



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**LARISSA MARTINS DE ALMEIDA**

**O SOCIAL-LIBERALISMO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos  
"neodesenvolvimentistas"**

CAMPINA GRANDE – PB  
2014

**LARISSA MARTINS DE ALMEIDA**

**O SOCIAL-LIBERALISMO E A ASSISTÊNCIA  
SOCIAL:estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos  
"neodesenvolvimentistas"**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Sheyla Suely de Souza Silva

CAMPINA GRANDE-PB  
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A447s Almeida, Larissa Martins de

O social-liberalismo e a assistência social [manuscrito] :  
estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos  
neodesenvolvimentistas / Larissa Martins de Almeida. - 2014.  
30 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais  
Aplicadas, 2014.  
"Orientação: Profa. Dra. Sheyla Suely de Souza Silva,  
Departamento de Serviço Social".

1. Neoliberalismo. 2. Social-liberalismo. 3.  
Neodesenvolvimentismo. 4. Assistência social. 5. Justiça social.  
I. Título. 21. ed. CDD 320.51

**LARISSA MARTINS DE ALMEIDA**

**O SOCIAL-LIBERALISMO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos  
"neodesenvolvimentistas"**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Serviço Social da  
Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento  
à exigência para obtenção do grau de Bacharel em  
Serviço Social.

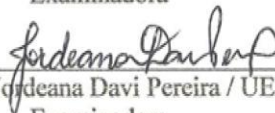
Aprovada em 17/03/14.



Profª Drª Sheyla Suely de Souza Silva / UEPB  
Orientadora



Profª Drª Cleomar Campos Fonseca / UEPB  
Examinadora



Profª Drª Joiceana Davi Pereira / UEPB  
Examinadora

# O SOCIAL-LIBERALISMO E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: estratégias de focalização na extrema pobreza nos governos "neodesenvolvimentistas"<sup>1</sup>

ALMEIDA, Larissa Martins<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a expansão do *social-liberalismo* – tomando como referência a realidade brasileira a partir da ascensão dos governos ditos “neodesenvolvimentistas” – e busca identificar interlocuções entre esta perspectiva social-liberal e o marco legal da Política de Assistência Social nestes governos, na tentativa de compreender as implicações deste alinhamento para esta Política. Para tal, realizamos uma pesquisa bibliográfica que implicou numa aproximação teórica acerca do *social-liberalismo*, além de uma análise documental da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2005). Em conformidade com nossa indagação, identificamos a inserção de conceitos social-liberais na Política de Assistência, como **Justiça Social, Equidade, Risco Social e Vulnerabilidade Social**, que, sob o disfarce da priorização, focaliza as ações da Política na extrema pobreza e a torna seletiva e restrita aos *mais pobres* entre *os pobres*. Além disso, o uso de estratégias de controle e monitoramento – como a focalização em medidas compensatórias através dos programas de transferência de renda – levam a Política de Assistência Social a contribuir para a administração da pobreza e inibe qualquer perspectiva totalizante no enfrentamento da “questão social”, reafirmando a condição de imutabilidade a ela referendada pelo pensamento liberal clássico. Dessa forma, podemos concluir que a Política, ao aderir à estratégia social-liberal, torna-se um instrumento de despolitização e distanciamento dos conflitos de classe que emergem das expressões da “questão social”, funcionando como um dispositivo de manutenção da ordem capitalista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Neoliberalismo. Social-liberalismo. Neodesenvolvimentismo. Assistência Social. Justiça Social. Focalização.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the expansion of social-liberalism - in reference to the Brazilian reality from the ascent of governments called "neo-developmentalists" - and seeks to identify interlocutions between this social-liberal perspective and the legal mark of the Social Assistance Policy in these governments in an attempt to understand the implications of this alignment to this Policy. For such, we conducted a literature search that involved a theoretical approach about the social-liberalism, including a documentary analysis of the National Social Assistance (PNAS/2004) and the Basic Operational ITS (NOB-SUAS/2005). In accordance with our inquiry, we identified the insertion of social-liberal concepts in Assistance Policy such as **Social Justice, Equity, Social Risk and Social Vulnerability**, which, under cover of prioritization, focus on the Policy activities in extreme poverty and turns selective and restricted to *the poorest among the poor*. Furthermore, the use of monitoring and control strategies - such as focusing on compensatory measures through income transfer programs - leading Social Assistance Policy to contribute to the administration of poverty and inhibits any totalizing perspective facing the "social question" reaffirming the immutability condition it endorsed by the classical liberal thought. Therefore, we conclude that the Policy, joining the social-liberal strategy, becomes a depoliticization and detachment tool of the class conflicts that emerge from the expressions of the "social question", functioning as a device for maintaining the capitalist order.

**KEYWORDS:** Neoliberalism. Socio-liberalism. Neo-developmentalism. Social Assistance. Social Justice. Focalization.

---

<sup>1</sup>Este artigo sintetiza resultados de pesquisa bibliográfica e análise documental desenvolvidas no âmbito dos Programas de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (PIBIC/UEPB) e da Chamada Universal – MCTI/CNPQ nº 14/2012; cujos apoios financeiros e institucionais, agradecemos.

<sup>2</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB).

## 1 INTRODUÇÃO

O capital não pode ter outro objetivo  
que não sua própria auto-reprodução,  
à qual tudo, da natureza a todas  
as necessidades e aspirações humanas,  
deve se subordinar absolutamente.  
(István Mészáros)

Podemos dizer que estamos vivenciando hoje, claramente, a crise do capitalismo e que ela se expressa, também, nas manifestações pelo mundo contra as formas desreguladas de trabalho e, sobretudo, contra o desemprego estrutural<sup>3</sup>, nas grandes capitais mundiais. Como o próprio Mészáros (2002, p. 01) assevera, já não nos referimos a “uma crise cíclica do capitalismo mais ou menos extensa, como as vividas no passado, mas a uma crise estrutural, profunda do próprio sistema do capital”. O desemprego estrutural na Europa, em países como Espanha, Portugal e Grécia, dentre outros, só vem a explicitar as contradições resultantes da expansão desigual do capitalismo.

