Biopolítica.

A análise da PNAS torna visível a centralidade dos conceitos de risco e vulnerabilidade – tanto para a definição dos contornos administrativos do sistema, quanto ao estabelecimento dos objetivos a que devem se dirigir as ações dos diferentes serviços estabelecidos. Da mesma forma, torna-se visível a ausência de definições para estes conceitos – o quê, como veremos, tende a produzir, justamente, a sua naturalização.

Com o intuito de padronizar as ações desenvolvidas pelo conjunto de serviços que compõe a PNAS, a partir de sua vigência, foram produzidos diversos Cadernos de Orientações Técnicas¹⁰¹. Deste conjunto de orientações, em virtude de sua centralidade no ordenamento do SUAS, escolhemos destacar as que se destinam aos principais equipamentos de referência do sistema, nos dois níveis de proteção (CRAS e CREAS). Propomos, em uma leitura transversal das orientações em questão, apontar as concepções de risco e vulnerabilidade que as constituem, em sua relação com a racionalidade do *homo oeconomicos* e as teorias do capital humano – próprias à governamentalidade liberal.

9.6 ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)

O conjunto de orientações técnicas que se destinam ao trabalho desenvolvido pelo Serviço de Atendimento Integral à Família (PAIF), executado no CRAS, compõe-se de três cadernos de referência produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social entre os anos

¹⁰¹Nos anos subsequentes a aprovação da PNAS, o MDS desenvolveu cadernos de orientações técnicas destinados aos serviços tipificados do SUAS – tanto no âmbito da Proteção Social Básica, quanto da Proteção Social Especial.

de 2009 e 2012. A primeira publicação, intitulada “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social” é destinada a gestores, coordenadores e equipes técnicas responsáveis pela implementação do serviço. De acordo com material, a produção:

Ganhou maior consistência com o amadurecimento decorrente da contribuição de vários consultores e produtos de consultoria¹⁰², se orientou por discussões estratégicas sobre a política, ocorridas em reuniões com presença de especialista, bem como da CIT(BRASIL, 2009b, p. 7).

Como previsto na PNAS, estabelece-se o objetivo de

Prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (BRASIL, 2009, p. 9).

A matricialidade familiar, prevista na PNAS, ganha acento ainda mais decisivo a partir das orientações técnicas do texto:

O SUAS estrutura-se buscando apoiar a família nas suas funções de proteção, socialização, aprendizagem e desenvolvimento das capacidades humanas (...) estabelece que somente é possível estabelecer uma rede de proteção social ao se compreender os determinantes familiares de sua situação de vulnerabilidade (grifo nosso, BRASIL, 2009b, p. 12).

A normatização destina-se, centralmente, ao estabelecimento de padrões mínimos para a operacionalização dos serviços, incluindo a definição da composição das equipes (de acordo com o porte do município), espaço físico e horários de atendimento, além de recomendações que se destinam ao processo de trabalho de cada unidade. Quanto à localização das unidades, reconhece dificuldades em se estabelecer indicadores de

¹⁰² O documento, em suas referências, assinala a participação de consultores técnicos de organizações internacionais, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ambas relacionadas a Organização das Nações Unidas (ONU). A busca por informações sobre as relações institucionais entre organismos internacionais e o MDS, em especial quanto ao volume dos empréstimos realizados, revelou dificuldades de acesso a informações. No entanto, encontra-se disponível o contrato de empréstimo do governo brasileiro ao BIRD (Acordo de Empréstimo BIRD 7841 BR), e informações acerca de empréstimo anterior. Em 2005, o governo brasileiro realizou empréstimo no valor de US\$ 572 milhões e 200 mil e, em 2011, US\$ 200 milhões. Conforme contrato firmado, ambos empréstimos destinam-se ao custeio dos benefícios do Programa Bolsa Família, e a qualificação da gestão federal (MDS) – no qual inclui-se a contratação de consultoria, inclusive para realização de ações de educação permanente destinadas aos trabalhadores do SUAS. Os recursos estão condicionados a supervisão de consultores do Banco Mundial quanto aos projetos especificamente vinculados aos empréstimos (Brasil, 2014). As informações estão disponíveis em <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoescontratos/projetos-com-organismos-internacionais/projetos-com-organismos-internacionais/banco-mundial/arquivos/acordo-de-emprestimo-bird-7841-br-contrato-assinado-traducao-juramentada.pdf/download>. Acessado em 09/11/2014.

vulnerabilidade que auxiliem a estabelecer sua ‘incidência’ nos território. Como forma de contornar esta limitação, recomenda que:

CRAS sejam instalados, prioritariamente, em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, uma vez que as vulnerabilidade sociais podem ser agravadas pela situação de empobrecimento das famílias. Em geral, territórios com concentração de famílias pobres são mais vulneráveis pois, desprovidos de serviços, o que evidencia a necessidade de uma maior atenção do Estado (BRASIL, 2009b, p. 34).

As duas publicações subsequentes se dirigem, formalmente, a direção metodológica do trabalho a ser desenvolvido pelos técnicos de referência do serviço. Pela primeira vez, nos documentos analisados, há proposições que se destinam a conceituar o termo vulnerabilidade. Afirmado tratar-se de “um conceito complexo e que todos os autores, que se dedicam ao tema, o reconhecem como multifacetado” (BRASIL, 2012a, p. 12), propõe-se algumas definições.

A primeira abordagem explicitada, denominada “ativos-vulnerabilidade” é definida da seguinte maneira:

As vulnerabilidades resultam da relação entre duas variáveis: estrutura de oportunidades e capacidades dos lugares (territórios). Compreende-se por estrutura de oportunidades a composição entre: a) mercado (empregos, estrutura ocupacional); b) sociedade (em especial, capital social – relações interpessoais de apoio mútuo, geradas com base em princípios de reciprocidade como ocorre, por exemplo, na organização familiar, na comunidade, nos grupos étnicos ou na religião); e c) Estado (políticas de bem-estar e estruturas de representação de demandas e interesses, por exemplo: conselhos de direitos). Já o conceito de capacidades dos lugares (territórios) diz respeito às possibilidades de acesso a condições habitacionais, sanitárias, de transporte, serviços públicos, entre outros – fatores que incidem diretamente no acesso diferencial à informação e às oportunidades e, conseqüentemente, no acesso a direitos (BRASIL, 2012a, p. 13).

As demais abordagens apresentadas relacionam-se diretamente com esta primeira definição, e acentuam a “precariedade do trabalho, a fragilidade dos suportes de proximidade e a falta de proteção social” ou “uma diminuição de renda ou de perda de capital social (BRASIL, 2012a, p. 13-14) – de modo que a vulnerabilidade é compreendida como uma zona que resulta:

Da posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade: a) físicos – meios para o bem-estar – moradia, bens duráveis, poupança, crédito; b) humanos: trabalho, saúde, educação (capacidade física e qualificação para o trabalho); e c) sociais – redes de reciprocidade, confiança, contatos e acessos à informação (grifo nosso, BRASIL, 2012a, p. 14).

As principais estratégias metodológicas propostas para a consecução dos objetivos direcionados à proteção social básica são explicitadas no terceiro Caderno de Orientações Técnicas, que se destina a estabelecer a direção do trabalho social com famílias. Embora exista a previsão do desenvolvimento de ações de caráter coletivo, progressivamente, as orientações do nível federal têm direcionado crescente ênfase na realização de acompanhamento familiar particularizado¹⁰³, assim concebido:

Consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar – com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas (BRASIL, 2012b, p. 54).

9.7 ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DOS CENTROS ESPECIALIZADOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como definido pela PNAS, a Proteção Social especial destina-se ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de risco social e violação de direitos, que demandam “intervenções especializadas no âmbito do SUAS”(BRASIL, 2011, p. 8). Para a caracterização do público a que se destina o serviço, as orientações definem risco como “a probabilidade de um evento acontecer no percurso de vida de um indivíduo e/ou grupo” (BRASIL, 2011, p. 14), decorrendo do agravamento das situações de vulnerabilidade que são vivenciadas:

As situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, se expressam na iminência ou ocorrência de eventos como: violência intrafamiliar física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrente de isolamento social, dentre outros (BRASIL, 2011, p. 14).

A partir do estabelecimento da matricialidade sóciofamiliar, define-se que:

¹⁰³A Resolução CNAS Nº 18, de 15 de Julho de 2013, dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Trata-se do estabelecimento de metas quantitativas de atendimento de públicos específicos – especialmente de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, e do Programa Bolsa Família.

Isso implica reconhecer que, diante das situações vivenciadas, cada família/indivíduo atendido no CREAS demandará um conjunto de atenções específicas, de acordo com suas singularidades, o que deverá orientar a construção do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar” (BRASIL, 2011, p. 14).

Em consonância aos princípios expressos na PNAS, as orientações destacam a necessidade de que estabeleçam articulações intersetoriais, e definição de protocolos de atendimento, em especial, ressalta-se a conexão entre o serviço e:

Os órgãos de defesa de direitos que têm o objetivo de promover a defesa e o cumprimento dos direitos, bem como a investigação e a responsabilização dos autores de violência, quais sejam: Conselhos Tutelares, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações da Sociedade Civil (Centros de Defesa, Fóruns de Defesa de Direitos), Delegacias, entre outros (BRASIL, 2011, p. 37).

Desta relação, decorre a atribuição, e responsabilidade, pela produção de informações relativas ao acompanhamento das famílias, naturalmente incorporada às atribuições do serviço.

A elaboração de relatórios sobre os atendimentos e acompanhamentos das famílias/indivíduos constitui uma importante competência do CREAS. Estes relatórios podem dispor de informações sobre as seguranças afiançadas, o progresso em relação às famílias e aos indivíduos acompanhados e, quando couber, de outras informações (BRASIL, 2011, p. 43).

9.8 GOVERNAMENTALIDADE E RISCO

As proposições do Banco Mundial direcionadas as políticas sociais, em especial as que se dirigem a Assistência Social, como vimos, amparam-se nas noções de vulnerabilidade, risco, e capital humano – de acordo com a perspectiva (neo)liberal que a sustenta. A análise dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial produzidos pela entidade no período, permite perceber o gradual deslocamento dos eixos a que se dirigem as recomendações, do plano macroeconômico ao plano micropolítico. Deslocamento este não compreendido como superação, ou ultrapassagem, das recomendações precedentes, mas como posterior detalhamento que recobre as orientações direcionadas à macroeconomia. As orientações da entidade dirigem-se ao espaço de intervenção dos serviços operadores de políticas sociais,

propondo conceitos norteadores, desde o pressuposto humanista que funda a perspectiva da entidade.

Alvarenga (2012) em interessante pesquisa acerca da incorporação dos conceitos de Risco e Vulnerabilidade ao texto da PNAS, constitui um arquivo composto pelos relatórios das quatro primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social (1995, 1997, 2001 e 2003), atas de reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) realizadas no período que compreende a construção da PNAS (Janeiro a Outubro de 2004) e transcrição de entrevistas realizadas com o principal grupo técnico que constituiu as equipes de trabalho do MDS, que desenharam as orientações posteriormente expressas na PNAS. De acordo com a perspectiva arqueo-genealógica que orienta nossas problematizações, consideramos pertinente perscrutar a micropolítica em movimento no curto período da redação da PNAS.

