



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

 <http://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.2.33888>

## QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

# O Plano Brasil sem miséria e a modernização conservadora da política de Assistência Social

*The Brazil Plan without poverty and the conservative modernization of the Social Assistance policy*

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA 

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.



**RESUMO** – O presente trabalho apresenta parte das reflexões da pesquisa de doutorado da autora, que teve por objeto de estudo o movimento de modernização da política de assistência social sob os governos petistas, à luz da crítica marxista do desenvolvimento capitalista dependente e periférico no Brasil. Aqui estão expostos elementos teóricos e empíricos que visam problematizar o intenso processo de regulamentação e institucionalização da política de assistência social, com ênfase nas transformações desencadeadas a partir do aprofundamento da gestão tecnocrática do Plano Brasil sem miséria. São elencados aqui alguns dos principais achados para confirmação da hipótese de pesquisa de que, com o referido Plano, a política de assistência social passa a ser objeto de investimento especial tanto para modernização da sua gestão, quanto para ampliação dos equipamentos sociais, sendo capitalizada para os objetivos do Plano.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Plano Brasil sem miséria. Modernização conservadora.

**ABSTRACT** – This paper presents some of the reflections of the author 's doctoral research, whose object of study was the modernization movement of social assistance policy under the PTs, in the light of the Marxist critique of dependent and peripheral capitalist development in Brazil. Here we present theoretical and empirical elements that aim to problematize the intense process of regulation and institutionalization of the policy of social assistance, with emphasis on the transformations triggered by the deepening of the technocratic management of the Brazil Plan without misery. Here are some of the main findings to confirm the research hypothesis that, with this Plan, the social assistance policy becomes a special investment both for the modernization of its management and for the expansion of social facilities, being capitalized for the objectives of the Plan.

**Keywords:** Social assistance. Plan Brazil without misery. Conservative modernization.

## Introdução

A afirmação de que a assistência social se constituiu historicamente, no Brasil, marcada pelo conservadorismo não é uma novidade. Em verdade, a influência do conservadorismo não é algo exclusivo do campo da assistência social, posto que tem marcado o cerne das relações sociais no país de um modo geral, desde os aspectos econômicos, aos políticos, sociais e culturais.

De acordo com Souza (2016), o conservadorismo<sup>1</sup> deve ser tomado tanto como ideologia, como tradição de pensamento e ação fundada na modernidade e com influência crescente e radicalizada na contemporaneidade. O autor esclarece que é possível supor a formação e consolidação do pensamento conservador contemporâneo a partir do pós-Primeira Guerra Mundial até a contemporaneidade, mantendo-se sua função social ideológica.

A sua assimilação no Brasil tem mediações importantes que se desdobram desde instituição de um padrão de desenvolvimento capitalista não clássico até a conformação de uma classe social dominante compósita, donde os valores republicanos e burgueses estão entrelaçados com os interesses das oligarquias e a direção patrimonialista do Estado.

A particularidade da trajetória histórica da formação da sociedade brasileira, sua composição de classes e contradições específicas, portanto, conforma um amálgama sócio-histórico eminentemente distinto das tradições e ritualismos medievais. No Brasil, o conservadorismo não emerge a partir de uma classe social de herança secular, golpeada por uma revolução que institui outro ordenamento social, político, jurídico e econômico, que represente sua ruína econômica e política [...] Em contraste, o “conservadorismo à brasileira”, como discurso ideológico que reproduziu (na origem) e reproduz (atualmente) a consciência de classe imediata das classes dominantes (autoritarismo, desprezo pelas camadas populares, hierarquia, meritocracia, anticomunismo, “elitismo”, aristocratismo, entre outros), consciência essa que emerge como uma espécie de “espelhamento” ideológico das condições objetivas nas quais decorrem a dominação de classe tupiniquim, mas sobretudo como prática política unificadora, emerge em condições socioeconômicas muito diversas daquelas que deram origem ao conservadorismo clássico (SOUZA, 2016, p. 229).

Constituindo um largo raio de influência nas relações sociais brasileiras, o campo de ação da assistência social não estaria imune a tal processo. Pelo contrário, o campo assistencial brasileiro sofreu intensos rebatimentos do “conservadorismo à brasileira”. As expressões desse conservadorismo, no âmbito da assistência social, estão amplamente documentadas em importantes publicações e em pesquisas universitárias e teses, que enfatizam as diversas nuances que ele assume: *o assistencialismo*, que denota formas de prestar assistência a segmentos da população, sem constituir uma política social amparada em direito público ou ações que contribuam para efetivamente mudar as condições que geram as necessidades desse segmento da classe trabalhadora, tornando a realidade reprodutora da ordem instituída, o que é a base precípua do conservadorismo; *a benesse*, que implica forma de atuação pautados na caridade, na bondade, no apelo moral e religioso, contribuindo para a apologia da paz e da coesão social, bandeira dos conservadores em geral; *o paternalismo*, que confere àqueles que disponibilizam benefícios em pecúnia, alimentos e bens de primeira necessidade a personificação do benfeitor, isto é, converge para a valorização pessoal do governo ou diretores, funcionários de instituições filantrópicas, contribuindo para a manutenção destas mesmas relações e da própria desigualdade, considerada como algo natural e até certo ponto positiva para o caldo cultural conservador; *o casuísmo* e *a fragmentação* de suas ações, que implicou, neste campo, para ação pragmática; *o clientelismo*, que favorece a manutenção de relações pautadas na lógica do favor, do mando, em que a população já arraigada do poder tradicional, começa a reproduzir a ideia da troca de favor. Assim, a prática clientelista passa a ser de suma importância para conservar o poder já estabelecido, já que contribui para que seja naturalizada a troca de favores ao invés do direito, mantendo-se intocáveis as condições de dominação, conservando-se a realidade presente e sua institucionalidade vigente (ALVES, 2011).

O objetivo do presente trabalho é situar a política de assistência social no marco concreto da sociedade brasileira, com ênfase *no amplo movimento de regulamentação de que ela é objeto nos governos do PT*. Especificamente, demonstrando o significado real e concreto deste movimento que, a despeito da importância histórica para o seu reconhecimento como política pública, resulta em *uma modernização conservadora*.

Em um primeiro ponto são elucidados fundamentos teórico-conceituais do que está sendo aqui trabalhado como modernização conservadora; posteriormente serão tratados os movimentos centrais da expansão e regulamentação da política de assistência social nos governos petistas; e, finalmente, no último momento são enfatizados os dados do Plano Brasil sem miséria e suas implicações no processo de modernização da gestão da assistência social pública, no Brasil.

## 1 A modernização conservadora na política de Assistência Social: pensando o conceito

Na sua acepção clássica, modernização conservadora designa um dos caminhos dos processos sócio-históricos pelos quais determinadas sociedades transitaram para o desenvolvimento industrial, isto é, para modernização das relações sociais na direção do capitalismo. Originalmente cunhada por Barrington Moore Jr – na sua obra que se transformou num clássico das Ciências Sociais, “As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno”, publicada pela primeira vez em 1966 – a expressão condensa as reflexões do autor acerca de uma modalidade específica de transição para as modernas condições capitalistas, por países retardatários.