Segundo Paniago (2007, p. 01), esta crise estrutural do capitalismo pode ser associada “ao fracasso do Bem-Estar Social”, fracasso este “precisamente observável a partir dos anos 1970”. Somado a isso, podemos acrescentar “o fim da experiência soviética do ‘socialismo real’”. A partir de então, o capitalismo vem passando por crises constantes que retratam a impossibilidade de um desenvolvimento saudável, sendo possível somente um desenvolvimento norteado por significativos desdobramentos no mundo do trabalho e na reprodução de formas de exploração da classe trabalhadora<sup>4</sup>.

A autora ainda ressalta que as principais características da atual crise do capitalismo é ser “cumulativa, endêmica, mais ou menos permanente e crônica”. Para ela, a continuidade do desenvolvimento capitalista significa austeridade:

O sistema do capital somente pode prosperar de acordo com a lógica do capital, ou seja, a produção ampliada do lucro, e, hoje, atender a esse objetivo significa austeridade, afirma Mandel (1990), refletida nas propostas

<sup>3</sup>O desemprego, após expansão da modernização e das exigências de mercado, torna-se uma grave evidência para os trabalhadores, resultando na ascensão do chamado “exercito industrial de reserva”. Passa a ser estrutural, ou seja, inerente à lógica própria do capitalismo, essencialmente natural ao seu desenvolvimento.

<sup>4</sup>Netto (2005), assim como Mészáros (2002), já nos alertava sobre o fim da capacidade civilizatória do capital diante da sua mundialização excludente e da adoção de estratégias de controle social circunscritas na superexploração do trabalho e na desregulamentação dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora. Dessa forma, o capital, fundamentado na individualização, na coisificação do homem, na alienação das relações de produção e, buscando manter as taxas históricas de exploração, esgota a sua capacidade civilizatória e caminha a passos largos para a barbárie. (Ver também ENGELS, 1976)

neoliberais e em tudo que elas significam em termos de perdas para o trabalho (MANDEL apud PANIAGO, 2007, p. 07).

A crise estrutural do capital, pela primeira vez em toda a história, atinge o conjunto da humanidade e provoca reações tanto da classe mais afetada, a classe trabalhadora, quanto de setores conservadores da sociedade, que buscam manter o seu controle hegemônico. Estamos vivenciando o que Castelo (2008) chama de “globalização da ‘questão social’”: as modificações no mundo do trabalho têm significado intensas perdas para a classe trabalhadora; o pauperismo é crescente a nível mundial; o desemprego tornou-se estrutural e intrínseco à lógica capitalista.

Todavia, observamos as manifestações de resistência continuamente inflamadas pelo mundo, por movimentos sociais organizados que clamam por melhorias nas condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora. Em contrapartida, a reação conservadora não fica atrás, engendra formas de mistificar a exploração do trabalho, através de uma reconfiguração do capitalismo que reitera a expansão do capital em detrimento das necessidades, das demandas e dos direitos do trabalho.

Dessa forma, visualizamos uma expansão capitalista acobertada por um certo humanismo e alicerçada por discursos que implicam numa transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil e para o mercado. Esta nova vertente, intitulada por Castelo (2008<sup>a</sup>, p. 05) de *social-liberalismo*, trata-se de um “projeto hegemônico de classe, contraditório e heterogêneo das classes dominantes que objetivam retomar 'a direção intelectual e moral' do processo de expansão mundial do neoliberalismo”. Segundo o autor, o *social-liberalismo* chega ao Brasil em meados da década de 1990 com o governo Fernando Henrique Cardoso e se solidifica nos governos seguintes, pela adesão às suas teses e programas políticos, em especial, por parte do Presidente Luis Inácio da Silva (Lula).

O presente artigo pretende esmiuçar esta nova roupagem adquirida pelo capitalismo, tomando como referência a realidade brasileira, a partir da implantação e expansão neoliberal e da ascensão dos governos ditos “neodesenvolvimentistas”<sup>5</sup>. Após esta exposição, ressaltaremos as implicações dessa ofensiva para a Assistência Social, política pública que

---

<sup>5</sup>O neodesenvolvimentismo ou novo-desenvolvimentismo “é uma corrente contemporânea do pensamento brasileiro” que emerge como uma renovação do chamado nacional-desenvolvimentismo consolidado entre as décadas de 1940-70. No Brasil ele surge com o governo Lula e se apresenta como uma espécie de Terceira Via tanto ao “populismo burocrático” quanto à “ortodoxia convencional”, propondo “um projeto nacional de crescimento econômico combinado a uma melhora substancial nos padrões distributivos do país”. Dentre as medidas defendidas pelos neodesenvolvimentistas, podemos destacar o “controle de capital”, a “redução das taxas de juros” e “a promoção da equidade social, entendida como igualdade de oportunidades”. (CASTELO, 2009, p. 73-77). (Ver também BRESSER-PEREIRA, 2007; GONÇALVES, 2011; SAMPAIO JR, 2012; SILVA 2012).

integra, juntamente com a Saúde e a Previdência Social o tripé, da Seguridade Social.

Para tal, realizamos uma pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (2002), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Este estudo implicou em uma aproximação teórica acerca do *social-liberalismo* e, conseqüentemente, na descoberta de autores defensores desta perspectiva, como o indiano Amartya Sen e o brasileiro Ricardo Paes de Barros, bem como, autores que realizam a crítica a esta vertente, como Rodrigo Castelo, dentre outros. Realizamos, ainda, uma análise documental da Assistência Social, através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2005), objetivando identificar conformidades entre a perspectiva social-liberal e o marco legal da Política de Assistência Social nos governos “neodesenvolvimentistas”.