Ao analisarmos a PNAS, e a estruturação do SUAS, torna-se visível sua similaridade com o Sistema Único de Saúde (SUS). Os aspectos, inicialmente mais evidentes, são percebidos no plano institucional-administrativo – os mecanismos de descentralização, de financiamento, controle social e informações, e estruturação por níveis de complexidade. Esta similaridade é constatada nas entrevistas realizadas por Alvarenga (2012, p. 85):

Quando nós falamos no SUAS, o que era fazer essa regulação em nível nacional? O que era você construir padrões – padrão de concepção, de atendimento, de regulamento em todas as áreas da gestão, Financiamento? Então, **não há dúvida, tanto é que nós por muitas vezes chamamos os profissionais de saúde, gestores do fundo nacional de saúde, secretários nacionais para conversar, para dialogar** (Márcia Lopes).

Então, **foi na saúde, que é realmente uma proposta bem consolidada, que o SUAS não só se inspirou, mas absorveu a maior parte da estrutura e linguagem do SUS** (Potyara Pereira) (grifos do autor).

Embora tenham sido realizados encontros em Brasília, e outros descentralizados em capitais brasileiras, com o objetivo de apresentar a proposta de texto da PNAS, “debater os conceitos nos encontros promovidos pelo CNAS não fazia parte dos objetivos” (ALVARENGA, 2012, p. 104). De fato, as preocupações centravam-se, fundamentalmente, na urgência do estabelecimento dos eixos político-administrativos do sistema. Neste processo, embora não houvesse consenso entre os formuladores da política quanto ao uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade, “o uso das expressões sem debates exaustivos foi a opção possível diante do curto prazo para redigir a Política e da ausência de outra proposta” (ALVARENGA, 2012, p. 104). De modo que “foram suprimidas as concepções dos formuladores sobre os termos risco, vulnerabilidade e evento” (ALVARENGA, 2012, p. 105). Supressão esta que indica o acordo possível em um cenário no qual garantia da institucionalização da PNAS é

percebida como prioritária em relação ao estabelecimento de seus conceitos operativos. Momento em que se faz uma escolha política dentro da Política:

[...] quando você me pergunta por que sumiu, não sei te dizer. Penso que é **porque tais conceitos não estavam resolvidos do ponto de vista de consenso** ou convergências teórico-ideológicas etc., então, quer dizer, posso imaginar que seja por isso, não dá para afirmar (...) (Maria Luiza Rizzotti).

Desse grupo que sempre acompanhou o Ministério desde o princípio, é... **Há pessoas que acham que o debate de risco e vulnerabilidade ele retira a discussão da luta de classes do debate.** Então, nós começamos muito fortemente lá [...] com as anotações de pé de página que foram retiradas por causa disso. **Nós construímos um acordo que naquele momento parecia que atendia alguns grupos dentro do próprio serviço social.** Ai, nesse debate do risco e vulnerabilidade versus a discussão do capital e do trabalho foi naquele momento, **mas nos não abrimos mão do termo do risco e vulnerabilidade** [...] enfim, **a concepção saiu de lá por causa disso, nós acordamos isso** (Simone Albuquerque). (grifos do autor, ALVARENGA, 2012, p. 105).

Neste momento, talvez seja possível perceber que a inscrição dos termos, deliberadamente sem fundamentação conceitual, é percebida como uma forma de contornar a necessidade de estabelecer a relação entre PNAS e a questão social (conceito igualmente suprimido do texto da PNAS):

Você imagina o governo federal na luta de orçamento como nós temos, se os estados e municípios vão aportar recursos financeiros numa política cujo objetivo dela... estou falando colocada enquanto... enquanto documento de Política Nacional de Assistência Social, se eu coloco lá **“a Política Nacional de Assistência Social o objeto dela é a questão social”**. **Se eu disser isso, minha querida, tem duas saídas: ou o governo manda tirar o documento de circulação – como já aconteceu algumas vezes nesse governo – ou então...** entendeu?(...) (Simone Albuquerque). (grifo do autor, ALVARENGA, 2012, p. 116).

O dissenso pode ser ilustrado nestas passagens:

Mas **não é um sujeito qualquer que pode ter vínculos quebrados** e não sei o quê mais. Essa é uma discussão que a gente faz ativamente. **A política ela é destinada a uma classe.** Não tem essa, ela não foi construída para todos, embora ela seja universal, é para quem dela necessita, **e quem dela necessita é a classe trabalhadora pobre** (Berenice Rojas Couto). (ALVARENGA, 2012, p. 115).

Então, o caráter dela [política de assistência social] é altamente universalizante, mas **ela não atende a todos** (Potyara Pereira). (ALVARENGA, 2012, p. 114).

Então, quando estou falando que as pessoas estão em risco social e vulnerabilidade ficam aí as traduções mostrando a questão social. Essa **palavra poderia ser chamada de questão social**, poderia (Ana Lígia Gomes).(ALVARENGA, 2012, p. 116).

Ao estabelecer esta manobra, os conceitos de risco e vulnerabilidade são descolados de seu plano político, passando a ser compreendidos na forma de representação de “realidades” experienciadas pelas famílias e indivíduos usuários da Política de Assistência Social. Deste modo, ao afirmar sua universalidade desde este ângulo, a PNAS reveste-se de caráter humanista, produtor de consensos.

10 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PÓS-PNAS

10.1 V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A V Conferência Nacional de Assistência Social¹⁰⁴ foi realizada entre 5 e 8 de Dezembro de 2005, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães em Brasília, tendo como tema “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de

¹⁰⁴O evento contou com a participação de cerca de 2000 pessoas na condição de delegados, observadores, convidados, expositores, painelistas, debatedores, facilitadores, intérpretes de LIBRAS, equipe de relatoria, relatores de grupos e de oficinas, agentes culturais, acompanhantes e integrantes de equipe de apoio.

Assistência Social”. A proposta de trabalho dirige-se ao estabelecimento de um Plano de metas para a implementação da PNAS ao longo do decênio vindouro. Para tanto, nos quatro dias do encontro foram realizadas 23 oficinas temáticas, além de painéis expositivos e da plenária final, da qual resultam as deliberações da conferência. Ao compararmos o contexto em que se realiza esta conferência aos anteriores, percebe-se mudança de receptividade dos representantes da sociedade civil ao executivo federal. De forma inédita até então, o presidente da República compõe a mesa de abertura da conferência, assim saudado:

Sua Excelência, nosso Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quero que o Senhor tenha certeza, pelas manifestações que está vendo e pela nossa história, que estamos todos, nesse Plenário, repletos de emoção. Quis o Movimento Social, ou o destino, ou a história, com certeza, que fosse eu, nesse momento, a transmitir a Vossa Excelência todo o significado que a sua presença nos traz. Quantos homens e mulheres gostariam de abraçá-lo, para dizer-lhe – e vários homens e mulheres diriam – que estiveram, com essa alegria, esse entusiasmo e essa esperança, no dia 1º de janeiro, constando daquela foto maravilhosa do 3º andar do Palácio do Planalto, onde uma multidão o saudava (BIONDI, 2005, *apud* BRASIL, 2005, p. 13).

O presidente da república, em sua manifestação, reconhece como significativo o estabelecimento da política de assistência social, enquanto política pública – remetendo o momento à analogia ao período constituinte em que se formularam as propostas orientadoras dos SUS. A passagem sintetiza o discurso do Estado naquele momento:

E aqueles que vocês tão bem conhecem, aqueles que ainda não têm emprego, aqueles que ainda não têm habitação, aqueles que não têm acesso à saúde, aqueles que não têm salário, aqueles que não têm nada, que moram por esse mundo afora como nômades, em disputa, de uma Prefeitura ou de outra? Esses precisam do Estado brasileiro, e é para esses que o Estado tem que definir prioridades, **para tirá-los da condição de pobreza absoluta e elevá-los à condição de cidadania** (grifo nosso, BRASIL, 2005, p. 24).

Em seu pronunciamento, o presidente contrapõe a política de assistência social ao trabalho, ao afirmar que os “trabalhadores com carteira assinada (...) não precisam das políticas sociais do Governo” (BRASIL, 2005, p. 24), e que, portanto, as mesmas devem ser focalizadas na pobreza absoluta. Para tanto, afirma os programas de transferência de renda – prioritariamente, o Programa Bolsa Família¹⁰⁵ – como estratégia fundamental para o

¹⁰⁵Programa de transferência direta de renda com condicionalidades, criado em 2003, a partir da unificação de programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique Cardoso – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. De acordo como Decreto No 8.232 de 30 de Abril de 2014, os valores do repasse estão condicionados ao perfil de renda per capita das famílias: extremamente pobres (renda per capita de R\$77,00), e pobres (R\$154,00 per capita), e à composição familiar (número de membros e perfil etário). Em Junho de 2014, o valor médio dos benefícios foi de R\$167,00 por família beneficiária. (Brasil, 2014). A adoção do parâmetro estabelecido pelo Banco Mundial para a definição da linha de pobreza pelo governo federal,

desenvolvimento de habilidades e capacidades que, ampliando a autonomia das famílias, as possibilitem não serem demandatárias dos provimentos desta política:

Cada real que a gente puder destinar a fazer um pouco de política assistencial e fazer um pouco de política social, na forma que for possível fazer, em função das necessidades, também dependendo da região das pessoas, nós temos que ver investimento(...). Agora, quando eu vi as mulheres do Rio Grande do Norte devolverem o cartão do Bolsa-Família porque elas, depois de receberem um determinado tempo, com aquele dinheirinho, conseguiram construir um meio de vida para não precisarem mais dele... E o que me marcou – se tiver gente do Rio Grande do Norte aqui, podem contar – o que me marcou foi uma mulher dizer o seguinte: **Eu recebi o primeiro Bolsa-Família, eu comprei um pouco de pintinho; recebi o segundo Bolsa-Família, comprei outro pouco de pintinho.** Ganhou o terceiro, comprou. Hoje, ela não quer o Bolsa-Família, porque os pintinhos que ela comprou já se transformaram em frangos e galinhas e ela, hoje, está criando galinha caipira, vendendo ovo na feira, não precisa mais do Bolsa-Família e devolveu o cartão para nós! (grifo do autor, BRASIL, 2005, p. 23).

De modo que os programas de transferência de renda, focalizados em critérios de renda estabelecidos pelo Banco Mundial, são concebidos não como expressões de um direito redistributivo¹⁰⁶ à riqueza socialmente produzida, mas como um vetor para o (possível) desenvolvimento econômico individual (concebido como ativo, nos termos das teorias do capital humano) – ou seja, uma travessia. Como desdobramento desta lógica, não se consideram os aspectos limitadores do desenvolvimento humano que são estruturais ao capitalismo, de modo que o espaço do mercado é naturalmente concebido como passível de assegurar desenvolvimento, e realizações superiores aos provimentos mínimos da política de assistência social – na forma da expansão da autonomia individual.