Florestan Fernandes, sem dúvida é um dos pensadores da nossa formação social que empregou o conceito de modernização conservadora para analisar nosso padrão de desenvolvimento capitalista. Ao pensar esse processo, o autor demonstrou em a “Revolução Burguesa no Brasil” os meandros pelos quais a lógica do capital foi transformando a nossa estrutura econômica, mas mantendo inalteradas as relações de dominação por longo tempo, donde se observa a larga influência das oligarquias agrárias sobre o Estado e sobre a direção social das relações sociais capitalistas. A constituição da ordem capitalista, portanto é engendrada pela via da modernização técnica e institucional, mas sob controle conservador. A transição para o capitalismo se daria, assim, associando uma “explosão modernizadora” com a manutenção dos costumes e da estabilidade da ordem (FERNANDES, 2005, p. 392).

Assim, a modernização conservadora designa os peculiares processos políticos, econômicos, sociais e culturais pelos quais determinados países fazem a mudança para a economia tipicamente capitalista, denotando o caráter específico do padrão dessa transformação que conjuga “saltos para frente”, mas mantém estruturas pré-existentes e não condizentes com o progresso alcançado em determinados segmentos da sociedade. Em suma, trata-se da penetração e consolidação da lógica do moderno mercado capitalista sobre uma determinada nação, sem que, aconteça a devida modernização das relações sociais e políticas.

A perspectiva da modernização conservadora não pode ser empregada diretamente para análise particular de um processo específico de uma política social, no nosso caso a assistência social, já que seu emprego original se realizou para explicação de uma realidade muito mais ampla e complexa da totalidade social, como uma via peculiar de transição para a modernidade capitalista. Até mesmo sua aplicação para tratar da via de transformação para o capitalismo no Brasil não se processou sem as devidas mediações históricas.

Nosso recurso a este termo denota relação com seus aspectos conceituais originais, já que os processos relativos às transformações das políticas sociais têm relação direta com a própria dinâmica do desenvolvimento capitalista e as vias que ele assume, que no caso do Brasil guarda relações importantes com as condições explicitadas por Moore Jr para atestar a via da modernização conservadora. Mas não se localiza exclusivamente nesta direção. Este método permite alguma aproximação com a explicação que se está procurando sistematizar acerca do movimento de regulamentação e institucionalização da política de assistência social nos governos do PT, mas existem outras nuances que precisam ser abarcadas.

Não se trata, portanto, de estender o termo a outro contexto histórico de modo direto e imediato, mas de buscar extrair dele algumas características que possibilitem o entendimento, mesmo que aproximativo, da questão relativa ao processo da assistência social aqui tematizado.<sup>2</sup>

O emprego aqui realizado pode ser profícuo, na medida em que se faz as devidas mediações, além de precisar desde o início que, no caso da política social em questão, o movimento das classes sociais já se dá num contexto evidentemente demarcado pelo poderio das relações capitalistas em sua fase madura. Além disso, o sentido da modernização não se dá em relação à estruturas do modo de produção, mas afeta diretamente a reprodução das relações sociais capitalistas estabelecidas, na medida em que a modernização na assistência social é, ao fim e ao cabo, para as necessidades do sociometabolismo do capital. Da mesma forma, o processo em análise não designa a manutenção das estruturas de dominação de classe no campo da produção imediata de mercadorias e do excedente econômico, mas efetiva mecanismos de conservação das relações de dominação estabelecidas. Igualmente, não demarca a entronização da via moderna da produção capitalista, mas opera no sentido de tornar a política social, no caso a assistência social, funcional às novas demandas impostas pelo desenvolvimento capitalista e suas novas requisições. Também, a face conservadora dos processos de modernização se dá no sentido de manter intocada a desigualdade social e apropriação social da riqueza, mas dispondo de mecanismos para reprodução da força de trabalho, sobretudo àquela fração que compõe a superpopulação relativa do capitalismo contemporâneo. Outrossim, no caso de uma realidade dependente e periférica, modernizar conservadoramente a política de assistência social significa torná-la palatável às novas determinações do capitalismo central, adotando a novíngua dos organismos multilaterais, e suas estratégias de gestão da pobreza. Por isso, condensa-se um processo de transformação da política para um contexto institucional mais sofisticado e antenado com as mais novas abordagens dos intelectuais orgânicos da burguesia, mas conservando sua função essencial de controle do trabalho e reprodução das relações sociais capitalistas.

Assim, por *modernização conservadora* da política de assistência social designa-se essa intensiva investida de reformulação teórico-prática dos marcos regulatórios da política, sob uma forma peculiar que recoloca vieses conservadores sob nova roupagem. Isto porque, os fundamentos teóricos que embasam esse processo e a direção política para qual eles convergem procedem a naturalização da *questão social*, limitando a intervenção da assistência social à reprodução imediata da superpopulação relativa, incidindo sob as expressões mais drásticas da pobreza, visando sua gestão.

Trata-se, portanto, do processo de regulamentação e sofisticação da gestão da política de assistência social e suas estratégias de trabalho que procedem a uma alteração no arsenal teórico-conceitual que fundamenta a referida política social, dotando-a de um cariz modernizado e “atual”, mas que na verdade repõe a lógica conservadora da política. Processa-se um empreendimento intensivo para dotar a política do mais moderno aparato de gestão, com sistemas de avaliação informatizados, mecanismos de gestão financeira e administrativa condizentes com a forma gerencial, considerada mais eficaz e eficiente, além de um aporte técnico-instrumental abalizado pelas influências internacionais consideradas de ponta.

Deste modo, se ratificam: mecanismos de controle e vigilância social sobre os pobres que são público alvo de tais programas; padronização de comportamentos relativos aos benefícios sociais, como as condicionalidades e o comportamento proativo em função da busca de trabalho e/ou qualificação profissional; vexatória comprovação da pobreza; cadastramento e atualização de dados cadastrais, de modo a alimentar o imenso arsenal tecnológico-informacional que compõe a rede de dados oficiais para os programas públicos; subordinação à critérios técnicos definidos ao sabor da conjuntura político-econômica, que em última instância determina os valores dos benefícios, possibilidade ou não de ajustes e inclusão de outros membros familiares; o aprofundamento da estratificação da classe trabalhadora pobre, ao estabelecer estratégias de sub focalização, definindo não-pobres, pobres, extremamente pobres, miseráveis.

Com esta definição, admite-se também que política de assistência social passou, nos governos petistas, por um amplo processo de regulamentação que é marcado pela modernização técnica e teórico-jurídica do aparato institucional e do sistema de informações, assim como os mecanismos de gestão com a correlata ampliação dos equipamentos sociais. Destarte, tal processo, a contrapelo dos alardes de inovação conceitual

e teórica, demarca um processo político e socioeconômico conservador, ou mais especificamente, que tem uma funcionalidade no campo da conservação da ordem estabelecida.

Essa expansão e suposta modernização, na primeira década dos anos 2000 é marcada pela centralidade dos programas compensatórios de transferência de renda, que já vinha sendo gestada desde os anos 1990 no âmbito das reformas estruturais desembocadas sob o manto do neoliberalismo. O aprofundamento da estratégia de focalização nos segmentos mais miseráveis dos trabalhadores propiciou um avanço intensivo e extensivo dos programas de transferência de renda, descaracterizando as proposições originais da política de assistência social.

Uma das injunções dessa opção de política social é a prevalência do corte seletivo e focalista, que consolida um modo particular de lidar com a pobreza, que se reduz a gerir as suas expressões mais drásticas. Assim, alude-se que este é dos ranços conservadores que atravessam, historicamente, a política de assistência social brasileira e é reposta sob um viés modernizador na atualidade, que é o paralelismo com o alívio à pobreza.