## **20 NEOLIBERALISMO E A PARTICULARIDADE BRASILEIRA**

El Neoliberalismo no es una teoría del desarrollo,  
el neoliberalismo es la doctrina  
del saqueo total de nuestros pueblos  
(Fidel Castro)

O Brasil constrói a possibilidade de um Estado de Bem Estar Social nos anos 1980, com a redemocratização política e o asseguramento de direitos sociais na Carta Constitucional de 1988, entretanto, como foi constatado por Oliveira (2004), o país vivencia, na verdade, um "Estado de Mal Estar Social", perdendo, logo em seguida, os direitos sociais legalmente conquistados pelas classes subalternas, pois, a agenda universalista e redistributivista que foi pactuada na Constituição, foi revertida antes mesmo de ser implementada.

Nesse momento, o Brasil adere a uma economia globalizada, adotando uma política neoliberal imposta por organismos financiadores internacionais (BID, FMI, OMC) aos países endividados. Esse direcionamento ocorre, principalmente, pelas mudanças que estão acontecendo a nível mundial, e se materializa com o Consenso de Washington, em 1989. A ideia é buscar uma alternativa para as constantes crises capitalistas, promovendo uma série de mecanismos de redução de gastos do Estado com políticas públicas, aplicando reformas econômicas e, alternando o investimento para o mercado. O objetivo principal do programa neoliberal seria, então, segundo Paniago (2007, p. 04):

[...] restabelecer a expansão e a acumulação do capital sob novas formas de extração da mais-valia do trabalho, e para isso processa tanto inovações no



processo produtivo – a “acumulação flexível”, nos termos postos por Harvey (1992) –, como mudanças na gestão da força de trabalho, com o necessário cerceamento das atividades políticas dos trabalhadores.

Visualiza-se neste contexto um retrocesso do “pacto social” construído no Brasil no início da década de 1980. Este retrocesso ampara-se no descumprimento legal das conquistas políticas e sociais da classe trabalhadora. Como retrata Paniago (2007), as mudanças no mundo do trabalho são impactantes com a implantação neoliberal. Nota-se a expansão de novas formas de trabalho, escamoteadas pelo conceito de flexibilização, que faz emergir o trabalho precarizado, terceirizado, subcontratado e por tempo determinado; estas são formas que solidificam relações de exploração desumanas, ao desregulamentarem leis trabalhistas e fragmentarem a organização dos trabalhadores, reduzindo-os a meros produtores de excedente econômico.

Na lógica neoliberal, “a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas e a reestruturação produtiva vão namão da reforma do Estado, sobretudo na sua desresponsabilização da intervenção na respostaàs sequelas da ‘questão social’”, dessa forma, o mercado ganha espaço, tornando-se a “instância por excelência, de regulação e legitimação social” (MONTAÑO, 2001, p. 2).

Ao adotar o sistema neoliberal, o Brasil estabelece um Estado mínimo, que reduz drasticamente o investimento de ações estatais nas políticas sociais e passa a investir e incentivar o âmbito econômico. Nota-se a promoção de reformas na saúde, na educação, na previdência social – nas palavras de Behring (2003), contrarreformas, tendo em vista que significam um subterfúgio que não atinge os problemas estruturais destas políticas, e representam um retrocesso aos direitos sociais conquistados – além da privatização em setores públicos, contribuindo para um processo que desencadeia a desresponsabilização do Estado perante as demandas sociais da população e um deslocamento destas para o âmbito privativo.

Na mesma medida, promove-se a responsabilização do indivíduo frente às expressões da “questão social”, incentivando, cada vez mais, a participação da sociedade civil sob termos como “responsabilidade social”, “ajuda solidária”, “cooperação voluntária”, “compromisso social” etc. Inúmeras estratégias que promovem a descentralização da responsabilidade estatal e, com isso, profundas mudanças nas condições de vida da população.

As consequências da implantação deste modelo econômico são imensuráveis. O desmonte do aparato público com a implantação de “reformas” e o deslocamento da responsabilidade para o mercado se reflete na precarização dos serviços públicos. As políticas

sociais tornam-se cada vez mais focalizadas, emergenciais e paliativas e são prioritariamente reguladas por programas de governo de caráter meramente assistencialistas e filantrópicos.

Podemos notar que o objetivo central desta primeira fase do neoliberalismo, intitulada por Castelo (2008<sup>a</sup>, p. 02) de *receituário-ideal*, foi conseguir o “controle dos gastos públicos, o arrocho salarial, o desmonte do *WelfareState* e um amplo processo de privatização” nos países subdesenvolvidos. Entretanto, os planos de estabilização macroeconômica não conseguem trazer as mudanças esperadas, apesar do rigor empenhado pelos principais aparelhos ideológicos e políticos neoliberais:

As contas públicas continuaram deficitárias, as atividades econômicas não foram retomadas, a inflação não foi controlada e, principalmente, os índices de pobreza e desigualdade pioraram drasticamente.(CASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 02).

Diante de uma crise estrutural do capital, eram necessárias estratégias mais contundentes que mantivessem os índices de acumulação capitalista e promovessem o controle social, econômico e político da força de trabalho:

A partir da correção de rumo do ajuste neoliberal, os projetos de reforma estatal ganharam uma nova configuração: se antes das medidas corretivas defendia-se o Estado mínimo, em um autêntico retorno doutrinário ao liberalismo clássico, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar a “questão social” via o controle da força de trabalho e o atendimento de necessidades mínimas dos usuários dos serviços sociais (FONTES, 2006<sup>a</sup>apudCASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 2).