A partir deste enfoque, apresenta-se a questão da necessidade de tradução dos direitos sócio assistências – debate cuja produção será posteriormente inscrita no conjunto de deliberações da conferência, na forma do decálogo dos direitos socioassistenciais. A questão é abordada em uma das mais centrais exposições do encontro que, ao sinalizar as principais

embora diga respeito diretamente a Segurança de Sobrevivência afiançada pela PNAS, não foi objeto de deliberação nas Conferências Nacionais de Assistência Social e, portanto, sua adoção se efetiva sem a participação de controle social. Conforme apontado por Netto (2013), trata-se de um programa de baixo custo orçamentário – a título de exemplificação, no ano de 2009, foram despendidos apenas 12,4 bilhões de reais com o pagamento dos benefícios – **ao passo que as despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram 380 bilhões de reais.**

¹⁰⁶Consideramos importante ressaltar a diferença entre distribuição e redistribuição, conforme nota Pereira (2006): “A distribuição tem como característica principal não colocar em confrontação direta possuidores e não possuidores de bens e riquezas, pois transfere para os despossuídos recursos acumulados em um fundo público proveniente de várias fontes. Já a redistribuição constitui uma arena real de conflitos de interesses, pois implica retirar bens e riquezas de quem os possui, para transferi-los a quem não os possui” (PEREIRA, 2006 p. 17). Conforme visto em capítulo anterior, as orientações do Banco Mundial quanto a implementação de políticas sociais enfatiza a importância de que se evitem medidas propriamente redistributivas – direcionamento ao qual adere o Poder Executivo Federal, na implementação dos programas de transferência de renda.

perspectivas de compreensão desta tradução, configura a posição em que se situa a PNAS. De acordo com Sposatti (Brasil, 2005, p. 35-40), haveria três principais possibilidades de compreensão das atribuições da política de assistência social: uma primeira possibilidade, seria compreendê-la em oposição ao trabalho, ou seja “a Assistência Social é secundária ao trabalho, isto é, se todos trabalhassem, tivessem salário, não precisaria ter a Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 35-36), do qual derivaria compreender que ela seria necessária devido a falência da demais política sociais, e apenas existiria “se as outras políticas sociais não funcionassem, isto é, ela é um remendão” (BRASIL, 2005, p. 36). Desta posição, assumiria-se que a tarefa da Política de Assistência Social seria atender a “situações especiais muito focalizadas, situações muito graves e crônicas de pessoas que não podem trabalhar e, só isto, seria campo da Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 37). Outra forma de concebê-la, seria considerá-la uma política compensatória, ou seja, destinada a prover:

Acesso a recursos financeiros, através de benefícios ou transferência de renda fora da relação salarial ou do seguro previdenciário (...) A sua prática se limita ao acesso a recursos financeiros para a reprodução social fora da lucratividade capitalista (BRASIL, 2005, p. 37).

A expositora acaba por concluir que a proposta de proteção social não contributiva brasileira, amplia direitos ao afirmar seu caráter não compensatório e setorial, por garantir a provisão de serviços estatais de caráter universal que visam “direito à vida em comum, vida em família, convivência familiar e convivência social” (BRASIL, 2005, p. 37). De modo que apresenta-se neste momento a definição do decálogo dos direitos socioassistenciais – posteriormente ratificado nas deliberações finais da conferência:

1. Usufruir dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de Assistência Social, efetivada com dignidade e respeito;
2. Direito do cidadão e da cidadã de todas as cidades brasileiras, que vivem no meio rural ou urbano, a ter acesso às proteções básicas e, em especial, da política de Assistência Social, operadas de modo articulado, para garantir completude de atenção;
3. Direito do cidadão e cidadã em manifestar-se, exercer protagonismo e controle social da política de Assistência Social sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias, derivadas do nível pessoal de instrução formal (etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais);
4. Direito à igualdade, completude de acesso nas atenções da rede sócio assistencial, direta ou conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal, dentro das possibilidades e limites de cada um;
5. Direito a usufruir, o usuário e a usuária, da rede sócio assistencial, a ser ouvido e ter o usufruto de respostas dignas, claras, elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura e adequados, inclusive, para os usuários com deficiência;

6. Direito do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida, a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família genética ou construída, e a precedência do convívio social e comunitário a soluções institucionalizadas;
7. Direito do cidadão e cidadã à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersetorial da Política de Assistência Social com outras políticas públicas, para que alcance moradia digna, cuidados de saúde, acesso à educação, ao lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável;
8. Direito do cidadão e cidadã à renda digna individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, quer vivam no meio urbano ou rural;
9. Direito do usuário e usuária da rede sócio assistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal (federal, estadual, municipal) para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede sócio assistencial no meio urbano e rural;
10. Direito do cidadão e cidadã a ser informado, de forma pública individual e coletiva, sobre as ofertas da rede sócio assistencial, seu modo de gestão e financiamento, e sobre os direitos sócio assistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (BRASIL, 2005, p. 39).

Destas definições, podemos perceber ênfase em aspectos que são extensões de princípios constitucionais que se desdobram em princípios de direito administrativo (legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade), e que, portanto, não inscrevem propriamente, novos direitos – mas representam uma tradução dos marcos estabelecidos pela PNAS em termos administrativos. Outro aspecto fundamental, é perceber que “o direito a renda digna individual e familiar”, que pode ser concebida como a tradução do vetor monetário, dos mínimos sociais estabelecidos na LOAS, é direcionado à inserção dos usuários no mercado de trabalho, não configurando a possibilidade de acesso a programas de transferência de renda como um direito¹⁰⁷, desde o enfoque de um direito econômico redistributivo – ou seja, neste caso, direito a renda fora das relações de trabalho (a parte o já estabelecido em lei, no caso dos idosos e pessoas com deficiências incapacitantes para o trabalho).

Os debates do encontro convergem para a formulação de uma agenda de metas a serem estabelecidas para o decênio vindouro – “SUAS PLANO 10” – inscritas nas deliberações finais. Estas se dirigem a princípios já estabelecidos pela PNAS, pouco acrescentando ao novo plano normativo. As deliberações enfatizam a necessidade do fortalecimento do controle social (no plano institucional), necessidade do estabelecimento de Norma Operacional Básica (NOB); política de gestão de pessoas; política de capacitação

¹⁰⁷Embora objeto de deliberação de Conferência Nacional, até o momento, o Programa Bolsa Família não possui inscrição legal no marco constitucional brasileiro – podendo, desta forma, ser interrompido a qualquer momento (ou sofrer alteração em seus critérios de acesso), de acordo com o interesse da administração federal.

continuada; estabelecimento de CRAS em todos municípios brasileiros, e ampliação do número de CREAS de acordo com a avaliação territorial.

10.2 VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A VI Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília no período de 14 a 17 de dezembro de 2007. O evento teve como tema geral: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)¹⁰⁸”. Os eixos de trabalho se dividiram em subtemas, a saber: Plano Decenal; Direitos socioassistenciais; Controle social e protagonismo dos usuários e das usuárias; Financiamento; Gestão do trabalho; Intersetorialidade entre as políticas sociais e destas com o desenvolvimento econômico.

O encontro teve como principais objetivos, avaliar a implementação do SUAS no período que compreendido entre a V Conferência Nacional de Assistência Social e a VI Conferência Nacional de Assistência Social (2 anos), e debater os direitos socioassistenciais, abordando as dificuldades para a sua implementação e ações prioritárias a serem desenvolvidas para sua efetivação. De forma geral, os debates convergem para a avaliação dos serviços previstos na PNAS, privilegiando o enfoque político-administrativo, em detrimento do horizonte teórico-metodológico e técnico-operativo (propriamente, problematizações acerca do plano conceitual engendrado pela PNAS). Análises que convergem para a indicação das dificuldades estruturais da implementação do SUAS – insuficiente rede de serviços instalada; quadro deficitário de recursos humanos; precarização das relações de trabalho (principalmente contratação de servidores não estatutários); necessidade de refinamento das regulações que normatizem as ações de cada serviço que compõe o SUAS; ampliação do financiamento.

Os debates ocorridos no “Painel II – Direitos Socioassistenciais: compromisso com as Proteções do SUAS” (BRASIL, 2007, p. 93) são particularmente interessantes. As exposições objetivam conceituar as provisões estabelecidas pela PNAS, situando-as

¹⁰⁸A VI Conferência Nacional contou com cerca de 2 mil participantes, sendo 1009 delegados, 145 convidados, 324 observadores, 307 pessoas envolvidas nos painéis, oficinas, estandes, mobilização, imprensa e relatoria. O relatório apresenta apenas a transcrição das falas das conferenciais e dos painéis expositivos, havendo apenas uma síntese do trabalho desenvolvidos nas 24 oficinas realizadas.

historicamente no quadro das políticas sociais brasileiras como integrantes de um processo em construção. No entanto, afirma-se uma inflexão neste curso:

O nosso trabalho é, portanto, de avançar o disposto na Constituição muito mais trabalhando com a intenção do constituinte do que propriamente ter já na Constituição todo o conteúdo explícito afeiçoado. Não havia maturação naquele momento. Os enunciados da assistência social como direito social humano, no caso brasileiro, só se tornaram possíveis a partir da constituição, mas foi a PNAS 2004 que nos diz claramente – o campo da assistência social é da proteção social. **E isso significa que o direito da assistência social surgiu primeiro como construção legal do que como construção político-social do usuário dos serviços socioassistenciais como ser de direitos** (grifo nosso, SPOSATTI, 2007, *apud* BRASIL, 2007, p. 104).

Como mencionamos em capítulo anterior deste trabalho, ao compararmos o SUAS ao SUS, percebemos que suas inscrições no plano normativo advém de processos bastante distintos. O processo de configuração da política de saúde, como direito de todos e dever do estado, encontra sua gênese na intensa confluência de movimentos sociais amplos, e articulados aos trabalhadores do campo da saúde (Reforma Sanitária)¹⁰⁹. Diferentemente, a definição do campo próprio à Assistência Social, e as demandas que a ela são dirigidas (e inscritas ou não no plano normativo) são fundamentalmente conduzidas ao plano de disputa com baixa intensidade de participação dos usuários. Questão esta que pode ser percebida em todos Relatórios das Conferências Nacionais, inclusive, sendo oficialmente registrada. Esta breve comparação se faz necessária, uma vez que, como mencionamos em capítulo anterior, a possibilidade de inscrição da PNAS no conjunto de políticas que compõe a seguridade social relaciona-se mais com a articulação do movimento de trabalhadores da assistência social aos quadros do governo federal, do que a demandas dirigidas por usuários desta política.

Na primeira exposição deste painel (JACCOUD, 1997, *apud* BRASIL, 2007) enfatiza as importantes modificações ocorridas com a inscrição da PNAS no marco normativo brasileiro, no qual são definidos novos patamares de prestação de serviços do Estado quanto ao direitos socioassistenciais – segurança de renda, segurança de autonomia, segurança de convívio e acolhida – que são operacionalizados por benefícios e serviços socioassistenciais. A expositora destaca a importância do BPC e do Programa Bolsa Família para o “enfrentamento de situações de extrema pobreza ou de indigência¹¹⁰” (BRASIL, 2007, p. 95).

¹⁰⁹Como pode ser observado no Relatório da VII Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 1986).

¹¹⁰É o que a gente pode ver nessa figura que nos mostra o que aconteceria, no Brasil, se nós retirássemos da renda das famílias, o conjunto dos benefícios da seguridade social. A gente vê pela coluna menor, a situação atual, as taxas atuais de pobreza e de indigência no Brasil. O primeiro bloco de 13% representa o percentual da população em situação de indigência no Brasil, ou seja, com uma renda baixa de ¼ de salário mínimo. Se nós

No entanto, não obstante a constatação de efeitos na redução da pobreza no país (de acordo com os critérios oficiais adotados), ressalta-se que o PBF não constitui propriamente um direito:

O Programa Bolsa Família, pela primeira vez, opera na política social brasileira com um benefício permanente de distribuição de renda, independente de comprovação de incapacidade, de comprovação de contribuição ou de afirmação do mérito do beneficiário. **Se ele ainda não pode ser considerado um direito social pleno pois não tem garantia de financiamento, de reajuste de benefício ou de exigibilidade do cidadão, ele começa efetivamente a constituir um caminho para ser reconhecido como direito.** Especialmente porque, com a sua universalização, ele já começa a ser compreendido como um direito passível de demanda e como uma obrigação do Estado. Eu queria mostrar um pouco uma ideia para subsidiar os nossos debates dos impactos desses dois benefícios assistenciais no quadro social Brasileiro, olhando esses dois benefícios juntos, com o conjunto (grifo nosso, BRASIL, 2007, p. 95).