## 2 A expansão da política de Assistência Social nos governos petistas

Sob os governos petistas a política de assistência social é objeto de uma intensiva regulamentação e institucionalização. Ainda que em um contexto de regressão das políticas sociais,<sup>3</sup> a aprovação da PNAS foi um marco importante para regulamentação de política de assistência social. Pereira (2007, p. 70) esclarece que a PNAS aprovada em 2004 apresenta diferenças importantes em relação à PNAS de 1998 e, por este motivo, demandava também a aprovação de uma nova NOB, em substituição às NOBs de 1997 e 1998.

É sob os impulsos das designações da PNAS e da nova correlação de forças políticas nos aparelhos do Estado, que se aprova, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)<sup>4</sup> que representou a tentativa mais sistematizada de materialização da LOAS (PNAS, 2004). Dessa maneira, considerando-se “inequívoca a necessidade de adotar para a assistência social, um regime próprio de gestão” (NOB/SUAS, p. 81), é que o SUAS passa a ser implementado como forma única de gestão a partir de 2005, sob direcionamento da NOB/SUAS.

Na esteira desse movimento, a implementação do SUAS foi acompanhada do que Behring (2011) denominou de “choque de gestão”. No **Quadro 1**, adiante, estão resumidos os principais fundamentos reguladores e normativos da assistência social no período em questão.

Os aspectos relacionados aos fundamentos teóricos do que está aqui sendo tratado como modernização conservadora da política de assistência social já encontra ampla ressonância no debate acadêmico do Serviço Social. Neste sentido, alguns autores (BEHRING, 2009; BOSCHETTI, 2005; COUTO, YASBEK e RAICHELLIS, 2010; RODRIGUES, 2011) alertaram para as armadilhas ideoteóricas do próprio texto da PNAS, que revestido de um viés conservador introduziu novos artifícios semânticos. Expressão disso são conceitos como “risco”, “vulnerabilidade social”, “exclusão social”, “território”, “vigilância socioassistencial”.

A influência da “teoria da Sociedade de Risco” de Ulrich Beck<sup>5</sup> e Anthony Giddens,<sup>6</sup> da própria noção de “desenvolvimento com liberdade”, de Amartya Sen,<sup>7</sup> e sua “teoria das potencialidades” estão presentes nas normatizações e regulamentações que sedimentaram o amplo movimento de consolidação da gestão da política de assistência social.

Conforme atesta Alvarenga (2012), estes conceitos foram assimilados e tornaram-se orientadores da PNAS de modo não homogêneo ou consensual. Ademais, sua entronização no campo normativo da política de assistência social não obedeceu a uma leitura profunda e consistente dos autores que teorizam acerca desses temas. Segundo a autora, de fato, essa incorporação se deu muito em função de estar em voga em outras políticas sociais com a saúde, conforme se destacou a educação, os direitos da criança e do adolescente.

O incremento à informatização e intensificação tecnológica para o trabalho no campo assistencial é parte da modernização do sistema, mas isso é realizado reafirmando padrões conservadores para a política de assistência social. Então, a ênfase na vulnerabilidade leva ao investimento na elaboração de mapas de

**Quadro 1 – Marco regulatório da assistência social nos governos do PT\***

Normatização	Instrumento de Aprovação	Características
Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS)	Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS	Estabelece princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; equipes de referência; diretrizes para a política nacional de capacitação; diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS; diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito. Esse dispositivo decorreu de variados conflitos do governo com técnicos, entidades representativas e pesquisadores sobre a precarização do trabalho na área.
Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.	Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006, do CNAS	Define as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.
Política de Tecnologia e Informação do MDS	Aprovada pelo CNAS, em 2006	Visa dar suporte logístico e se configura como recurso organizacional estratégico, que por meio de ferramentas tecnológicas e de recursos de informações tornou-se estratégica para o SUAS.
Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios, e Transferência de Renda	Aprovada pela Comissão Intergestores Tripartite, em 2009	Estabelece procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Benefício de Prestação Continuada, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade.
Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	Resolução nº 109 do CNAS, 2009	Contém os termos utilizados para denominar, de forma padronizada, os serviços ofertados de modo a evidenciar a sua principal função e os seus usuários.
Lei nº 12.435/2011	Sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em julho de 2011	Inseriu o SUAS no campo de regulamentação jurídica, isto é, no corpo da LOAS, e visa assegurar a continuidade dos serviços, tornando o SUAS uma política de Estado e não apenas de governo.
Nova NOB-SUAS	Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012	Visa aprimorar os mecanismos organizacionais do SUAS, os instrumentos de gestão, as diretrizes e normas de cofinanciamento.

\* Foram elencadas as normativas/legislações mais densas, não sendo viável apontar a miríade de Decretos, Portarias, Normativas entre outros dispositivos acionados ao longo do período no âmbito da regulamentação/normatização/implementação da política de assistência social.

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados na pesquisa de Doutorado, realizado entre 2014 e 2018.

identificação de domicílios em vulnerabilidade, o que converge com os fundamentos teóricos presentes na PNAS e que são corroborados na efetivação do SUAS dotando a institucionalidade da política em questão de um aparato requintado de “vigilância e controle dos pobres”.

Tais empreendimentos expressam a capilaridade da lógica do Estado gerencial, impetrada no Estado brasileiro a partir da proposta de Reforma do Estado do Plano (MARE). O gerencialismo que chega à assistência social nos governos do PT fundamenta os mecanismos de produtivismo, pautado em mudanças técnicas e procedimentais que visam o alcance ótimo de objetivos quantitativos, com relação à cobertura e eficiência do sistema, procurando dotar a esfera da ação pública do padrão organizativo da empresa privada. Isso, de fato, imprime novos contornos à política, marcadamente descontínua e desprofissionalizada, mas se fez sobre orientação da racionalidade instrumental que hipostasia o aparato tecnocrático.

Os sistemas de avaliação, desse modo, consolidados sob o mantra da modernização da gestão, introduziram formas de controle de metas, ações e dados que focalizam os resultados quantitativos. É a lógica instrumental e privatista do mercado que direciona, contraditoriamente, a ação pública, engendrando a racionalidade gerencialista com a maximização do impacto das ações minimalistas do Estado. Tais ações acabam ganhando um arcabouço técnico-administrativo tão robusto que canaliza as ações da política social para manuseio, alimentação e monitoramento destes dados a partir de variáveis empíricas-quantitativas bem ao gosto dos vieses neopositivistas enraizados nas estratégias de intervenção na *questão social*, sobretudo, nas questões atinentes à pobreza.

O Plano Brasil sem miséria (PBSM) é criado sete anos depois da aprovação da PNAS, em um contexto onde a implementação do SUAS é um processo consolidado, já com serviços socioassistenciais em todos os municípios brasileiros. No rastro do Programa Bolsa Família (PBF), o PBSM reúne todo o esforço estratégico-

operacional do governo Dilma para focalizar a pobreza. E, dessa forma, tornando-se central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano ao gabinete presidencial, assim como foi o Programa Fome Zero, com o presidente Lula.

Vale dizer que apesar do adensamento operacional dos serviços, a campanha eleitoral galvanizou críticas ao PBF, particularmente à sua efetividade – dos trabalhadores inscritos terem acesso a outras ações públicas importantes para qualidade da reprodução social (IVO e EXALTAÇÃO, 2010). A presidenta, ainda como candidata, apresenta a proposta de melhorar a gestão e articulação dos serviços públicos.