A estratégia de desenvolvimento econômico alicerçada em medidas residuais de combate à pobreza, veremos a seguir, não se caracteriza como uma repentina humanização do capital, mas, apenas, uma forma de garantir as condições de continuidade do sistema.

### **3SOCIAL-LIBERALISMO: humanização do capital ou manutenção da ordem?**

A história se repete, a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa.  
(Karl Marx)

Esta nova roupagem do neoliberalismo, apresentada por Rodrigo Castelo (2008<sup>a</sup>, 2008<sup>b</sup>) como *social-liberalismo*, pode ser percebida, a partir da década de 1990, consistindo numa segunda fase da doutrina neoliberal.

Estrategicamente diferente da primeira fase, o *social-liberalism* utiliza-se de mecanismos políticos que acrescentam preceitos mais humanitários ao capital sem desvincular-se da lógica de acumulação inerente ao sistema. O Estado passaria a intervir na economia, funcionando como um braço do mercado e passaria a intervir no social, buscando garantir as condições de sobrevivência do capital, além de legitimar as condições de exploração da classe trabalhadora.

Para Castelo (2008<sup>a</sup>), o *social-liberalism* seria uma Terceira Via, funcionando como uma alternativa para o momento de crise estrutural do capital. Em seu texto “O *social-liberalismo* e a globalização da ‘questão social’”, o autor apresenta o *social-liberalismo* enquanto:

Uma nova estratégia política para garantir o consenso e a legitimidade do modo de produção capitalista, privilegiando os mecanismos de hegemonia sem, contudo, abrir mão do uso dos aparelhos coercitivos de dominação. [...] Portanto, deve ser visto, não como uma conscientização humanista e social da burguesia, mas sim como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na “questão social”, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social (CASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 05).

Dessa forma, o autor ressalta que o *social-liberalismo* não se trata apenas de um projeto econômico, mas de um projeto político da classe dominante; uma reação conservadora às manifestações de resistência contra-hegemônicas inflamadas pelo mundo através de movimentos sociais – como resposta ao acirramento das desigualdades sociais e à globalização da “questão social”. Trata-se de um projeto de manutenção da ordem dominante, que engendra formas humanitárias e alienantes para escamotear o processo de exploração da classe trabalhadora, sem alterar a lógica expansionista do capital.

Neste sentido, através de uma aparente humanização do sistema neoliberal, busca-se promover “medidas emergenciais, pontuais, filantrópicas e voluntárias de combate à pobreza”, para, assim, assegurar a ininterrupção do processo de acumulação capitalista e, conseqüentemente, do processo de superexploração da classe trabalhadora, através da produção de excedente econômico e da manutenção de formas cada vez mais desumanas de trabalho assalariado (CASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 1).

O pensamento social-liberal vem sendo implantado, através de alguns ideólogos neoliberais, com o intuito de inserir elementos humanizantes à lógica acumulativa capitalista. Influentes pensadores têm norteado as ações de organismos financiadores internacionais,

como o Banco Mundial, o BID e o FMI, a exemplo do economista indiano Amartya Sen, que tem influenciado a articulação de políticas de desenvolvimento do Banco Mundial para os países periféricos.

Ganhador do prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen colaborou com suas ideias para a inclusão de indicadores sociais nos padrões de classificação de desenvolvimento dos países, o que veio a resultar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Suas ideias em muito contribuem para a ampliação da noção de desenvolvimento, considerando não somente o aspecto econômico, mas também o social como um elemento importante para mensurar o crescimento de um país. Entretanto, apesar de representar, minimamente, um avanço ao trazer à tona aspectos sociais que permitem uma leitura mais apurada da realidade e revelar a necessidade de “intervenção social com políticas públicas para se promover o desenvolvimento”; sob uma análise mais crítica, observa-se que as noções de Sen sobre desenvolvimento pouco diferem da ideologia liberal implantada tradicionalmente (SAWAYA, 2010, p. 02).

Analisando o seu livro “Desenvolvimento como Liberdade” (2000), percebemos que as concepções de liberdade e desenvolvimento trazidas pelo autor apenas contribuem para a manutenção de uma lógica liberal enraizada em órgãos como o Banco Mundial. Sen contribui para a formulação de políticas públicas que assegurem as condições mínimas de existência, mas não promove uma discussão sobre as raízes das desigualdades sociais inerentes à atual estrutura socioeconômica.

O cerne da teoria de Sen sobre desenvolvimento coloca em foco a promoção da liberdade como o caminho essencial para o alcance do desenvolvimento. Segundo ele, “a liberdade não é apenas o objetivo primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio”(2000, p. 55). Todavia, a noção de liberdade levantada por Sen corresponde às “liberdades substantivas”, que:

Incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (2000, p. 52).

Através da promoção destas e outras liberdades básicas, o indivíduo estaria apto para conquistar o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, o desenvolvimento coletivo. Garantidas as condições mínimas de existência (acesso à saúde, educação, alimentação, saneamento básico etc.), o indivíduo alcançaria sua “condição de agente” (o mesmo “agente

econômico” de Adam Smith) e poderia atuar livremente, transformando seu “interesse egoísta em benefício social”, construindo seu futuro do modo que deseja (SAWAYA, 2010). Como acrescenta Sawaya (2010 p.02), na lógica de AmartyaSen, “dar condição de existência básica a esse homem econômico é, portanto, a chave para a promoção do desenvolvimento do mercado”.