A sua não inscrição no plano constitucional preserva, no núcleo do reordenamento institucional da Política de Assistência Social posto em curso pela PNAS, fortes traços da herança caritativa que é constituinte do campo desta política social – do qual, reiteradamente afirma-se nesta, nas conferências precedentes e posteriores, o desejo de superação – sem, no entanto, colocar em questão propostas de redefinição das linhas de corte monetário para a concessão deste benefício, ou pautar o tema como objeto de debate das conferências. É interessante notar que as indicações do Banco Mundial, em relação à necessidade de implementação de programas de transferência de renda focalizados na linha internacional da pobreza, igualmente não visam afirmar direitos sociais, mas estabelecer ‘redes de segurança’ (*safety nets*) que possam ser dinamizadas, ou não, de acordo com o desempenho das economias nacionais, ou riscos que possam advir de crises econômicas. Ou seja, ao não serem estabelecidos no plano normativo, estes programas de transferência de renda focalizados, situam-se no plano do exercício do poder discricionário – avaliação da conveniência de sua expansão, definição de critérios para concessão etc. – que neste caso, trata-se de uma expressão do governo econômico da população. Não estabelecendo avanços definitivos nas prestações setoriais da Assistência Social, quanto aos mínimos sociais (em seu vetor monetário, expresso por benefícios socioassistenciais), a ‘universalidade’ do sistema se dirige à oferta de atendimento da rede de serviços.

formos somar a essa população aquela que tem até meio salário mínimo, nós temos 32% da população brasileira. Aproximadamente 57 milhões de pessoas. Se nós retirássemos da renda dessas famílias aquela renda que vem do Benefício de Prestação Continuada, do Programa Bolsa Família e da previdência do Regime Geral da Previdência Social. Nós aumentaríamos esse índice para quase metade da população brasileira. A seguridade social permite que se reduza praticamente a metade o percentual da indigência no Brasil e reduz significativamente de 44% para 22%, as taxas de pobreza no país” (BRASIL, 2007 p. 95).

A segunda exposição do referido painel destina-se à retomada das definições que compõe as especificidades da Política de Assistência Social. Há a menção ao debate quanto a sua afirmação como política setorial:

Percebe-se claramente nesse debate duas tensões. Uma, nós afirmamos (...) que assistência social não é caridade, ela é distinta de caridade e outra que diz assim: assistência social só resolve se for intersetorial. Entre dizer ela não é caridade e ela só é se for intersetorial, nós **temos um vácuo entre uma posição e outra**. Eu creio que temos aqui nesse lapso, um espaço real e concreto a ser preenchido. Há um lugar entre essas duas tensões que são dois movimentos efetivos que precisam ganhar luz, clareza, debate. Eu sintetizaria numa pergunta: **o que a assistência social faz, ou tem compromisso em fazer, que a distingue das outras áreas, da ação governamental?** Afinal saúde, educação, habitação também constroem atenções. Porque que elas não se confundem com caridade ou com ação intersetorial? Porque eu não digo que a saúde só é saúde se ela não for intersetorial? (grifo nosso, SPOSATTI, 2007, *apud* BRASIL, 2007, p. 101).

A resposta à particularidade das provisões da PNAS (a definição de seu núcleo enquanto política setorial), ilustra a gravitação desta política ao espaço relacional dos usuários, em detrimento da ênfase na articulação de dispositivos capitalizados de participação social, desde o enfoque territorial (concebido como secundário a matricialidade sóciofamiliar). A definição do objeto da política é assim explicitada, em consonância ao previsto na PNAS:

A capacidade protetiva da família, o que supõe desde a ausência da família, sua negligência, o abandono, as agressões, mas também a perspectiva de fortalecimento. Um segundo campo, **a densidade das relações de convívio e sociabilidade, desde a esfera do cotidiano até nos diversos momentos do ciclo de vida** do cidadão e da cidadã. Terceiro, as fragilidades da vivência, e sobrevivência, no desenvolvimento bio-psico-social do ciclo de vida humano, da presença da dignidade humana, a ausência de proteção à renda e numa sociedade de mercado que, evidentemente, coloca isso como um fator de travamento (grifo nosso, SPOSATTI, 2007, p. 103, *apud* BRASIL, 2007, p. 103).

Deste modo, o plano da disputa econômica, e intensificação de agenciamentos reivindicatórios de base comunitária, são contornados por meio do direcionamento do espaço de intervenção ao escopo das relações familiares, prioritariamente. Questão apontada em uma das questões dirigidas à mesa que compõe o painel:

Nós como pessoas que lutamos pela cidadania, a nossa tendência, enquanto movimento popular é exatamente **expandir esse conceito de cidadania para além do conceito socioassistencial**, embora a mesa aqui tenha feito essa abordagem (...) **para ter a garantia dos direitos, a gente tem que ter acesso a serviços, serviços de moradia, saúde, educação, direito à água**. Nesse contexto, inclusive, todos nós somos usuários dos serviços públicos. Existe usuário do direito socioassistencial, mas todos nós, enquanto cidadãos, somos usuários dos serviços públicos. E aí, nesse

conceito ampliado de direito a cidadania do acesso a esses serviços, como a senhora vê a questão intersetorial dentro dos CRAS? Que perspectiva a gente deve ter nesse contexto intersetorial, do direito a cidadania, do acesso à água, a moradia, ao saneamento, enfim, a esse direito universal dos serviços? (SOLANGE, *apud* BRASIL, 2007, p. 120-121).

Passagem de um debate central, cuja resposta ilustra a escolha política expressa na PNAS:

Representante de uma associação de moradores, a Solange, coloca aqui um debate sobre a função do CRAS(...). Embora ele possa ter o desenvolvimento de um processo também de organização, ele tem uma função primeira que é como um serviço de assistência social, em dar completude aos beneficiários(...). No caso, eu diria, nós temos direitos de assistência social a serem assegurados pelo CRAS e temos relações de completude intersetorial que vão exigir que as diferentes políticas também concretizem os direitos que a população tem(...). Ela tem na verdade um conjunto de atenções específicas (...). **Não é que o CRAS vai inventar novos direitos.** O CRAS tem por responsabilidade assegurar direitos no campo da assistência social. Uma função complementar do CRAS como centro social de bairro, evidente que poderá existir, mas desde que isso não negue a sua primeira função. Fazer do CRAS outra coisa a mais e deixar no CRAS aquilo que é sua função: centro de referência de assistência social, com raio de abrangência definido, com famílias referenciadas é negar essa possibilidade do direito, ao fortalecimento das condições protetivas da família (grifo nosso, SPOSATTI, 2007, *apud* BRASIL, 2007, p. 121 -122).

Nesta perspectiva, que é o próprio horizonte apontado pela PNAS, a ênfase do trabalho a ser desenvolvido é direcionada à administração de benefícios sócio assistenciais definidos desde o nível da esfera federal, e à intervenção no espaço relacional dos usuários do serviço – não propriamente a produção de visibilidade às expressões da questão social a partir do enfoque territorial, e de estratégias coletivas de ação que tencionem as barreiras de acesso a direitos sociais mais amplos.

10.3 VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A VII Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília, no período de 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009, tendo como tema “A participação e Controle Social no SUAS¹¹¹”. A partir do tema da conferência, foram delimitados 4 eixos de trabalho:

¹¹¹De acordo com o Relatório Final da Conferência, 4.582 municípios realizaram as Conferências Municipais de Assistência Social e viabilizaram a participação de seus delegados nas Conferências Estaduais. Considerando as

Eixo 1: Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha; Eixo 2: Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa; Eixo 3: Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS; Eixo 4: Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos (BRASIL, 2009, p. 19-20).

Os debates foram desenvolvidos por meio de 24 oficinas temáticas, conferências e painéis expositivos.

A primeira exposição da mesa de abertura do encontro apresenta a síntese dos relatórios das conferências estaduais, que por sua vez são resultado das conferências municipais realizadas. A exposição aponta a baixa participação dos usuários nos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, indicando como elementos que constituem a barreiras a esta participação: a dificuldade de deslocamento às reuniões (devido aos custos com transporte e os horários em que os encontros são realizados), dificuldade de apropriação dos temas analisados, em função da linguagem técnica que é utilizada, e da baixa escolaridade dos usuários. Da mesma forma, os relatórios estaduais sinalizam por parte da sociedade civil, e dos Conselhos, “o pouquíssimo conhecimento do processo histórico de mobilização da sociedade civil, dos movimentos sociais, das lutas sociais, das lutas contra a ditadura, dos avanços da democracia neste país e até a Constituição de 1988” (BRASIL, 2009, p. 59). As dificuldades impostas à efetiva participação dos usuários nos conselhos municipais, e à maior facilidade de domínio e acesso a informações de que dispõe os representantes do governo nos conselhos, estabelecem um quadro em que há “cooptação de lideranças e conselheiros, e tutela da representação da sociedade pelos gestores”(BRASIL, 2009, p. 59). A análise dos relatórios das conferências preparatórias aponta a precarização dos conselhos, expressa pela ausência de infraestrutura adequada (recursos financeiros, equipamentos e quadro técnico de apoio aos conselheiros) e a insuficiente apropriação por parte dos conselheiros, e dos operadores da política de assistência social, da realidade local e dos marcos normativos da PNAS:

Isso aparece forte, aparece esse desconhecimento do ponto de vista do contexto onde o Conselho está inserido, mas também do ponto de vista das condições de vida da

Conferências Estaduais e do Distrito Federal, o número de participantes totalizou 20.620 com apenas 2.632 usuários participantes.

população usuária, das suas necessidades, do universo em que vive essa população, do seu sofrimento, da sua vulnerabilidade. Aparece um certo descolamento dos Conselhos da realidade aonde a política atua. Estamos ainda nos pontos fracos que aparecem no relatório, identifica-se muito de assistencialismo, na assistência social, muito de clientelismo, muito de tutela, muito de primeiro damismo, de um uso político da política. Nós sabemos que a política, nas políticas sociais, nem sempre tem sido na direção dos interesses da população. Faltam ações integradas e intersetoriais que deem conta, que se direcionem para as necessidades presentes na realidade. Faltam profissionais qualificados para lidar com a perspectiva democrática que deve vigir na prática profissional cotidiana nos CRAS, nos CREAS (...) (YAZBEK, 2009, *apud* BRASIL, 2009, p. 60).

Não obstante as dificuldades apresentadas, há indicativos da presença de ações que buscam superar estas barreiras à participação, entre as quais se destacam proposições que sinalizam a importância de estratégias itinerantes, que visem ampliar a esfera de participação popular na condução da política de assistência social, e incremento da capilaridade da publicização dos direitos assegurados pela PNAS. A segunda exposição da mesa de abertura apresenta resultados de pesquisas realizadas em 26 municípios brasileiros com população superior a cem mil habitantes, com o tema da participação popular e controle social nos conselhos de políticas públicas. O estudo aponta que, embora as previsões legais que amparam as práticas de controle social (institucional) estejam estabelecidas em nível nacional, há grande variação em sua implementação. Avalia-se que a capacidade de vocalização dos usuários nas plenárias dos conselhos de assistência social é menor quando em comparação a análise da participação nas instâncias de controle social da política de saúde, sendo o espaço de fala utilizado mais pelos representantes do governo do que os demais segmentos. O Estudo indica que nos municípios em que há maior proporção de funcionários nas áreas de política sociais, em relação aos funcionários das áreas administrativas (por 1000 habitantes) apresentam maior intensidade participativa, concluindo que:

Isso tem a ver com a própria organização administrativa das cidades, mas tem a ver também com a capacidade que a população tem de pressionar os governos, e que os governos têm de se reorganizar para atender as demandas da população (AVRIZTER, 2007, *apud* BRASIL, 2007, p. 65).