Assiste-se, mais uma vez, a estruturação e a implantação de um programa de “alívio à pobreza”, que reforça o nexo do próprio PBF, reproduzindo a recalcitrante lógica de paralelismo de programas, ainda que o discurso hegemônico fosse justamente suplantar o paralelismo, a sobreposição e a fragmentação das ações.

Sob a retórica da “inovação da gestão pública”, a investida do PBSM é feita na direção de aprofundar a lógica gerencial, acoplando novas nuances ao ajustamento da atuação estatal à racionalidade que preside a dinâmica da própria empresa privada. Isto é, a corrida permanente por novas alternativas que contribuam com uma maior efetividade e eficiência da política ou ação empregada, com vistas à maximização do princípio de menor custo-benefício possível.

O Plano, desse modo, é apresentado e implementado sob esse prisma da inovação na gestão que pode aperfeiçoar à intervenção do governo na direção do que esse mesmo léxico conceitual do Estado gerencial define como “empreendedorismo corporativo do setor público”. Neste âmbito teórico, o comportamento gerencial está diretamente relacionado com as possibilidades de inovações positivas para o âmbito da ação do Estado na proposição e coordenação de políticas públicas e sociais.

Não é por acaso que o PBSM aparece como um grande empreendimento inovador do Estado brasileiro, sob a direção petista, que teria permitido um novo patamar para a “política de alívio à pobreza”, sendo um marco no campo estratégico do campo da gestão pública. Tanto é assim que o Plano aparece no rol das práticas públicas premiadas por seu aspecto inovador no campo do monitoramento e da coordenação intergovernamental, no “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”, que reconhece e premia as ações de inovação no campo da gestão pública na União (CAMÕES, SEVERO e CAVALCANTE, 2017).<sup>8</sup>

O reconhecimento internacional também é evidente. A OIT, ao lançar apelo aos países do G20 em favor de políticas de criação de emprego para garantir um “crescimento econômico robusto, sustentável e equilibrado”, apresenta entre as políticas exitosas a experiência do PBSM por combinar pagamento em dinheiro, oportunidades de emprego e acesso aos serviços sociais às camadas mais pobres da população.

Em várias oportunidades a própria presidenta Dilma ressaltou a grande importância que o Plano tinha no combate à pobreza e na sua configuração como estratégia inovadora com grande impacto sobre a intervenção do governo brasileiro no tema. A entonação exitosa em torno do Plano e o entusiasmo da Presidenta sempre deram o tom de suas considerações acerca do PBSM, enaltecendo, inclusive, o potencial de reprodução internacional da estratégia, conforme expresso no seguinte pronunciamento: “Nos últimos 10 anos, não estamos apenas conseguindo superar a miséria no nosso país, mas estamos importando a forma de superar a pobreza para outros países.”<sup>9</sup>

Sob a narrativa de um modelo mais eficaz para a gestão das ações de “alívio à pobreza”, o Plano assegura a prevalência de uma racionalidade típica da forma capitalista de socialização, frisando o controle de resultados, a flexibilidade das ações, o apelo à tecnologia da informação como mecanismo logístico para exame contínuo de índices, indicadores e variáveis empíricas que auxiliem o alcance dos objetivos e metas preestabelecidos.

Mais incisivamente, pode-se aprofundar que consolida um fetichismo da técnica de gestão como impulsionadora dos anseios políticos do PT, agora com Dilma à frente da Presidência da República. Trata-se de dar continuidade ao projeto petista de “combate à pobreza”, mas agora tratando de reorganizar, melhor direcionar, e rearticular todo aparato do Estado que atua neste âmbito de intervenção pública, para garantir que aquele projeto político tivesse continuidade. Evidentemente não se trata de dar outra direção à política social, mas sim de reordená-la sob a ótica da gestão, trazendo para o comando outras áreas governamentais, com a clara intensão de que os flancos ainda reticentes às aspirações do PT fossem superados.

De acordo com De Maria (2015), ao reunir sobre um mesmo plano diferentes linhas de ação e diversas políticas sociais e Ministérios, o PBSM funcionou como uma espécie de “guarda-chuva”, voltado a atingir os objetivos dos três eixos que o integram. Isto se configura, na visão governamental, como importante estratégia do Plano, no sentido de superar a fragmentação e desarticulação dos inúmeros órgãos federais que lidam com a proteção social. Sob o argumento da intersectorialidade das ações governamentais,<sup>10</sup> o discurso que delinea todo o Plano é o de “convergir sinergias positivas”, articulando forças e atores do governo e da sociedade civil para o “enfrentamento à pobreza”. Uma análise mais detida sobre o PBSM mostra muito mais a incidência de uma lógica inteprogramática que propriamente intersectorial.

Note-se que o modelo proposto – com a participação de um sem-número de entidades e um núcleo central gestor – estão muito a cabo do padrão gerencialista, donde se centraliza o poder de decisão estratégico central e descentralizam-se as ações de execução das atividades, tendo o próprio MDS como o braço central do Estado para este Plano. Assim, tem-se hipertrofiada a dimensão centralista no Governo Federal, alargando as bases operacionais e transferindo aos entes federados as questões relativas à execução imediata, nas normativas instrumentais definidas em Brasília.

Não é demais também creditar à lógica gerencial a formatação do Plano, em que importantes projetos, benefícios e programas se dão via modalidade de consórcios, donde a participação dos entes federados e/ou instituições fica condicionada a mecanismos de contratos de gestão via adesão formal dos Estados e/ou municípios. Está em tela o reforço à chamada “gestão compartilhada”, que sob o caldo cultural gerencialista reconfigura mecanismos para instrumentalização da política social à racionalidade instrumental capitalista, do maior rendimento pelo menor custo.

Isso fica muito patente na própria estrutura organizacional do Plano, que conta com um Comitê Gestor, que compõe o núcleo de coordenação das ações de implementação e monitoramento; um núcleo mais diretamente ligado à execução estratégica e às questões orçamentárias e, finalmente, um núcleo de implementação na linha de frente dos serviços, que são as diversas instituições e setores que efetivam as ações. Existe, portanto, uma diretriz geral que amarra todo o arranjo institucional sob a lógica do Estado gerencial, donde a proeminência da esfera central no executivo federal, acompanhado de uma série de medidas formais, técnicas, procedimentais e instrumentais de gestão permitem aos demais entes federados envolver-se à distância diretamente na efetivação do PBSM.

### **3 O Brasil sem miséria e a modernização da política de Assistência Social**

Neste particular, a política de assistência social passa por um processo intensivo de modernização institucional do seu sistema de informações, recebe investimentos tanto de reformatação da gestão da política, quanto na ampliação dos equipamentos sociais, sendo capitalizada para os objetivos do PBSM. Em outros termos, com o Plano, o SUAS recebe um “rompante gerencialista” sob o governo petista, acirrando os atributos tecnicistas para resolução das inconveniências da divisão do trabalho na esfera da reprodução das relações sociais, sob a particularidade da atividade pública.

Os chamados equipamentos sociais do SUAS, CRASs (proteção social básica) e os CREASs (proteção social especial), são os principais polos de atendimento dos programas e ações do PBSM. Até mesmo as ações que não têm sua execução realizada no âmbito exclusivo da política de assistência social, tem nos CRASs a “porta de entrada” para viabilização do acesso. Não parece aleatório que a coordenação do Plano tenha ficado sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, mesmo Ministério responsável pela política de assistência social.