Como podemos notar, a noção de igualdade de Amartya Sen considera o indivíduo isolado e está estritamente ligada à concepção de desigualdade do autor. Para Sen, a desigualdade reside na “desigualdade de oportunidades pela privação das liberdades básicas” e na “ausência de condições iguais básicas de existência, únicos elementos capazes de serem proximamente igualados entre os indivíduos empiricamente tão diversos”. Dessa forma, o caminho seria promover as condições mínimas para o indivíduo adentrar no mercado apto para competir, participando e contribuindo para o pleno funcionamento e manutenção dos mercados (SAWAYA, 2010, p. 02).

Conforme afirma Sen (2000, p. 26), “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros”. Asseguradas as “liberdades substantivas”, os indivíduos estariam livres, podendo agir como desejarem, “ao decidir onde trabalhar, o que consumir etc.” (2000, p. 42).

Podemos encontrar outra leitura social-liberal em Collor (2008p. 8-9), para o qual, o *social-liberalismo* aparece como uma proposta salvadora para as economias periféricas, diante das tentativas fracassadas na América Latina. Segundo o autor, ao propor um desenvolvimento pautado num pensamento que alie o liberalismo econômico com aspectos sociais, o *social-liberalismo* mistura “o melhor método de criação de riqueza” com a necessidade de se intervir no âmbito social; é a “exigência da democratização da liberdade”, uma ideologia que harmoniza “liberdade, eficiência e equidade”, através do esforço de permitir “a todos efetiva igualdade de oportunidades”. Ainda segundo Collor (2008, p. 7), os grandes objetivos de uma agenda social-liberal para fomentar um consenso entre produção de riqueza e intervenção social são:

O controle da inflação, o saneamento das finanças públicas, a reestruturação e o redimensionamento do Estado, a modernização da economia, o desenvolvimento sustentado, a promoção da justiça social, a conservação do meio ambiente e a preservação do patrimônio cultural, o acesso a uma justiça eficaz e a garantia da segurança pública.

Para tanto, o autor destaca a necessidade de reformas no âmbito do Estado que modifiquem a sua atuação, fazendo-o transitar de um Estado produtor – que participa

maciçamente na economia – para um Estado mais provedor<sup>6</sup> – que promova uma estratégia de desenvolvimento econômico, articulando ações de combate à pobreza, que garantam às camadas menos favorecidas, o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e saneamento (COLLOR, 2008)<sup>7</sup>.

Segundo Castelo (2008<sup>a</sup>, p. 2), as reformas estatais foram propostas com o intuito de exigir um posicionamento mais humanitário do Estado na promoção de políticas paliativas de combate às expressões da “questão social”. O autor ressalta que: na “trilha dos planos de renegociação das dívidas externas”, foram estipuladas pelo FMI e BIRD “reformas estruturais de médio e longo prazo” para os países do terceiro mundo. Estas reformas resultaram numa retomada do Estado neoliberal:

Das taxas de lucro, da estabilidade monetária, da desoneração dos impostos das classes dominantes, do controle sobre a força de trabalho e, por último, mas não menos importante das políticas público-privadas fragmentadas e paliativas de combate à pobreza e à desigualdade. (CASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 2)

Diante do exposto, podemos notar que a concepção social-liberal de Collor está em consonância direta com a concepção de Amartya Sen. Os dois defendem que para o desenvolvimento é necessário promover *igualdade de oportunidades* sem fazer alusão à questão da origem das desigualdades sociais na sociedade capitalista. Dessa forma, defendem uma política que em nada modifica a estrutura capitalista – pelo contrário – contribui para manutenção de um sistema de naturalização das desigualdades, defendendo a impossibilidade de superá-las.

Essa concepção destoa totalmente da concepção de Marx (1991), que considera a origem da desigualdade na propriedade privada, sustentada no fato de que, enquanto alguns são proprietários do capital, outros apenas possuem a sua força de trabalho enquanto propriedade. Logo, apoiando-nos nas análises marxistas, observamos que a única alternativa para o conjunto da classe trabalhadora, em tempos de desemprego estrutural, é vender sua força de trabalho e, mais atualmente, submeter-se à superexploração inerente à “flexibilização” do trabalho.

---

<sup>6</sup>Nesta perspectiva há uma regressão do Estado, originariamente responsável pela garantia da cidadania burguesa, a um Estado voltado apenas ao tratamento dos minimalismos da extrema pobreza.

<sup>7</sup>Na proposta de uma estratégia de Governo atrelada ao pensamento social-liberal que é acima explicitada por Collor (2008) e defendida por outros teóricos políticos (tais como BRESSER, 2007; BARROS & CARVALHO, 2003), o que flagramos é um trânsito da ênfase redistributiva do conceito de Justiça Social – originalmente proposto pelos marcos do pacto social-democrata e do *welfarestate* – para uma ênfase compensatória (ver SILVA, 2012).

A propriedade privada, um elemento essencial para entender as raízes das desigualdades, passa despercebida por Amartya Sen. O autor apenas considera a propriedade como algo natural e imutável, considerando que a igualdade de renda é uma questão ultrapassada, visto a incompatibilidade de objetivos entre as pessoas; assim,

Para Sen a propriedade privada não pode estar em discussão porque é algo dado, como se fosse algo natural, indiscutível, fruto da diversidade humana existente entre as pessoas que envolvem ‘características externas’ como riquezas herdadas (a propriedade), o ambiente social e natural em que vivem e as ‘características pessoais’ como idade, sexo [gênero], aptidões físicas e mentais. [...] A propriedade, portanto, é colocada no mesmo nível do gênero: assim como uns nascem mulher outros nascem proprietários. Além disso, para ele não importa se o indivíduo é proprietário do resultado do seu trabalho próprio ou proprietário do trabalho alheio, do capital (SEN apud SAWAYA, 2010, p. 4).