Os debates ocorridos não convergem para deliberações substantivas – que introduzam proposições que alterem os mecanismos de participação previstos na PNAS. De modo que o tema é explorado no limite dos parâmetros institucionais pré-definidos, ratificando a compreensão de que a participação popular na assistência social se restringe ao âmbito da disputa institucional, no sistema dos conselhos de assistência social (municipais, estaduais e federais). As deliberações enfatizam a necessidade de se garantir condições

estruturais para o funcionamento dos conselhos; a importância de estratégias de divulgação dos direitos socioassistenciais; aproximação ao sistema de garantia de direitos e controladoria; promoção de espaços de diálogo intersetorial com demais conselhos de políticas públicas; capacitação permanente; condições de acessibilidade para a participação de pessoas com deficiência.

10.4 VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2011, apresentando como tema “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores¹¹²”. A partir deste tema central, são definidos 4 subtemas: Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS; Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; Fortalecimento da participação e do controle social; A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil. De acordo com o processo organizativo das conferências anteriores, os debates foram operacionalizados por meio de painéis expositivos e 24 oficinas temáticas.

A apresentação da mesa “Balanço crítico do processo das Conferências 2011, da gestão e do controle social” (BRASIL, 2011, p. 42) expõe alguns dos principais indicativos apontados nas conferências preparatórias, posteriormente reapresentados em algumas das demais exposições, e na síntese dos debates de oficinas. Os apontamentos oriundos dos encontros preparatórios apresentam em comum, a demanda por ações de qualificação dos trabalhadores da política de assistência social, a necessidade de ampliação de concursos públicos para o provimento dos serviços e a criação de planos de cargos e salários – em conjunto, as questões apontadas indicam o processo de precarização das condições de trabalho nos diferentes níveis do sistema. As indicações produzidas são posteriormente analisadas no 7º. Painel da conferência, “Estratégias para a Estruturação da Gestão do Trabalho no SUAS e o Controle Social”:

Mas também de não perdermos a dimensão de que discutir o trabalho na assistência social **é discutir quem são os sujeitos desse trabalho** e também perceber como é que é essa perspectiva, que se coloca no trabalho da assistência social, se insere em um processo muito mais amplo de organização do trabalho na sociedade brasileira, na sociedade capitalista e na sociedade global, que é a sociedade que caracteriza o

¹¹²1.766 participantes, sendo: • 1.150 Delegados (as) eleitos (as) nas Conferências Estaduais.

nosso mundo contemporâneo (grifo nosso, RAICHELIS, 2011, *apud* BRASIL, 2011, p. 96)

Ampliação da análise se desdobra para a compreensão do trabalho desde a perspectiva neoliberal do capitalismo contemporâneo. Apontam-se as transformações ocorridas com o uso intensivo de tecnologias produtivas, rebaixamento salarial e degradação de direitos relacionados ao trabalho. Nota-se que esta flexibilização do mundo do trabalho produzem efeitos que:

Impactam e se expressam também no trabalho das políticas sociais, no trabalho no âmbito público e dos trabalhadores do SUAS (...) nesse sentido, o processo de terceirização é um fenômeno geral que hoje já não é mais extraordinário e já faz parte das relações de trabalho, e nós percebemos como tudo isso atinge também os trabalhadores do SUAS (RAICHELIS, 2011, p. 97, *apud* BRASIL, 2011, p. 97).

Ainda, ressalta-se que estas modulações tendem a instaurar uma lógica produtivista que produz burocratização do trabalho também no âmbito das políticas sociais, desde a qual adere-se ao gerencialismo e subordinação a:

Metas de produtividade medidas por números, por quantidades, etc. Hoje estamos nos subordinando a estes processos: ritmo; velocidade de trabalho; cobranças; exigências; volume de tarefas; aumento do peso da responsabilidade, especialmente dos profissionais que tem um desgaste mental do trabalho complexo, intelectual, do trabalho que realizam no seu cotidiano (RAICHELIS, 2011, p. 97, *apud* BRASIL, 2011, p. 97).

A sequência das exposições deste painel objetiva problematizar os efeitos da visível precarização das condições de trabalho no SUAS, quanto ao trabalho desenvolvido nos diferentes serviços que compõe o sistema, pois atinge o núcleo do fazer profissional:

Qual é o projeto dos trabalhadores, projeto político, a qual projeto nos vinculamos na disputa dos projetos de sociedade? A qual projeto os trabalhadores se vinculam? Qual é o lugar da assistência social na proteção social brasileira, que exige dos trabalhadores que reposicionem o direito à assistência social como um direito que possui uma dimensão estratégica, porque satura a realidade nas suas contradições, nos seus dilemas, na sua programação para nos alienar? (SILVEIRA, 2011, p. 102, *apud* BRASIL, 2011, p. 102).

De modo que na sequência das exposições, são estabelecidas conexões entre a necessidade de mobilização de processos organizativos dos trabalhadores da assistência social e a configuração de alianças entre estes e os usuários, com o intuito de produzir densidade política ao trabalho social desenvolvido. Para o estabelecimento desta densidade, nos termos de uma das painelistas, faz-se necessário “não nos prendermos nas suas definições

institucionais meramente, nas suas definições conceituais. Há um conteúdo político do cotidiano que só trabalhador tem condição de impulsionar” (SILVEIRA, 2011, p. 102, *apud* BRASIL, 2011, p. 102). Tarefa percebida como fundamental para a garantia de direitos sociais mais amplos, e que interroga as profissões que compõe o SUAS:

O que é especificidade das profissões, a agregar valor à assistência social em seu sentido político? Quando faremos essa discussão? Fazemos e temos que fazer essa discussão em absolutamente todos os dias, porque se não fizermos acabamos na perspectiva do gerenciamento da pobreza, e não é isso que a assistência social tem que fazer, ela não tem que gerenciar a pobreza, a assistência social tem que lutar para tirar a população da pobreza (SILVEIRA, 2011, p. 102, *apud* BRASIL, 2011, p. 102).

O debate proposto por este painel, insere-se no fluxo de um devir minoritário no conjunto dos debates ocorridos nesta conferência, e nas anteriores – questão que será retomada em nossas considerações finais.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Quando se diz que as revoluções tem um mau futuro, nada se disse ainda sobre o futuro revolucionário das pessoas”.
(Gilles Deleuze)

Gilles Deleuze, avesso a participações em programas televisivos, e já próximo aos anos finais de sua vida, acede ao convite da jornalista Claire Parnet para uma longa entrevista

– propriamente, a montagem de um abecedário. Sua resposta ao tema proposto para a letra G (Gauche) é em tudo surpreendente. O que é ser de esquerda?

Acho que não existe governo de esquerda (...) O que pode existir é um governo favorável a algumas exigências da esquerda. Mas não existe governo de esquerda, pois a esquerda não tem nada a ver com governo. Se me pedissem para definir o que é ser de esquerda ou definir a esquerda, eu o faria de duas formas. Primeiro, é uma questão de percepção. A questão de percepção é a seguinte: o que é não ser de esquerda? Não ser de esquerda é como um endereço postal. Parte-se primeiro de si próprio, depois vem a rua em que se está, depois a cidade, o país, os outros países e, assim, cada vez mais longe. Começa-se por si mesmo e, na medida em que se é privilegiado, em que se vive em um país rico, costuma-se pensar em como fazer para que esta situação perdure (...) Como fazer para que isso dure? (...) E ser de esquerda é o contrário (...) Primeiro, eles percebem o contorno. Começam pelo mundo, depois, o continente... europeu, por exemplo... depois a França, até chegarmos à Rue de Bizerte e a mim. É um fenômeno de percepção. Primeiro, percebe-se o horizonte.(...) Ser de esquerda é saber que os problemas do Terceiro Mundo estão mais próximos de nós do que os de nosso bairro (DELEUZE, 1988)

As considerações de Deleuze apontam uma direção metodológica que encontra o horizonte de problematizações que nos propusemos a percorrer nesta pesquisa. Para analisar a Política Nacional de Assistência Social à luz dos mecanismos próprios à Biopolítica – e com isso indicar suas demandas à Psicologia, configurando-as como problema – traçamos um percurso que nos conduziu a necessidade de visibilizar os suportes de saber que a sustentam. Para tanto, como via de entrada, escolhemos compor um arquivo composto por Relatórios de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social e demais documentos correlatos. A intenção de perscrutar o discurso produzido ao longo de três décadas pelo Banco Mundial não se deve ao imperativo do estabelecimento de uma relação de causalidade quanto à sua relação com a PNAS, mas sim, à intenção de seguir a circulação de enunciados que conformam a PNAS – cuja materialidade não poderia ser encontrada apenas no percurso histórico do desenvolvimento da Política de Assistência Social no país. As orientações do Banco Mundial, que se iniciam ao final da década de 1970 representam/ produzem estratégias de recomposição do capital, em meio a mais uma das profundas crises (cíclicas) do capitalismo no Séc. XX – ajuste estrutural engendrado pelo neoliberalismo que, propõe em seus fundamentos, o desmantelamento das provisões do Estado de Bem-Estar social do pós-guerra (HARVEY, 2005). É já, neste contexto, que o Estado Brasileiro inicia o processo de configuração de sua Seguridade Social.

Quanto a isto, às portas do processo constituinte, as correlações de força se distribuem de forma irregular entre as políticas setoriais que comporiam a Seguridade Social, restando à política de Assistência Social uma posição periférica e inespecífica. Sem garantias orçamentárias e previsão organizativa na forma de um sistema único – a assistência social inscreve-se no campo dos direitos sociais no Brasil sob o signo de uma promessa: a de ‘ser prestada a quem dela necessitar’ (BRASIL, CF 1988, Art.203).

O lento, e inconcluso, curso do trânsito da assistência social da benemerência ao direito, segue seu movimento, e ganha fôlego ao longo dos anos do governo Fernando Henrique Cardoso – as medidas ostensivamente neoliberais do período, somadas ao inábil exercício de poder na relação com a sociedade civil (não convocação de Conferência Nacional de Assistência Social), evidenciam pontos de apoio para práticas de resistência. De modo que o movimento em prol da assistência social no país, mesmo sem densidade de participação social ampla, aglutina-se em defesa da proposta da universalização de um sistema de proteção social não contributiva – como pode-se notar nos relatórios das conferências nacionais que antecedem o governo Luís Inácio Lula da Silva.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao executivo federal reconfigura as relações entre agentes propulsores das propostas construídas no período anterior à vitória eleitoral de 2002 – fundamentalmente por meio de sua incorporação aos quadros do Ministério do Desenvolvimento Social.

Sob a insígnia de um reformismo fraco, e um pacto conservador (SINGER, 2012), o governo federal põe em curso a formação de um amplo espectro de alianças políticas que, entre outros efeitos, permitiu a reconfiguração da Política de Assistência Social no país. No entanto, a significativa expansão das provisões desta política social (na forma de serviços públicos) se configura, no plano discursivo, em consonância à racionalidade liberal. Foucault (2012) desenhando estratégias para a análise de discursos, nos dirige uma pergunta fundamentalmente operativa: “como apareceu um determinado enunciado, e não outro em seu lugar?” (FOUCAULT, 2012c, p. 33). A análise das conferências Nacionais de Assistência Social no período que antecede a PNAS, nos aponta que a construção de sua proposta, no plano institucional, se estabelece em analogia ao SUS, sendo consolidada gradativamente ao longo do período que antecede sua promulgação. No entanto, do ponto de vista de seu engendramento conceitual e de suas modulações enunciativas – fundamentalmente, introdução dos conceitos de vulnerabilidade e risco, matricialidade sócio familiar, e adesão as teorias de capital humano (ativos-vulnerabilidade) – não podem imediatamente ser localizadas na produção e deliberações destas conferências. De modo que, como apontado em capítulo

anterior, sua introdução no texto da PNAS é resultado de outras convergências. Se até as vésperas do primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o movimento em prol da Assistência Social operava um léxico caro à tradição crítica relacionada às lutas sociais por ampliação de direitos, sua incorporação aos quadros estatais faz arrefecer seu ímpeto instituinte. Mudança de tonalidade, que se torna visível na leitura dos documentos das conferências nacionais posteriores a PNAS de 2004, relacionada à confluência de dois vetores principais.