Segundo Fonseca (2011), a política de assistência social e o SUAS integram as “espinhas dorsais do Plano” e aponta que não seria possível atingir o público-alvo do PBSM sem a interveniência da proteção social básica e especial dos CRAS e CREAS, por vários motivos. Primeiro, porque a responsabilidade pelo Cadastro Único – principal mecanismo de acesso das famílias extremamente pobres aos programas sociais – está sob responsabilidade da política de assistência social na maioria dos municípios brasileiros.

Campello (2017), que era Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na época da implementação do Plano, expressa claramente que a expansão da assistência social foi um recurso necessário para o sucesso do PBSM, uma vez que

[...] o foco nos mais pobres demandava priorizar, dar maior abrangência e maior cobertura à rede de serviços que deveria chegar a eles. Exigia, portanto, impulsionar a implantação da rede de Assistência Social no país num ritmo acima do que aconteceria normalmente. Olhar para os invisíveis ampliou e acelerou a implantação da política de assistência social (CAMPELLO, 2017, p. 89).

Nos moldes dessas “políticas de exceção”, no qual se inserem o rol das práticas relativas ao PBSM e do PBF,

[...] a precariedade da vida dos trabalhadores apresenta-se como indicador de pobreza e, portanto, passa a se constituir em objeto de programas sociais sob a figura do pobre. Na verdade, trata-se de trabalhadores expropriados do trabalho, mas parcialmente integrados ao mercado com os poucos recursos de que dispõem (MOTA e TAVARES, 2016, p. 233).

O que ocorre com a política de assistência social, seja mediante tentativas de convertê-la em mera força estatal de “combate à pobreza” ou carregá-la para objetivos paralelos como de programas esporádicos de natureza assistencial, temporária e focalista para aquele mesmo objetivo, é reduzi-la à gestão da pobreza, sob auspícios de mecanismos modernizados e mais eficientes de “trato dos pobres”, reforçando a lógica conservadora de que é caudatária. Neste particular, sua atuação fica circunscrita à elegibilidade dos “pobres” que podem vir a ser beneficiados com determinados projetos, assegurando que aqueles estratos mais aviltados pelos processos de crise estrutural do capital sejam alcançados.

Para isso, mobiliza-se para o campo da assistência social: recursos para transferência de renda, técnicas aprimoradas para cadastrar indivíduos e garantir o acesso aos serviços a estes mesmos segmentos, trabalhar com indicadores, monitoramento e “vigilância”, de modo a sistematizar a intensificação de ações em situações de maior “vulnerabilidade e “risco”, dominar esse arsenal teórico-conceitual e alimentar um sistema de informações sofisticado; dominar competências e habilidades para gestão desse sistema.

#### **4 Sistematizando a relação do PBSM com a política de assistência social, trabalhando por eixo do Plano as medidas e ações implementadas ao longo dos anos de 2011 e 2014**

No **eixo de acesso a serviços**, procedeu-se a ampliação de serviços como o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com a constituição de equipes que se deslocam no território.

A oferta do serviço volante faz parte da estratégia de Busca Ativa, que foi um mecanismo instituído pelo Plano, como estratégia central para identificar e fazer os serviços e programas sociais chegarem à população em situação de extrema pobreza, com maiores dificuldades de acesso a serviços socioassistenciais. A Busca Ativa, no campo da política de assistência social, faz parte da função de Vigilância Socioassistencial e reforça essa função da política de assistência social, acentuando os aspectos de monitoramento dos pobres, subsidiando a constituição de estratégias preventivas ao estabelecer mecanismos de alcance aos estratos empobrecidos, com maiores limitações de acessos aos programas governamentais de ação sobre a pobreza.

O Cadastro Único transformou-se no “principal instrumento de gestão do Brasil sem Miséria”, ao que foi acrescentada a estratégia de Busca Ativa. Conciliou-se, assim, a base de dados sociais mais importante do Governo Federal com a atuação direta de trabalhadores do SUAS na busca por novos potenciais beneficiários de programas assistenciais de “alívio à pobreza”. “Com o advento do Plano Brasil sem Miséria, a estratégia

de Busca Ativa foi impulsionada pelo aumento de recursos do governo federal para as prefeituras, pela criação de equipes volantes da assistência social e pelos mutirões do Bolsa Verde” (AMARAL, 2014, p. 117).

De acordo com o Censo SUAS 2013, 82,4% dos Centros POP desenvolviam a estratégia de Busca Ativa. Esse dado não é tão ilustrativo, quando se pensa do ponto de vista de que os Centros POP foram criados justamente com o objetivo de buscar as populações de maior dificuldade de alcance dos programas e ações do PBSM. Mas a estratégia também foi implementada nos CRASs e, em 2013, 23,4% do acesso aos serviços oferecidos pelos CRASs se deu pela Busca Ativa. Já o Censo SUAS 2014 demonstra que entre as ações de “combate ao trabalho infantil, por exemplo, a estratégia da Busca Ativa compôs 67,3% das ações para incluir famílias com situação de trabalho infantil no Cadastro Único. Dados da MUNIC (2014) apontam o espraiamento da estratégia pelo Brasil a fora, sendo que 87,5% dos municípios realizam a ação.

A implementação da estratégia também deve estar relacionada ao incentivo financeiro que os municípios passaram a receber através do IGD-PBF, com aumento no valor de referência do cálculo do referido índice, que passou a considerar as famílias inscritas no Cadastro Único, e não as famílias beneficiárias do Programa. Entre os melhoramentos no Cadastro Único e as medidas para a efetivação da estratégia de Busca Ativa, o PBSM investiu mais de R\$ 44 milhões. Estabelece-se assim, uma relação técnica-financeira entre os dois mecanismos – Busca Ativa e cadastramento de famílias – que coloca a assistência social no espectro do produtivismo e do alcance de metas quantitativas.

Vigilância, utilização estratégica de dados, acompanhamento de condicionalidades, entre outros, se constituem em alguns dos vetores que têm fomentado a lógica paralela por dentro do SUAS para gestão da pobreza, reforçando o ataque aos valores universais das políticas de seguridade social e trazendo à baila a reprodução de vários dos aspectos mais conservadores da assistência social: a intervenção imediata e pragmática, a empiria como fundamento da ação, a fragmentação da realidade como mecanismo de individualização e culpabilização dos sujeitos em função de sua condição de pobreza e a perspectiva de controle dos pobres, via constante vigilância técnica, política e moralizadora. Evidente que o processo também gera contradições. Atende demandas imediatas de parcelas da classe trabalhadora cujo acesso a quaisquer programas sociais era quase impossível e para quem tais programas significam a sobrevivência material. Também não é desprezível a importância dessa expansão de CRASs, CREAs e Centros POP na consolidação de capilaridade do SUAS nos mais recônditos lugares deste país.

Mas também, todo esse arsenal segue um eixo direcionador que visa enquadrar a realidade concreta em respostas técnicas, alinhando a ação pública às requisições próprias da razão instrumental. Não é nenhuma novidade que a ciência burguesa pós-decadência ideológica visa emoldurar a objetividade do real a conceitos abstratos, aos ditames matematizados e homogeneizantes do saber fragmentado.