A compreensão de Amartya Sen desconsidera o fato de que não é possível haver liberdade enquanto houver apropriação da vida humana, enquanto haja alienação sobre o processo de produção através da extração de mais valia, ou seja, não há liberdade enquanto um homem estiver condicionado a ser explorado por outro e nada puder fazer para mudar esta condição, devido à situação de pobreza ou **inevitável** privação que lhe é imposta pela sociedade de classes. Em outros termos, “deixar de lado a discussão sobre a propriedade do capital é não entrar na principal questão que cria, perpetua e radicaliza a desigualdade, a exclusão e o empobrecimento das pessoas” (SAWAYA, 2010, p. 04).

É notável, pois, que a noção social-liberal defendida por Sen carece de contextualização histórica ao utilizar como embasamento a tese *smithiana* de simpatia, na qual, homens, livres, se relacionam para trocar o produto do seu trabalho, sua propriedade individual, com outros homens também livres (SAWAYA, 2010). Entretanto, pensar propriedade privada como fruto do trabalho é deixar de lado várias contradições que são iminentes à lógica acumulativa capitalista<sup>8</sup>. Esta ideia, como reconheceu o próprio Adam Smith, seria possível somente no pré-capitalismo. Segundo Sawaya (2010, p. 3):

Torna fácil acreditar que o desenvolvimento é exclusivamente fruto do trabalho individual livre, escolhido por cada um dos agentes no mercado de acordo com suas aptidões desenvolvidas dadas as condições básicas, liberdades substantivas, para seu desenvolvimento. Talvez isso seja fruto da ingenuidade do autor, talvez seja resultado de uma relutância em olhar para a realidade de um mundo hoje claramente regido por grandes corporações que tornam a liberdade de indivíduos isolados uma mera teoria de laboratório.

---

<sup>8</sup>Elucidativa dessas contradições é a Teoria do Valor Trabalho proposta por Marx que disserta sobre a natureza da produção de riqueza capitalista e revela também o processo de apropriação de mais valia.

Ou talvez esteja ligada à possibilidade de existência de uma economia isolada da “globalização”, uma economia de aldeia bem ao gosto de um pré-capitalismo, a qual muitos adeptos de algumas teorias do desenvolvimento local têm defendido.

Diante das várias contradições que são intrínsecas ao modo de produção do capital, torna-se – no mínimo, para sermos indulgentes – ingenuidade imaginar um mundo capitalista onde as pessoas estariam livres para desenvolver o trabalho que desejam ou “a qualidade de vida que têm razão para valorizar”, tal como propõe Sen (2000, p. 101). Na dialética do capital, especialmente em “tempos flexíveis”, o que observamos concretamente é que as pessoas não têm escolhas, submetem-se a formas cada vez mais desumanas de trabalho, exercendo variadas funções, enquanto recebem apenas por uma, trabalhando intensas cargas horárias e competindo entre si, ao submeterem-se às exigências tecnicistas oriundas de uma lógica mercantilista.

Contribuir para que a verdadeira face do capital não apareça é escamotear as contradições que legitimam a exploração da classe trabalhadora que necessita, sim, de condições básicas para existir, todavia, também necessita conhecer o processo contraditório da formulação das políticas sociais. Escamotear os contrassensos que vivenciamos cotidianamente com a acumulação capitalista é contribuir para o acirramento das desigualdades de classes e para a manutenção de relações sociais desumanas.

Os argumentos em torno da liberdade defendidos por Amartya Senó vêm fomentar uma lógica liberal defendida por organismos multilaterais de financiamento, esquecendo-se de recorrer a uma leitura realista das desigualdades consequentes da expansão capitalista. A liberdade enraizada na teoria de Sen sobre desenvolvimento, em sua essência, não passa de um:

Direito básico inalienável do cidadão criado nos tempos em que se imaginava o capitalismo um modo de produção libertador, como pensava Smith[...]. Era libertador, mas da servidão, da escravidão e da tirania. Hoje a questão é a libertação do totalitarismo de um falso mercado tido como justo (SAWAYA, 2010, p. 11).

A estratégia social-liberal não está muito distante da realidade brasileira e pode ser visualizada nos recentes governos “neodesenvolvimentistas”<sup>9</sup>, que trazem como bandeira o

---

<sup>9</sup>No nosso entendimento, as estratégias dos governos “neodesenvolvimentistas” brasileiros, significam uma materialização dos ideais social-liberais disseminados por autores como SEN (2000), Barros et al (2001) e Collor (2008) e por documentos de instituições como o IETS e o IPEA, garantindo, dessa forma, não um rompimento com o neoliberalismo, mas, sim, uma continuidade dessa nova estratégia neoliberal representada pelo social-liberalismo.



“**desenvolvimento com justiça social**”, através da promoção da **equidade**. O artifício social-liberal utilizado por esses governos apenas corrobora o acirramento das desigualdades, na medida em que promovem políticas públicas focalizadas, as quais visam contribuir estrategicamente para a continuidade da expansão do capital.

Podemos visualizar a funcionalidade dessas políticas tomando como exemplo a Assistência Social nos governos Lula e Dilma. Esta apresenta-se alicerçada por programas de transferência de renda focalizados na extrema pobreza, os quais contribuem estatisticamente para a elevação da renda, em consequência, do aumento do consumo e do PIB. Todavia, por possuírem um caráter extremamente focalizado e meramente distributivo, não representam grandes mudanças nas condições de vida da população, em especial, no que toca à elevada concentração da riqueza nas mãos das classes dominantes e, conseqüentemente, às crescentes desigualdades sociais.

O que observamos a partir dos recentes avanços institucionais da Política de Assistência Social durante os últimos governos é sua flagrante “dupla funcionalidade”, pois, segundo Silva (2012, p. 9):

Toda política social agrega um atendimento a demandas do trabalho por proteção social e, também, alguma funcionalidade às requisições da expansão do capital e, neste, sentido, [...] a contrapartida da transferência de rendas às classes trabalhadoras é favorável aos trabalhadores, principalmente, em termos de um complemento à escassez de renda oriunda do trabalho precário e, mais ainda, é funcional ao capital, tanto ideopoliticamente, quanto economicamente.