Um primeiro, decorre da arena micropolítica em que as condições de possibilidade para a PNAS se inscrevem: o reformismo fraco posto em curso pelo executivo federal no período, pressupunha que “governos, empresários e trabalhadores” teriam de levar a cabo “uma grande mobilização nacional”. Direção da qual decorre a necessidade da modulação de um discurso produtor de consensos, o qual seria incompatível com o eixo político ao qual gravitava o movimento em prol da assistência social em período anterior. Justamente, como diz Foucault (2012c, p. 9) a Ordem do Discurso pressupõe “procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”. À interdição no Discurso, um dos procedimentos de exclusão ao qual Foucault alude, soma-se a rarefação dos sujeitos que falam:

Ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfizer a certas exigências ou se não for, de início, qualificado para fazê-lo. Mais precisamente: nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis; algumas são altamente proibidas (diferenciadas e diferenciantes), enquanto outras parecem quase abertas a todos os ventos e postas, sem restrição prévia, à disposição de cada sujeito que fala (FOUCAULT, 2012c, p. 35).

De modo que, o caráter eminentemente político da assistência social é circunscrito, na esfera federal, ao âmbito institucional – do qual decorre a exigência da neutralização de seu discurso. Portanto, será nos limites do que não pode ser enunciado – nomeadamente, a questão social – que os agentes operariam o engendramento discursivo da PNAS, na forma da redução da política à técnica, ao molde das orientações do Banco Mundial.

Se este pode ser descrito como um primeiro vetor da mudança de tonalidade a que fizemos menção anteriormente, há um segundo. A governamentalização do Estado (e sua adesão ao saber liberal) concebida como o refinamento dos mecanismos de gestão administrativa da conduta das populações se relaciona, inexoravelmente, a produção de biopolíticas (FOUCAULT, 2012b). De modo que, a passagem de um contexto em que há dispersão de programas e projetos assistenciais descontínuos, e segmentados por públicos

específicos (a ausência de direitos reclamáveis que perfaz o assistencialismo que marca o percurso desta política no país) ao engendramento de uma política nacional única, integrada e definida por parâmetros nacionais inscritos em marcos legais, não poderia senão, produzir biopolítica – pois se trata de situação exemplar da governamentalização do Estado. No entanto, cabe notar que, se por um lado, o ponto de partida para a configuração de uma política social (por se tratar de um mecanismo de governamentalização) configura a demanda por uma biopolítica, havia em potencial, um outro campo de escolhas – que poderiam distender os artifícios de normalização das condutas, essencial a qualquer biopolítica. Para tanto, uma das rotas possíveis, seria conferir centralidade à participação social no arranjo organizativo da PNAS, e em seus cadernos de orientação técnica:

É quase evidente que na disputa política que deu origem ao consenso possível da PNAS **os atores que negociaram e formataram a PNAS em sua versão final não pretenderam priorizar a participação popular**. O novo papel da política, esperava-se, era de empreender um enfrentamento com o legado de precarização e focalização dos serviços socioassistenciais, forjados pelos modelos privatistas que antecederam ao SUAS. Entretanto, relativo à democratização desse processo, apesar da incerta “garantia de canais de participação local”, não há disposição clara e contundente acerca das estratégias de participação popular, para além do controle social da forma como está colocado na Constituição Federal de 1988 (grifo nosso, PAIVA *et al*, 2012, p. 255).

Possibilidade que é recusada, uma vez posta a necessidade de neutralização política na PNAS, para a produção de consenso. Manobra esta, própria a perspectiva liberal, na qual a política deve dissolver-se na economia de mercado. Não sendo, portando, tarefa da política de Assistência Social produzir dispositivos que visibilizem, e tencionem, os cenários de expressiva desigualdade social desde o ângulo da participação social – mas dirigir-se à tarefa do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a qual na “ausência de um desenho político radicalmente democrático e universal a estruturar as medidas de proteção social no Brasil (...) permanecerão sob o império da despolitização” (PAIVA *et al*, 2012, p. 254).

Portanto, o ordenamento conceitual e enunciativo da PNAS, em aliança ao saber liberal, produz uma configuração que prepara o solo que legitima a atomização das estratégias de enfrentamento a pobreza, promovendo um jogo de subjetivação que, por meio das diretrizes da promoção de potencialidades e capacidades individuais e familiares (concebidas como capital humano) descola a técnica da política, e concebe a autonomia em consonância à lógica própria ao homo oeconomicus – encomenda que, evidentemente, apenas pode se realizar por meio da intervenção dos trabalhadores que operam a política de assistência social.

Como assinalado em capítulo anterior, o arranjo institucional do SUAS conformando as previsões estabelecidas na PNAS, pôs em movimento uma ampla rede de serviços – hoje presente quase na totalidade dos municípios brasileiros. Processo este que indica a centralidade dos saberes da Psicologia, e do Serviço Social, para a sua consolidação. Ao longo do trabalho, tivemos a intenção de seguir o percurso da formulação da PNAS, indicando suportes de saber que a sustentam, e mecanismos que operam configurações de poder. Esta breve arqueogenealogia, nos faz visualizar a heterogeneidade entre o sujeito de direito e o sujeito de interesse apontada por Foucault (2008, p. 374) pois, na trajetória de suas genealogias, percebe-se que:

Interesse e vontade jurídica não se substituem. O sujeito de direito não vem tomar lugar no sujeito de interesse. O sujeito de interesse, permanece, subsiste e continua enquanto há estrutura jurídica (...) ele o extrapola, o rodeia, é sua condição de funcionamento em permanência. Logo, em relação a vontade jurídica, o interesse constitui um irredutível(...) o sujeito de direito e o sujeito de interesse não obedecem em absoluto à mesma lógica.

A significativa transformação da Política de Assistência Social no país, que busca ampliar a provisão de direitos sociais – propriamente, a produção de sujeitos de direito que é afirmada no discurso – ao subdimensionar a participação popular, em nome da centralidade na família, reveste de opacidade sua dimensão política. Deste modo, como é próprio às biopolíticas, configura-se um enquadre no qual o sujeito de direito tende a ser concebido como objeto do direito, porque compreendido como aquele que reclama apenas direitos já estabelecidos, e cujas demandas são, portanto, restritas à esfera do instituído. Mas não seria a produção de sujeitos de direito, justamente, o efeito do tensionamento destes limites, não o seu enquadre no ordenamento jurídico? Como nos fala Safatle (2012, p. 47):

Quem pode dizer em sua consciência que o embate social de forças na determinação do direito termina necessariamente de maneira mais justa? (...) Ao contrário, o ordenamento jurídico de uma sociedade democrática reconhece sua própria fragilidade, sua incapacidade de ser a exposição plena e permanente da soberania popular.

De modo que, obliterando sua dimensão política, a PNAS faz pender seus dispositivos de proteção social à produção de subjetividade que é própria ao *homo oeconomicus* – invisibilizando, assim, as causas estruturais da desigualdade social, e da pobreza, absoluta e relativa – concebendo-a como atributo do indivíduo: “A subjetividade é o mundo interno de qualquer ser humano. Este mundo interno é composto por emoções,

sentimentos e pensamentos” nos diz, ao molde dos binarismos positivistas, um de seus cadernos de orientações técnicas (BRASIL, 2012, p. 18).

Embora a PNAS seja relativamente recente no quadro das políticas sociais brasileiras, os efeitos a que fizemos alusão (e que resultam, em parte, de sua aderência ao suporte de saber liberal), já podem ser notados – como nos mostram os resultados da mais ampla pesquisa realizada no país acerca do processo de implementação do SUAS¹¹³:

Na dialética de um processo em movimento, os achados da pesquisa nos alertam para um movimento criativo em direção à constituição do sistema único, **mas advertem ao mesmo tempo para o risco de ‘modernização conservadora’, na perspectiva de uma gestão eficiente, mas despolidizada da assistência social**, sem colocar em questão o significado e a direção social das mudanças empreendidas (grifo nosso, COUTO *et al*, 2012, p. 291).

As estratégias de saber-poder engendradas pela PNAS, por meio da objetificação do trabalho a ser desenvolvido, produzem efeitos éticos, portanto.

Questão social e práticas de resistência: devir minoritário e linhas de fuga.

A inserção de psicólogos/as na Política Nacional de Assistência Social, e as dificuldades enfrentadas em seus cotidianos de trabalho, expressam as tensões presentes no campo, e indicam a composição de linhas de força de diferentes ordens.

Uma primeira questão que se torna visível, diz respeito a formação em Psicologia no Brasil. A ainda persistente centralidade conferida ao modelo de formação liberal-privatista, se faz notar sobremaneira. Nas pesquisas realizadas sobre o tema, dificuldades técnico-metodológicas relacionadas a prática profissional em contextos outros que não a prática clínica privada, são apontadas como limitadores do trabalho desenvolvido no âmbito desta política social¹¹⁴. Se de fato, esta questão tem sido objeto de debate, ao menos, nas duas últimas décadas – e a possibilidade de superação indique alguns avanços – o tema insiste (TONIAL, 2014; BERNARDES, 2012). E talvez, por diferentes motivos. Por um lado, a própria genealogia da Psicologia, enquanto campo de prática, visibiliza o quadro mais amplo da questão. Neves (2004) expõe interessante perspectiva quanto ao tema, ao relacionar este campo de intervenção da Psicologia a própria emergência da questão social.

¹¹³Couto e Cols. (2010, p. 18) realizaram pesquisa em 41 Municípios de 7 Estados, distribuídos nas regiões Sul, Sudeste, Norte e Nordeste. Em suas conclusões, as autoras destacam “a assimetria entre os avanços institucionais e regulatórios, conquistados na arena política, e a efetiva materialização destes”.

¹¹⁴Como observado em Barone (2012); Melo (2012); Menz (2012); Mariano (2011); Motta (2011); Souza (2011); Sobral, (2011); Trein (2012); Volker, (2011); Pereira, (2013); Andrade & Romagnoli (2010); Costa & Cardoso, (2010); Oliveira & Cols.(2011); Macedo & Dimenstein (2009; 2012).

Ao longo do século XIX, a liberalização selvagem do mercado, imposta pelas novas regras do modo de produção capitalista, provocou uma desregulação da organização do trabalho. Em realidade, a principal característica dessa desregulação foi a apropriação das forças produtivas em novas relações de produção. Portanto, um dos elementos que precipitará a formulação do que daí por diante será chamado de questão social é, seguramente, uma reorganização do mundo do trabalho (NEVES, 2004, p. 17).