Tal direção toma proporções cada vez mais amplas na medida em que a acumulação capitalista requer o espraiamento completo de sua racionalidade a todos os âmbitos da vida humana. Em tempos de crise do capital e nas complexas condições em que ela se manifesta em países periféricos e dependentes, como o Brasil, a disputa em torno da direção do Estado na convergência de consolidar essa mesma racionalidade à sua ação é cada vez mais decisiva.

Os sistemas de gestão e monitoramento de dados modernizados sob os investimentos do PBSM capitalizam a proximidade do SUAS com os estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora para fomentar meios genéricos de gerenciamento da pobreza. Não se pode esperar do Estado capitalista que ele atue sobre a raiz da pobreza, por que isso seria o mesmo que enfrentar a própria ordem capitalista. Mas a forma particular como o Estado atua sobre as necessidades da classe trabalhadora evidentemente diz muito sobre o fato de sua direção estar em disputa com possibilidades reais para o tensionamento do trabalho.

O geoprocessamento de dados – central na relação do PBSM com o SUAS – tem fundamento claro na via neopositivista de interpretação do mundo e das práticas sociopolíticas. Ao levar as estratégias de gestão ao limite máximo do aparato manipulatório – método universal da sociabilidade capitalista – o Estado restringe-se ao limiar das acomodações e melhoramento administrativos, operacionalizando variáveis empíricas.

Os nexos que estabelecem os expedientes de interrelação entre o Brasil sem Miséria e o SUAS podem não transparecer de imediato a cadeia de funções político-estratégicas e ideológicas que engendram e

consolidam. Mas, nossa análise procura demonstrar, justamente, os fios invisíveis e as razões incrustadas nas diversas medidas implementadas e/ou aprofundadas. Neste intrincado processo podem ser encontrados traços especificadores da investida gerencialista do Estado brasileiro. A proeminência de um Estado mais interventivo no chamado “campo social” não deixa de ter veracidade. De fato, dados já apresentados nesta tese demonstram maior envergadura do gasto público na assistência social, por exemplo. O próprio PBSM aponta para um Estado que intervém mais ofensivamente sobre as demandas sociais.

O que não fica claro de imediato é justamente a forma assumida nessa veia interventista junto às complexas e alarmantes condições de pobreza que assolam o país. Ora, com o PBSM o Estado aprofunda sua lógica gerencialista, ainda que se contraponha retoricamente ao Estado neoliberal. Os governos do PT aprofundaram um padrão eminentemente neoliberalista, sob a camuflagem de uma estratégia pretensamente “neodesenvolvimentista”.

Ao carrear a política de assistência social para os objetivos imediatos do PBSM, o governo brasileiro levou ao limite as práticas gerencialistas. Todas essas ações, medidas e ajustes que apresentados demonstram cabalmente a investida de aperfeiçoar a gestão, através de um *modus operandi* altamente sofisticado. Utiliza-se da mais alta tecnologia para coordenar, avaliar, monitorar e aprimorar formas de intervenção pública, mediante a centralização de decisões gerais quanto a formatação das ações, deixando à cabo dos demais entes envolvidos – acoplados à estratégias vias mecanismos específicos de adesão e certas espécies de contratos de gestão – a operacionalização imediata das ações, serviços e benefícios.

É elementar, no entanto, explicitar que os limites que visam ser superados quanta a efetivação do PBSM são aqueles relativos à eficácia técnica, a otimização dos recursos e a maximização dos efeitos imediatos sobre o fenômeno que visam intervir: a pobreza. Assim, sob o ponto de vista da funcionalidade da divisão do trabalho para garantia de um produto final compatível com as requisições que o determinaram, o intenso parcelamento do trabalho torna-se um elemento estratégico essencial na transformação do trabalho nas políticas públicas em simples tarefa técnica, destituída de caráter político-ideológico. Isto é, afinal das contas, a complexa divisão do trabalho tem um aspecto extremamente funcional quanto ao controle do Estado sobre o trabalho realizado nas diversas instituições que operam o PBSM. Por que o trabalhador dessas políticas, à medida que é submetido a um processo intensivo de divisão do trabalho, perde o controle sobre o processo de trabalho total, distanciando-se cada vez mais de uma apropriação efetiva da realidade objetiva e do resultado final da sua própria atividade.

Ainda no que diz respeito à expansão do aparato físico institucional do SUAS, a proteção social especial e seus serviços também foram objeto de ampliação. Foram aplicados pouco mais de R\$ 94 milhões no período de 2011-2012, com destaque para aqueles direcionados às populações de rua com ampliação dos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP). Dados do Censo SUAS de 2014 mostram que no período de 2011 a 2014 o número de Centros POP aumentou aproximadamente 95%, passando de um total de 90 unidades em 2011 para 215 no ano de 2014.

No **eixo de acesso à renda**, a política de assistência social teve suas atividades ainda mais canalizadas para operação e acompanhamento de benefícios que compõem o PBF e os incrementos financeiros que ele recebeu em função do PBSM. Já demonstramos os ajustes realizados nos benefícios do PBF e como eles coadunaram uma estratégia intensiva de melhorar a renda *per capita* das famílias em extrema pobreza.

Dados do Censo SUAS 2014 mostram que 60% dos municípios realizam o cadastramento e a atualização do Cadastro Único nas unidades do CRASs, 52,6% na própria sede do órgão gestor, e 29% nos domicílios das famílias. É importante perceber que estes 29% realizados nos domicílios tem relação com a estratégia da Busca Ativa, que ao final das contas é realizado em grande medida pelas equipes dos CRASs.

Finalmente, o **eixo “inclusão produtiva”** tem como um dos principais destaques o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) que integra o PRONATEC Brasil Sem Miséria. O Programa visa promover o acesso da população em “situação de vulnerabilidade social” aos cursos existentes de capacitação e qualificação profissional, mas não os executa diretamente. Suas ações são de articulação, mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória.

A proposta de incentivar e viabilizar a inclusão produtiva dos usuários da política de assistência social já estava nos princípios estruturantes do SUAS, conforme consta na Política Nacional de Assistência Social

(PNAS, 2004)<sup>11</sup> e na NOB-SUAS (2005). Ocorre que tal aspecto foi identificado como uma das principais fragilidades da política de assistência social, uma vez que não se garantia programas efetivos de inclusão produtiva que auferisse resultados significativos de geração de trabalho e renda.

Deste modo, uma das principais questões que passaram ao centro do debate governamental e que esteve no cerne do diagnóstico base da formulação do PBSM foi o fato da política de assistência social não conseguir assegurar que os beneficiários fossem levados a independem dos programas assistenciais, sobretudo os de transferência de renda, como o PBF. E a resposta ao problema estrutural é mais administração!

Até 2010, apenas 1.491 beneficiários do PBF tinham sido atendidos pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do Ministério do Trabalho. Em 2010, cerca de 256 mil famílias do PBF foram beneficiadas pelos programas de microcrédito Agroamigo (23 mil) e Crediamigo (233 mil) do Banco do Nordeste (BRASIL, 2011). Tais resultados evidenciam a fragmentação desses programas, que operam na casa dos “milhares” de beneficiários, enquanto o PBF opera na casa dos “milhões” (*idem*, p. 465).

Em termos percentuais, a proporção de beneficiários do PBF atendidos pelo Programa Agroamigo foi de apenas 11,3%, e do Crediamigo, 34,6%. Isto apenas em dois programas específicos existentes, além de outras ações, projetos e programas cuja incidência sobre o público atendido pelo PBF era pífia.