Os programas de transferência de renda, enquanto principal estratégia de governo para a Assistência Social, comprometem a integralidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, funcionam como alicerce para o crescimento econômico. Através de uma “ação focalizada e compensatória na pobreza absoluta ou extrema”, promovem a manutenção/reprodução da classe-que-vive-do-trabalho (termos de Antunes, 1995) – encontrando-se um enorme contingente desta classe na situação (crescente) de **superpopulação relativa estagnada** – através do financiamento do próprio trabalho, visto que a própria distribuição de renda promovida pelo Estado é realizada através de impostos e contribuições pagas pelo trabalhador (SILVA, 2012, p. 9).

Como destaca Pintos-Payeras (2010), a política de tributação no Brasil tem um caráter regressivo quando tomada como base a renda, contribuindo para o aumento das desigualdades, ao recair em maior grau sobre a classe mais pobre. Segundo dados levantados pelo autor, para

a população com uma renda familiar *per capita* de até 120 reais, recai uma carga tributária total de 22,9 %, enquanto para a população com uma renda de até 3.840, a carga é de 17,29%.

Estratégias de governo, como os programas de transferência de renda, são medidas de coesão que visam amenizar os constantes conflitos de classe. Funcionam como um custeamento mínimo que contribui para a reprodução social dos trabalhadores e, dessa forma, para a reprodução social do capital, na medida em que, não se tratam de um gasto, mas de um **investimento**, o qual resulta no aumento do consumo da população e, conseqüentemente, resulta no desenvolvimento local e nacional da economia. Como acrescenta Silva (2012, p. 10), os programas de transferência de renda, como o BPC e o PBF, possui um caráter também estritamente econômico, quando, segundo o discurso do próprio IPEA, assume um:

Papel estratégico para ‘alavancar a economia’, dinamizando a produção e o consumo; estimulando o emprego<sup>10</sup>; multiplicando a renda e reduzindo a pobreza e a miséria; alterando a distribuição da renda<sup>11</sup>; incidindo positivamente sobre a arrecadação do próprio governo e, finalmente, elevando a renda e o consumo das famílias e do PIB (apud SILVA, 2012, p. 10).

Este artifício ainda corrobora para a **adequação e passivização** da classe subalterna diante de sua condição social, contribuindo para sua **não-organização**, como, também, para o acirramento das desigualdades, ao construir uma relação de dependência do trabalhador com programas de governo de caráter provisório – que não dispõem, (no caso do PBF) da estabilidade de um *status* de “direito”, posto que não são continuados, e que muito comprometem a integralidade da Política de Assistência Social.

#### **4A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA REFUNCIONALIZAÇÃO EM TEMPOS SOCIAL-LIBERAIS**

A "questão social" está necessariamente colada à sociedade burguesa:  
somente a supressão desta conduz à supressão daquela.  
(José Paulo Netto)

<sup>10</sup>É interessante notar que o discurso do IPEA aqui apresentado, contraditoriamente, diverge com a realidade brasileira, sendo necessário, desse modo, entendermos de forma crítica os procedimentos de conceituação do que sejam “emprego” e “ocupação” no Brasil, considerando o crescimento da informalidade e as significativas taxas de desemprego.

<sup>11</sup>A pesar de haver uma pequena alteração da renda e a retirada de parte da população da situação de indigência, o que nós verificamos é que não há uma alteração das desigualdades sociais, visto que, a distribuição proposta por estes programas de transferência de renda, ocorre no âmbito do próprio trabalho, sem interferências significativas na distribuição funcional da renda.

Ao realizar uma análise minuciosa do marco regulatório da Política de Assistência Social, através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2005), podemos encontrar consonâncias com a proposta social-liberal, acima enfatizada. A atual abordagem da Política de Assistência Social apresenta um direcionamento das suas ações de acordo com estratégias desta nova roupagem neoliberal ao propor medidas que focalizam suas ações na extrema pobreza, utilizando para tal, conceitos como **Justiça Social, Equidade, Risco Social e Vulnerabilidade Social**.

Proposta enquanto uma política social não contributiva que “provê os **mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das **necessidades básicas**”, a Assistência Social tem atendido as exigências dessa nova estratégia neoliberal (LOAS, 1993, p. 6, grifos nossos). Para isso, vêm utilizando medidas que reduzem sua intervenção a situações particulares da pobreza absoluta, ao “**equalizar, priorizar e projetar a universalização na trajetória da PNAS/2004**”, combinando critérios para a partilha de recursos que considerem “o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura” (NOB/SUAS, p.134).

Sob o disfarce da priorização e o discurso da promoção de **justiça social**, a política engendra estratégias para direcionar e focalizar suas ações no atendimento às situações de **vulnerabilidade social**, tornando-se seletiva e **restrita** aos *mais pobres entre os pobres*. Apesar de propor-se com “uma visão inovadora”, “pautada na dimensão ética de incluir os invisíveis”, notamos que ainda perpetua a dinâmica dualista de atendimento ao capital e ao trabalho, mantendo nesta dinâmica a incontestante primazia do primeiro, em detrimento da prerrogativa de “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (LOAS, 1993, p. 8; PNAS, 2004, p. 15, 32).