Como pode ser visto em Netto (2001) e Montañó (2012) a vertiginosa expansão da produção de riqueza proporcionada pelo desenvolvimento do capitalismo industrial no séc. XIX, é acompanhada pelo fenômeno do pauperismo que, igualmente, se apresentava em extensões inéditas. A degradação das condições de vida de expressiva parcela da população, portanto, não se daria sem revoltas e resistências¹¹⁵, de modo que, “o pauperismo desencadeado pela nova organização do trabalho ameaçava a coesão social na aurora da sociedade industrial” (NEVES, 2004, p. 17). Coloca-se, portanto, uma fratura entre o direito ao trabalho, e a acumulação do capital – propriamente uma heterogeneidade. Questão que irá apontar a necessidade de regulamentações e de um campo que práticas que operasse a sutura entre polos cujos princípios eram inconciliáveis, o direito e a economia – o que nos termos de Foucault, indica condições de emergência das biopolíticas. Problema político das multidões, portanto, percebido como ameaça ao estabelecimento da ordem necessária para o progresso do capitalismo industrial. Como resultado, “as multidões vão se tornar o alvo de uma investigação sistemática. Foi pelo viés do fenômeno das multidões que a psicologia moderna efetuou uma de suas primeiras aproximações na direção do social” (NEVES, 2004, p. 18). Social, portanto, concebido não como sociabilidade – como o é, com frequência, compreendido – mas como problema político posto à acumulação capitalista. De modo que:

Neste sentido, podemos dizer que o social não é meramente um campo de aplicação da psicologia moderna e sim aquilo que torna possível a própria constituição deste campo de conhecimentos. Sendo assim, a psicologia é que deve inicialmente ser explicada pelo social e não o contrário, ou seja, o social ser explicado pela psicologia. (NEVES, 2004, p. 19).

Esta rápida consideração acerca da questão social têm o intuito de indicar que a Psicologia, enquanto objeto de saber e campo de práticas, talvez possa ser considerada como um objeto de saber/práticas não apenas complementar, ou funcional às biopolíticas, mas propriamente uma modulação disciplinar da Biopolítica – de modo que, inserida à Política de

¹¹⁵Conforme detalhado por Hobsbawm (2009).

Assistência Social e a sua vasta e capilar maquinaria, a disciplina reencontra-se com sua história e seus impasses de forma intensa.

Uma segunda questão, relacionada à formação, indica problemas mais complexos, os quais não teríamos condições de explorar em extensão neste momento, mas que gostaríamos, aos menos, de mencionar – sua dimensão política. Se são perceptíveis os esforços de reformulação da formação em psicologia – com a incorporação de disciplinas incluídas no currículo que abordem o tema das políticas públicas – resta indecisa uma questão medular: de que forma a psicologia se vincula a uma biopolítica que intenciona governar a pobreza? Ou seja, de forma clara e simples, a provocação pode ser traduzida com um operador que divisa a formação, para além da questão de sua inerente fratura – que se expressa na pluralidade das abordagens psicológicas que a constituem. De modo que, ao que tange o trabalho na Política de Assistência Social, no limite, o problema apresentado como sendo de formação (desconhecimento do conteúdo das políticas públicas e de suas prescrições normativas, ausência de estágios em serviços públicos, deficitária formação para trabalho com grupos, etc.) é incidental a uma questão, política, anterior: Um projeto ético-político da Psicologia poderia afirmar uma intenção de resistência à produção discursiva, e à demanda liberal produzida por uma biopolítica?

Yamamoto (2012) ao abordar a questão, faz notar que a genérica conceituação do compromisso social da psicologia apenas opera um tangenciamento frente ao impasse:

Pensando dessa forma, é possível conceber diferentes projetos ético-políticos simultaneamente propostos que disputam a hegemonia da profissão (...) Dito de outra forma, em vez de qualificar as ações profissionais como socialmente comprometidas ou não, poderíamos pensar nelas vinculadas ou articuladas a um ou a outro projeto ético-político profissional (YAMAMOTO, 2012, p. 14).

De modo que, quando em confluência as demandas dirigidas pela PNAS, a vinculação dos psicólogos a projetos ético-políticos antagônicos é posta em movimento, estejam os profissionais imediatamente conscientes disto, ou não. Vinculação esta que tende a conduzir, majoritariamente, à sobreposição, ou alinhamento, de dois vetores: a encomenda liberal da Política de Assistência Social, que torna opaca sua dimensão política, e a configuração liberal que é majoritária no campo da formação. De modo que – paradoxalmente – um verdadeiro problema talvez seja perceber, não um descompasso entre formação e exercício profissional na Política de Assistência Social mas, justamente, simetria à efetiva demanda produzida pela PNAS.

Evidentemente, os impasses que decorrem do fazer da Psicologia no âmbito da Assistência Social a que fizemos alusão, agenciam-se a outras determinações. A perceptível degradação das condições de trabalho no SUAS¹¹⁶, impõe obstáculos muito significativos ao engendramento de práticas que restituam a política a PNAS, operação que assim entendemos:

Nada é político, tudo é politizável, tudo pode tornar-se político. A política não é nada mais nada menos do que o que nasce com a resistência à governamentalidade, a primeira sublevação, o primeiro enfrentamento (FOUCAULT, 2008, p. 287).

Pois, vincular-se à produção de sujeitos de direitos, e constituir linhas de fuga às normatizações da política de assistência social (sua política de identidades, o pobre, o vulnerável, em risco, usuário, etc.), constitui um perigo inerente à desmontagem dos blocos de consenso – o qual pode ser apenas suportado no limite de que isto não implique em risco da manutenção de suas próprias condições de vida. Evidentemente, trabalhadores expostos à ameaça de serem relançados a um incerto mercado de trabalho, estarão menos propensos a visibilizar, e tensionar, a (presente) herança da trajetória assistencialista – marcada por patrimonialismo, e desmandos de toda sorte – que é constitutiva da Política de Assistência Social no país.

O exercício de problematização da PNAS que propusemos neste trabalho, nos permite visualizar linhas da força que compõe o desenho de alguns de seus principais modos de produção de subjetividade – os saberes a que adere e enuncia, e os conceitos que prescreve, e dos quais derivam direções para a configuração de relações de poder. No entanto, do quê se apresenta como uma Política de Assistência Social, um sistema único, podemos extrair multiplicidades – se o Estado não têm essência, sua governamentalização e produção biopolítica, evidenciam a especificidade de uma formação histórica. De modo que, desta configuração, podemos estabelecer pontos de apoio, e seguirmos as linhas minoritárias que a compõe. Deleuze, em sua continuação da resposta a Claire Parnet, nos diz, segundo, ser de esquerda é ser, ou melhor, é devir-minoria, pois é sempre uma questão de devir. Não parar de devir-minoritário. A esquerda nunca é maioria enquanto esquerda por uma razão muito simples: a maioria é algo que supõe – até quando se vota, não se trata apenas da maior quantidade que vota em favor de determinada coisa – a existência de um padrão. No Ocidente, o padrão de qualquer maioria é: homem, adulto, macho, cidadão. (...) O padrão é esse. Portanto, irá obter a maioria aquele que, em determinado momento, realizar este padrão (...)

¹¹⁶Como rápido exemplo, apenas 33,7 % dos trabalhadores do SUAS são servidores públicos estatutários (BRASIL, 2013).

Mas posso dizer que a maioria nunca é ninguém. É um padrão vazio. Só que muitas pessoas se reconhecem neste padrão vazio. Mas, em si, o padrão é vazio.(...). A esquerda é o conjunto dos processos de devir minoritário. Eu afirmo: a maioria é ninguém e a minoria é todo mundo. Ser de esquerda é isso: saber que a minoria é todo mundo e que é aí que acontece o fenômeno do devir. É por isso que todos os pensadores tiveram dúvidas em relação à democracia, dúvidas sobre o que chamamos de eleições. Mas são coisas bem conhecidas (DELEUZE, 1988).

Devir-minoria que pode ser experimentado por deserção¹¹⁷ ao ajustamento conceitual da PNAS as prescrições liberais do Banco Mundial (como no personagem Bartleby de Melville?)¹¹⁸, e realinhamento a seus eixos minoritários: território, participação popular e intersectorialidade. Deleuze e Guattari (1977, p. 25) em estudo sobre Kafka, nos falam que “uma literatura menor não é a de uma língua menor, mas antes a que uma minoria faz em uma língua maior”. Ou seja, devir-minoritário no discurso da PNAS significa reencontrar as possibilidades de produção de práticas de resistência ao “governo da individualização” (FOUCAULT, 1995) próprio ao discurso liberal.

Articular a participação social (para além dos canais institucionais previstos na PNAS) desde uma perspectiva territorial e intersectorial, talvez nos permita ampliar o escopo de atuação profissional, e conceber o exercício de tensionamento dos parâmetros institucionalizados em normativas setoriais como tarefa necessária à produção de proteção social. Foucault (1995, p. 234) ao visibilizar o caráter transversal das lutas, ressalta a importância da imediatividade das práticas de resistência pois “em tais lutas, criticam-se as instâncias de poder que lhes são mais próximas, aquelas que exercem sua ação sobre indivíduos. Elas não objetivam o ‘inimigo mor’, mas o inimigo imediato”. De modo que, ao que tange a defesa de direitos sociais e sua ampliação, nos parece interessante recuperar a fala de uma participante (representante de usuários) na VI Conferência Nacional de Assistência Social:

Nós como pessoas que lutamos pela cidadania, a nossa tendência, enquanto movimento popular é exatamente **expandir esse conceito de cidadania para além do conceito socioassistencial,(...) para ter a garantia dos direitos, a gente tem que ter acesso a serviços, serviços de moradia, saúde, educação, direito à água** (grifo nosso, BRASIL, 2007, p. 120-121).

¹¹⁷Como nos diz Pelbart (2003, p.20), podemos pensar práticas de liberdade como exercício de um nomadismo que “desliza, escorrega, recusa o jogo ou subverte-lhe o sentido, corrói o próprio campo e assim resiste às injunções dominantes”.

¹¹⁸Controverso personagem de novela homônima de Herman Melville que, às ordens de seus superiores, insistia em responder com o singelo adágio “preferiria não fazer”.

Portanto, ao alargarmos a concepção de proteção social (para além das garantias setoriais expressas na PNAS), e a compreendermos como resultado do (possível) acesso a direitos sociais amplos, podemos conectá-la à questão da intersectorialidade e participação popular, ou seja, concebê-la como o engendramento de lutas imediatas com enfoque local. Montañó (2012) ao analisar as respostas estatais à desigualdade social e dominação econômica (estruturais ao capitalismo), nos lembra que:

Começa-se a se pensar então a “questão social”, **a miséria, a pobreza**, e todas as manifestações delas, **não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos**. A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem (grifo do autor, MONTAÑO, 2012, p. 272).

Esta perspectiva aponta a necessidade de invertermos a atomização imposta pela biopolítica, restaurando a biopotência que lhe é correlata (PELBART, 2003). Para tanto, podemos pensar que, se o objetivo da PNAS é produzir proteção social – propriamente, por meio da operacionalidade de seus serviços, garantir seguranças de sobrevivência, de convívio, e de acolhida, além de defesa social e institucional (BRASIL, 2004, p. 24), e se estas seguranças não podem ser integralmente garantidas por suas provisões setoriais, podemos afirmar que se faz necessário que os serviços percebam-se como transversalizadores de lutas localmente situadas, como nesta imagem:

Os movimentos mudam, no nível dos esportes e dos costumes. Por muito tempo viveu-se baseado numa concepção energética do movimento: há um ponto de apoio, ou então se é fonte de um movimento. Correr, lançar um peso etc.: é esforço, resistência, com um ponto de origem, uma alavanca. Ora, hoje se vê que o movimento se define cada vez menos a partir de um ponto de alavanca. Todos os novos esportes – surfe, windsurfe, asa delta – são do tipo: inserção numa onda preexistente. Já não é uma origem enquanto ponto de partida, mas uma maneira de colocação em órbita. O fundamental é como se fazer aceitar pelo movimento de uma grande vaga, de uma coluna de ar ascendente, ‘chegar entre’ em vez de ser origem de um esforço (DELEUZE, 2010, p. 155).