De acordo com dados do Estudo Técnico do MDS, realizado por Ferrarezi e Jannuzzi (2016), no período de 2012 a 2014 os municípios receberam 254,4 milhões do Pronatec para fortalecer o já existente Acessuas Trabalho, no que tange as ações de inclusão produtiva. Com uso de dados do próprio Cadastro Único e da estratégia de Busca Ativa, os CRASs, principalmente, direcionaram esforços para que este Programa “chegasse” ao público do PBF que ainda se encontrava em condição de extrema pobreza. Os autores explicam a opção por “utilizar o SUAS para essa ação em função da “rede de assistência social” contar com a “proximidade à população”, o que facilita o fluxo de informação e encaminhamento aos cursos do Pronatec”. O Programa teve adesão de 292 municípios no ano de 2012; 739 em 2013 e 1.379 municípios em 2014.

Entre 2011 e 2014, de acordo com dados da SAGI, foram realizadas 2.836.925 matrículas para o Bolsa Formação – auxílio aos indivíduos a se formarem nos cursos do Pronatec. Deste total, 1.789.505 (63,15%) eram indivíduos inscritos no CadÚnico, sendo 936.743 beneficiários do PBF e os demais 852.759 apenas inscritos no Cadastro Único.

É cristalina a estratégia do PBSM em direcionar esforços para o mesmo objetivo: focalizar na extrema pobreza. Não é pequena. É uma focalização massiva, mesmo que isso pareça um paradoxo em termos. Mas não é, na medida em que não se tratam de programas esporádicos ou disseminados contingentemente, e sim uma ampla ação massificadora que visa intervir sobre a imensidão da superpopulação relativa do país e sobre as frações mais precarizadas da força de trabalho por programas dessa natureza, desprezando a constituição de um amplo sistema de seguridade social.

## Conclusão

A centralidade do alívio à pobreza nos governos petistas se assentou na franca expansão da política de assistência social, capitaneada para os objetivos de gestão das expressões da *questão social*, em um governo de conciliação de classes. Tal processo, contraditoriamente, empreendeu importantes avanços no âmbito da regulamentação e da própria gestão de um campo da proteção social historicamente marcado pela dispersão, imprecisão conceitual e pulverização das ações e recursos nos mais diversos espaços do Estado.

No entanto, tal direção se encaminhou pela via da *modernização conservadora* da assistência social, com a tentativa de conferir uma nova narrativa para a política, com um arsenal heurístico e conceitual mais sofisticado. O que na verdade se verificou foi a consonância dos fundamentos teórico-políticos da política de assistência social com o campo teórico e ideológico neoconservador.

Em termos prático-concretos a modernização da assistência social é abalizada pela implantação do Plano Brasil sem Miséria, que favorece amplos investimentos em termos de ampliação dos chamados equipamentos sociais do SUAS e do aprofundamento e expansão de um aparato de gestão único e centralizado.

Com o movimento disruptivo que corroeu as bases do projeto político-econômico dos governos petistas, os caminhos apontam para regressões ainda mais tangentes no campo da política de assistência social. O governo Temer e o Programa Criança Feliz apontavam já para intensificação da provisoriedade e paralelismo de programas em relação ao SUAS.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que define o teto dos gastos públicos por 20 anos e a ascensão de um governo de extrema direita, com a proposta em tramitação no congresso para a reforma da previdência, são colocados desafios complexos à política de assistência social. Se a *modernização conservadora* permitiu, nos seus limites, saltos à diante, a ofensiva conservadora em tela se encaminha para intensiva regressão dos direitos relativos à política de assistência social brasileira.

## Referências

- ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade**: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado) – UFES, Vitória, 2012.
- ALVES, A. A. F. **Assistência Social**: história, análise crítica e avaliação. Curitiba: Juruá, 2011.
- AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 97-126. <https://doi.org/10.26512/2015.04.d.22072>
- BEHRING, E. R. **Política Social no capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BOSCHETTI, I. S. **O SUAS e a segurança social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. (Cadernos de Estudos desenvolvimento Social em Debate, Suplemento).
- CAMÕES, M. R. S.; SEVERO, W. R.; CAVALCANTE, P. Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília, DF: Enap: Ipea, 2017. p. [1-24]. <https://doi.org/10.24824/978854442566.4>
- CAMPELLO, T. **Desenvolvimento, inclusão social e intersectorialidade**: do Orçamento Participativo ao Brasil sem miséria. Brasília, DF: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Fiocruz de Governo, 2017.
- COUTINHO, C. N. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Revista Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1. p. 117-126, jun. 2012.
- COUTO, B. R.; YASBEK, C.; RAICHELLIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65. <https://doi.org/10.11606/d.6.2010.tde-09112010-212545>
- DE MARIA, P. F. O Plano “Brasil sem Miséria” sob o enfoque da análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2015., Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ENANPUR, 2015. p. 1-31. <https://doi.org/10.14295/2596-2221.xviceel.2018.199>
- FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P. M. **Estudo técnico nº 1/2016**. Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**: Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência social 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. <https://doi.org/10.17143/ciaed/xxiilciaed.2017.00322>

IVO, A. B. L.; EXALTAÇÃO, J. **O Programa Bolsa Família na arena política**. In: BIEN, 13., 2010, São Paulo. São Paulo: BIEN, 2010. p. 1-35. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/josecarlosexaltacaoOPROGRAMA BOLSAFAMILIAPBFNAARENAPOLITICA.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51 n. 5. p. 458-470, set/out. 2011. <https://doi.org/10.1590/s0034-75902011000500004>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). (Brasil). **Censo-SUAS 2013**. Brasília: MDS, 2014.

MOORE Jr., B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: Senhores e Camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa: Edições 70 LDA, 2010.

MOTA, A. E.; TAVARES, M. A. Trabalho e expropriações contemporâneas. In: MOTA, A. E.; AMARAL, A. (org.). **Cenários, contradições e pelejas do Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 229-251.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. In: ENCONTRO INTERNACIONAL “CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE”, 3., 2010, Serpa. **Anais [...]**. Serpa: [PCB], 2010. p. 1-41. Texto de comunicação na seção temática “O agravamento da crise estrutural do capitalismo. O socialismo como alternativa à barbárie”. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v4i1.2028>

PEREIRA, P. A. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, DF, n. 20, p. 63-84, 2007. [https://doi.org/10.26512/ser\\_social.v0i20.12767](https://doi.org/10.26512/ser_social.v0i20.12767)

RODRIGUES, M. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. In: SEMINÁRIO NACIONAL O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS, 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Brasília, DF: CFESS, 2011. p. 96-107. <https://doi.org/10.17771/pucrio.acad.45889>

SOUZA, J. M. A. **Tendências ideológicas do conservadorismo**. 2016. 304 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SOUZA, J. M. A. O conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 199-223, 2015. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.020>