De modo que a questão se dirige a necessidade de refinamento perceptivo, com o intuito de visibilizar as demandas que constituem os agenciamentos que resistem:

As formas de dominação (étnica, social e religiosa); contras as formas de exploração que separa os indivíduos daquilo que eles produzem; ou contra aquilo que liga o indivíduo a si mesmo, e o submete, deste modo, aos outros (lutas contra a sujeição, contras as formas de subjetivação e submissão) (FOUCAULT, 1995, p. 235).

Nos cabe, portanto, perceber as pulsações políticas que nos são mais próximas, contribuindo ao seu movimento – não seria isto, também, um exercício de diagnóstico do presente?

A vasta expansão dos serviços socioassistenciais posta em curso pelo PNAS desde 2004, situa a Assistência Social como a segunda maior política pública a incorporar Psicólogos/as em seus quadros – atualmente, 22.882 profissionais desta categoria desenvolvem suas atividades no âmbito do SUAS (CFP, 2014). Compreender, portanto, a demanda que nos é dirigida (e suas linhas de fuga) nos parece fundamental. Sem delimitá-la à expressão de uma verdade, esta foi a intenção das problematizações que, esperamos, contribuam ao debate.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L.F.; ROMAGNOLI, R.C. O Psicólogo no CRAS: uma cartografia dos territórios subjetivos. **Psicol. cienc. prof.**, vol. 30, n. 3, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-98932010000300012&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

ALVARENGA, M.S. **Risco e Vulnerabilidade:** Razões e Implicações para o Uso na Política Nacional de Assistência Social. Dissertação de Mestrado em Política Social apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

2012. Disponível em:

<http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5790_Mirella%20Souza%20Alvarenga.pdf>. Acesso em: 20 de Mar. de 2014.

BARONE, A.M.V.B.A. **Inserção do Psicólogo nas Políticas Sociais: Uma Análise da Atividade de Trabalho do Psicólogo nos Centros de Referência de Assistência Social.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UMA, 2012

BECKER, G. **A Treatise on the Family.** Boston: Harvard University Press, 1981.

_____. **Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education.** Boston: Harvard University Press, 1993.

BERNARDES, J.S. A formação em psicologia após 50 anos do primeiro currículo nacional para a psicologia: alguns desafios atuais. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 32, número especial, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-98932012000500016&script=sci_arttext>. Acesso em: 26 de Set. de 2014.

BOITO Jr., A.; RAMMINGER, T. Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47: 31-38. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: Jun. de 2014.

BOSCHETTI et all. **Política Social no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas Públicas de Previdência e Assistência Social no Brasil.** Brasília: Ed. UNB, 2006.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.R. **Política Social.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família-PAIF segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2012a.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social.** Brasília, 2009b.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Brasília, 2011.

_____. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004.

_____. **Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social.** 1995. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da II Conferência Nacional de Assistência Social.** 1997. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da III Conferência Nacional de Assistência Social.** 2001. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social.** 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da IX Conferência Nacional de Assistência Social.** 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da V Conferência Nacional de Assistência Social.** 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da VI Conferência Nacional de Assistência Social.** 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da VII Conferência Nacional de Assistência Social.** 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Relatório da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.** 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2009a.

CASTRO, E. **Vocabulário de Foucault.** Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS.** Brasília: CFP, 2008

COSTA, A.F.S.; CARDOSO, C.L. Inserção do Psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. **Revista Interinstitucional de Psicologia**,3 (2),223-229. 2010. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/gerais/index.php/gerais/article/download/115/122>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B.; RAICHELIS, R.; YAZBEK, M. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: Couto, B e cols. (2010). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, E.S.M. **Efetividade Deliberativa**: Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2009. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfconselhos/schettini%20e%20efetividade%20deliberativa.pdf>>. Acesso em: 17 de Maio de 2013.

DELEUZE, G. **Conversações**. São Paulo: Ed. 34, 2010.

_____. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 2011.

_____. **O que é um dispositivo?** In: G. Deleuze, O mistério de Ariana (pp. 83-96). Lisboa: Veja, 1996.

_____. **O Abecedário de Gilles Deleuze**. 1988. Disponível em:

<<http://stoa.usp.br/prodsubjeduc/files/262/1015/Abecedario+G.+Deleuze.pdf>>. Acesso em: 22 Set. de 2014.

DONZELOT, J. **A polícia das Famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

FARHI NETO, L. **Biopolíticas**: as formulações de Foucault. Florianópolis: Cidade Futura, 2010.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

_____. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Historia da sexualidade I - A vontade de Saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **O Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Omnes et Singulatim**: Towards a Criticism of 'Political Reason'. In The Tanner Lectures on Human Values. 1979b. Disponível em:

<http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/f/foucault81.pdf>. Acesso em: 20 de Mar. de 2013.

_____. **Polêmica, Política e Problematizações**. In: Ética, Sexualidade, Política. Ditos e Escritos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

FRIEDMAN, M. **The Relation between Economic Freedom and Political Freedom**. In: __. Capitalism and Freedom. Chicago: Chicago University Press, 2002.

GUATTARI, F. **Revolução Molecular**: Pulsações Políticas do Desejo. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S.B. **Micropolítica**: Cartografias do Desejo. Petrópolis: Vozes, 1996.

HAYEK, F. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, F. **The Market Order, or Catallaxy**. In ___ Law, Legislation, and Liberty. London: Routledge, 1982.

IAMAMOTO, M. **As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 2007. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf>. Acesso em: 12 de Mar. de 2013.

LEMOS, F. **Rev. Psicologia e sociedade**, 21(3): 352-357. 2009.

MACEDO, J.P.; DIMENSTEIN, M. O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil. **Avances en Psicología Latinoamericana**, 30 (1), 182-192. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/apl/v30n1/v30n1a15.pdf>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

MACEDO, J.P.; DIMENSTEIN, M.. Psicologia e a Produção do Cuidado no Campo do Bem-estar Social. **Psicologia & Sociedade**, 21 (3): 293-300. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v21n3/a02v21n3>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

MACHADO, R. **Foucault, a ciência e o Saber**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MARIANO, M.L.H.S. **O Praticante de Psicanálise no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): A Intervenção Retificadora e outras questões**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2011. Disponível em: <http://www.pucminas.br/documentos/dissertacao_marcelo_luis.pdf>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

MARX, K. **O Capital. Livro Primeiro**, Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MAURIEL, A. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>>. Acesso em: 4 de Mar. de 2013.

MELO, T.C.L. **Do Controle Social no Contemporâneo: algumas inquietações acerca do trabalho social realizado em m CRAS do interior de Alagoas**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade Federal de Sergipe, 2012. Disponível em: <http://bdtd.ufs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=835>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

MENDONÇA, L. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos & Contextos**, v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul., Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/10522/8061>>. Acesso em: 7 fev. de 2013.

MENDOSA, D. **Gênese da Política de Assistência Social no Governo Lula**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013-142845/pt-br.php>>. Acesso em: 20 de Mar. de 2014.

MENZ, D.M. **Práticas Desenvolvidas pelos Psicólogos que atuam em CRAS: Interface com a Formação Acadêmica**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Tuiuti do Paraná. 2012. Disponível em: <http://tede.utp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=508>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.

MIOTO, R. **Família e políticas sociais**. In. Boschetti et all Política Social no Capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, n. 110, p. 270-287, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 de Jun. de 2014.

MOTA, A.E. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In: Mota, A.E.(org.). O Mito da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTTA, R.F. **Psicologia na Assistência Social: Práticas em Travessia**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3862>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

NETTO, J.P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Uma face Contemporânea da Barbárie. **Revista Novos Rumos**, v. 50, n. 1. 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657>>. Acesso em: Jun. de 2014.

NETTO, J.P.; BRAZ, M. **Economia Política**. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, R. Notas para uma genealogia da Psicologia Social. **Psicol. Soc.**, v. 16, n. 2. Ago., 2004. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19854/000439027.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de Jun. de 2014.

OLIVEIRA, I.; Cols. A Prática Psicológica na Proteção Social Básica do SUAS. **Psicol. Soc.**, v. 23, n. spe. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822011000400017&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

PAIVA, B. et all. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 13 n. 2, p. 250-259. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/12.pdf>>. Acesso em: 20 de Dez. de 2012.

PEREIRA, J.M.M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, P.A. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, V.T. **A Psicologia no Mundo da Vida: Representações Sociais sobre os (as) Usuários (as) do CRAS.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/72768/000884828.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

PRADO FILHO, K. **Uma História da Governamentalidade.** Rio de Janeiro: Achiamé, 2006.

RAICHELIS, R.. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática.** São Paulo: Cortez, 2008.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador.** São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SOBRAL, M.F.C. **Representações das Práticas e Práticas das Representações: Um Estudo com Psicólogos e Usuários dos CRAS em Sergipe.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade Federal de Sergipe, 2011. Disponível em: <http://bdtd.ufs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=670>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.

SOUZA, R.F. **Psicologia e Políticas Públicas de Assistência Social: Práxis Emancipatória ou Administração Social?** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica e São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=12853>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.

SPOSATTI, A. **A menina LOAS.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS.** Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. São Paulo: PUCSP, 1994.

_____. **Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS.** Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. São Paulo: PUCSP, 1994.

SPRANDEL, M.A. **A pobreza no paraíso tropical.** Rio de Janeiro: Relume, 2004.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o debate. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, n. 7, p. 117-121, Brasília: IPEA, ago. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario>. Acesso em: 22 Jan. 2013.

TONIAL, F.A.L. **Uma Análise Documental da Formação em Psicologia no Brasil: Desdobramentos da Reforma Curricular nos anos de 1990.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina. 2014. Disponível em: <<http://tede.ufsc.br/teses/PPSI0593-D.pdf>>. Acesso em: 26 de Setembro de 2014.

TREIN, A.L. **O que estamos fazendo aqui? Sobre o pesquisar e a autonomia nos jogos de visibilidade do SUAS.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/53134/000851048.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.

VIANA, M.W. **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos.** In: Viana, A.; Elias, P. e Ibanez, N. Proteção social dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

VOLKER, V. **A Implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Montes Claros/MG e a Participação dos Profissionais Psicólogos neste processo.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros. 2011. Disponível em: <<http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/component/edocman/?view=document&id=113&tmpl=component&Itemid=0>>. Acesso em: 20 de Ago. de 2014.

WORLD BANK. **World Development Report: Attacking Poverty.** Washington: USA, 2000. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Conflict, Security, and Development.** Washington: USA, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Making Services Work for Poor People.** Washington: USA, 2004. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Poverty and Human Development** Washington: USA, 1980. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5963>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Poverty.** Washington: USA, 1990. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Prospects for Growth and Alleviation of Poverty.** Washington: USA, 1978. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5961>>. Acesso em: 10 de Jan. de 2013.

_____. **World Development Report: Risk and Opportunity** Washington: USA, 2014. Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/82580241352909193861/8936935-1356011448215/89869011380046989056/WDR2014_Complete_Report.pdf>. Acesso em: 23 de Ago. de 2014.

YAMAMOTO, O.H. 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? **Psicol. Cienc. Prof.**, v. 32, n. spe, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932012000500002>. Acesso em: 17 de Jun. de 2014.

YAZBEK, M. Pobreza no Brasil contemporâneo e as formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, n. 110, p. 288-322, São Paulo, abr./jun. 2012.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, n. 110, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 de Jan. de 2013.