## Notas

<sup>1</sup> “O conservadorismo clássico, em sua gênese pós-1789, constituiu-se como sistema de ideias e posições políticas marcadamente antimodernas, antirrepublicanas e antiliberais. Em síntese: antiburguesas. É possível caracterizá-lo como uma reação ideológica e política aos avanços da modernidade. Avanços esses identificados, naquele momento, no desenvolvimento das forças produtivas e nas transformações das relações de produção, que implicaram profundas mudanças socioinstitucionais e culturais. Certos princípios do conservadorismo clássico vão ganhar dimensão “científica” com as sociologias de August Comte (1798-1857), Hebert Spencer (1820-1903) e Émile Durkheim (1858-1917). Ao receber a chancela da “ciência social”, valores da tradição conservadora são elevados a conceitos. Ideias conservadoras clássicas acerca das relações entre indivíduo, Estado e sociedade, passam a receber o anteparo da solidariedade orgânica, da harmonia e da coesão social. O positivismo impulsionou o sistema de ideias conservador, ao mesmo tempo em que o modificou, pois estabeleceu sua reconciliação com a sociedade capitalista consolidada e sua institucionalidade. Realinou o foco das disputas políticas dos conservantistas, de posições antiburguesas para posições antiproletárias e, por derivação, contrarrevolucionárias. A Sociologia como disciplina e “ciência” específica passa a vocalizar certas aspirações conservadoras clássicas, principalmente aquelas em defesa das instituições estabelecidas. Opera essa vocalização por meio de “métodos científicos” que esvaziam a produção de conhecimento sobre a sociedade de suas mediações econômicas e políticas. Esse fôlego renovado que valores conservadores centrais recebem das “ciências sociais” é repleto de consequências históricas” (SOUZA, 2015, p. 04-05) Não será discutido o chamado “conservadorismo clássico”, apenas demarca-se, aqui, a aceção assumida neste trabalho quanto ao conservadorismo contemporâneo, pontuando algumas de suas incidências no campo da assistência social brasileira.

<sup>2</sup> Esta possibilidade metodológica é baseada na abordagem de Coutinho (2012), ao empregar o conceito de contrarreforma de Gramsci para outras realidades históricas e para explicar o movimento do Estado em face das exigências dos ajustes estruturais sobre as políticas sociais, no âmbito da ofensiva neoliberal.

<sup>3</sup> Trata-se do movimento das contrarreformas neoliberais impetradas já no governo Collor e consolidadas no governo FHC, que empregou uma dura agenda de ajustes, nas quais as políticas sociais foram objeto de privatização, focalização e descentralização. Grosso modo, a regressão das políticas sociais diz respeito ao processo pelo qual o governo transfere muitas de suas responsabilidades no campo dos serviços sociais para a iniciativa privada, tanto pelo viés da privatização quanto pelas chamadas parcerias público-privadas. Esse processo concorre para a descaracterização da política social como dever do Estado e direito da sociedade. Significou a precarização da já parca estrutura social existente, com crescimento pífio do Orçamento para a segurança social e retirada de direitos.

<sup>4</sup> Não é possível esquecer que o SUAS acompanha parâmetros organizativos do SUS, no sentido de ser uma estratégia de gestão da política em que são estabelecidas formas de acesso, serviços e complexidades, cooperação entre entes públicos e privados, entre outras normativas.

- <sup>5</sup> Ulrich Beck desenvolve sua “Teoria da Sociedade de Risco” para explicar as novas condições sócio-históricas vivenciadas pelas sociedades capitalistas, a partir da crise da década de 1970. Para ele, na sociedade contemporânea a produção de riquezas é acompanhada de uma série de riscos aos quais a sociedade e/ou determinados segmentos específicos podem estar sujeitos. Com a nova realidade posta por uma sociedade caracterizada pelo risco, as teorias clássicas da modernidade não dariam conta de explicar a nova realidade. Em suma, a sociedade de risco seria “[...] uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade sem revolução, mas uma nova sociedade” (BECK, 2003, p.15). É, portanto, o medo permanente do risco que marca a sociabilidade capitalista que gera as possibilidades de “coesão social”. Portanto, a ação de governos, sociedade e empresas privadas é justamente trabalhar na direção da “gestão dos riscos”. Cf: BECK, U. A sociedade de risco: rumo a outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.
- <sup>6</sup> Anthony Giddens pensa a sociedade contemporânea como “modernidade reflexiva”, em que os determinantes estruturais da sociedade clássica industrial não estariam mais no cerne da sociedade atual, como a luta de classes, as “ideologias de direita ou esquerda”, as condições do próprio assalariamento assumiram outra conotação. Nesse contexto, as transformações ocorridas com a “modernidade” estariam agora expressando consequências drásticas que compõem um cenário de risco permanente, para os quais os antigos caminhos propostos – sejam de direita (neoliberais) ou de esquerda (a social democracia clássica) não seriam capazes de enfrentar os novos desafios. Nesta direção, propõe a famosa “terceira via”, defendida por ele como alternativa perante o socialismo e o liberalismo radical. Cf. \_\_\_\_\_. Autodissolução do risco da sociedade industrial: que isso significa. In: LASH, S.; GIDDENS, A.; BECK. Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo, Ed. UNESP, 1997; GIDDENS, A. A terceira via. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- <sup>7</sup> Amartya Sen parte do princípio que a sociedade atual é marcada pela imensa produção de riquezas, mas com imenso contingente populacional vivendo condição de pobreza e privações. Para Sen, o fundamento dessas necessidades encontra-se principalmente na impossibilidade desses sujeitos agirem com liberdade. Sua concepção de pobreza não se relaciona apenas ao baixo nível de renda, “mas como a privação de capacidades básicas que envolvem acesso à bens e serviços” (p. 124). Desse modo, o combate à pobreza se faria “mediante a ampliação das capacidades e expansão das liberdades. (p. 125). Cf: SEN, Armatya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.
- <sup>8</sup> Neste mesmo Concurso, já foram premiados: a criação do sistema de avaliação e monitoramento das políticas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) junto com a criação da Rede Suas (na edição de 2006); o Cadastro Único (premiada em 2007); a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (premiada em 2010); o Censo Suas (premiada em 2011) (CAMÕES, SEVERO e CAVALCANTE, 2017).
- <sup>9</sup> Discurso proferido pela Presidenta em função do anúncio sobre a complementação de renda do Programa Bolsa Família como uma das ações do Plano Brasil sem miséria. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/governo-amplia-plano-brasil-sem-miseria-a-mais-2-5-milhoes-de-pessoas>. Acesso em: 09/02/2018.
- <sup>10</sup> Pereira (2014) afirma que a intersetorialidade é um termo polissêmico e possui uma identidade complexa, podendo ser dotada de ambiguidades e incoerências. Neste interim, a intersetorialidade é designada sobre diversos aspectos como: nova lógica de gestão, estratégia de articulação entre setores específicos, instrumento de otimização de saberes.
- <sup>11</sup> Conforme se dispõe na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004, p. 36), são considerados serviços de proteção social básica de assistência social, entre outros, promoção e integração ao mercado de trabalho; Na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS, 2005, p. 103) aponta-se como responsabilidade do SUAS na gestão Plena: “executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias de vulnerabilidade social”.

Recebido em: 10/4/2019.

Aprovado em: 8/11/2019.

Publicado em: 20/2/2020.

#### Correspondência para:

Mossicleia Mendes da Silva  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Avenida Pasteur, 250 – Urca  
22290-240 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

#### Autora:

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA

Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Doutor Leão Sampaio. Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Departamento de Política Social e Serviço Social aplicado. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Política Social (GEMPS/NEPEM/UFRJ).

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1943-4795>

E-mail: [mossi\\_c@yahoo.com.br](mailto:mossi_c@yahoo.com.br)