Dessa forma, podemos notar que o conceito de **justiça social** perde sua essência ao transitar de uma concepção redistributivista proposta pelo pacto social-democrata – no qual, buscava-se garantir igualdade de condições e de acesso a todos, bem como, estabelecer um processo de transferência de renda de uma classe mais favorecida para outra – para uma concepção compensatória – em que são ofertadas medidas restritas e focalizadas na extrema pobreza, através de uma transferência de renda no âmbito do próprio trabalho, com vistas a retomar o controle da pobreza. Assim, o conceito de justiça caminha aos moldes do teórico John Rawls, ao reduzir-se, tão somente, à garantido acesso às *liberdades básicas* (direitos civis e políticos) e à *igualdade de oportunidade* (assegurada com a transferência de renda) sem, portanto, discutir os aspectos fundantes das desigualdades sociais e das relações dicotômicas

entre as classes. Assim sendo, a sua teoria de “justiça como equidade” carece de historicidade e não representa avanços no tratamento da “questão social”, pelo contrário, apresenta uma conformidade com o *liberalismo individualista* e em muito se assemelha com a concepção social-liberal de Amartya Sen (MUSTAFÁ, 2002).

Dentro desta perspectiva, podemos identificar conformidades entre o discurso teórico dos social-liberais<sup>12</sup> e a política que vem sendo implantada pelos governos ditos “neodesenvolvimentistas”. Documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), a partir da década de 1990, abordam um direcionamento a ser tomado pelas políticas sociais, em especial, a Política de Assistência Social, com vistas ao **Desenvolvimento com Justiça Social**. Os direcionamentos são claramente articulados numa visão social-liberal de focalização das ações na extrema pobreza como estratégia de erradicação do pauperismo: "o desafio da política social brasileira consiste em, por um lado, focalizar melhor os recursos disponíveis e, por outro, concentrar seus esforços nos programas e ações mais eficazes" (BARROS & CARVALHO, 2003, p.15).

Para Barros e Carvalho (2003, p. 15) "é de vital importância que a política social brasileira passe a dar prioridade absoluta aos mais pobres dentre os pobres". Só que, para isto, é necessário que ocorram mudanças estratégicas no tratamento das políticas sociais, objetivando garantir-lhes maior efetividade. Em primeiro lugar, defendem que os recursos sejam transferidos proporcionalmente, de acordo com os graus de carência dos estados e municípios. Em segundo lugar, propõem que as "regras definidoras da população-alvo dos diversos programas federais" sejam revistas para que os mais pobres sejam os beneficiários. Por fim, defendem um aprimoramento do Cadastro Único da população mais carente e a intensificação do "seu uso na seleção de beneficiários de programas sociais nos três níveis de governo".

Para garantir a eficácia das políticas sociais, os social-liberais brasileiros defendem “a implementação de sistemas permanentes de monitoramento e avaliação”, que funcionem como instrumentos para administrar o impacto das políticas e propiciar uma melhor distribuição dos recursos públicos nos programas mais efetivos. Através deste

---

<sup>12</sup>Segundo Castelo (2008<sup>b</sup>, p. 25), os principais nomes do *social-liberalismo* brasileiro são André Urani, Francisco Ferreira, Marcelo Neri, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça. Em sua maioria, são profissionais com graduação e pós-graduação em economia (PUC-Rio, UERJ, UFRJ), que trabalham como professores de universidades públicas e privadas e/ou são pesquisadores de centros de excelência do Estado (IPEA, CPS/FGV-Rio), além de participarem do IETS.

mecanismo, será possível “identificar e localizar” a população mais pobre e focalizar as ações neste público-alvo, direcionando, assim, os esforços na redução da desigualdade e da pobreza (IETS, 2001, p. 26-27).

Partindo do pressuposto de que o “Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”, que “apresenta farta disponibilidade de recursos para combater a pobreza”, os ideólogos brasileiros dissertam sobre o grande desafio do país para alcançar o desenvolvimento social: “combinar democracia com eficiência econômica e justiça social”. Para isto, o Brasil deve definir uma estratégia para erradicar a pobreza que “confira prioridade à redução da desigualdade” (BARROS et al, 2001, p. 23-24).

Assim, o Brasil deveria focalizar as políticas sociais no atendimento à extrema pobreza. Segundo BARROS *et al* (2001, p. 9, grifos nossos):

O exercício supõe que o poder público disporia da capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre e poderia transferir, com focalização perfeita e calibragem precisa entre as famílias, os recursos estritamente necessários para que todos esses indivíduos pobres obtivessem renda equivalente ao valor da linha de pobreza.

A alternativa proposta pelos social-liberais – e notavelmente implantada pelos governos “neodesenvolvimentistas” – trata-se da intervenção na miséria através de medidas compensatórias. Segundo documento do IETS (2001, p. 23), “as políticas sociais compensatórias são o caminho mais rápido para aliviar o sofrimento humano dos pobres e miseráveis brasileiros”. Ainda segundo a concepção do IETS, somente através de uma transferência permanente de renda seria possível “acabar” com a pobreza no Brasil, mas esta tem que se dar de forma continuada; uma alocação anual de cerca de 8% da renda familiar: “se a fonte secar, e a transferência de recursos interromper, os beneficiários destes programas voltam à penúria original, porque as causas da pobreza não terão sido removidas”

As medidas compensatórias seriam a solução para erradicar a pobreza do Brasil. O Estado, ao transferir recursos para os que “não dispõem de igualdade de oportunidades sociais, não têm acesso aos mecanismos de mercado e não competem em igualdade de condições”, amenizaria “os efeitos da pobreza e da desigualdade” (IETS, 2001, p.10).

Dessa forma, a importância da Política de Assistência Social nesta nova estratégia política torna-se evidente diante do compromisso estabelecido pelos governos Lula e Dilma Rousseff com **o combate à pobreza**.

A própria criação do Ministério de Desenvolvimento Social e **Combate à Fome** (MDS) pela Lei nº 10.869/04, revela em que orientação será conduzida a Política de

## Assistência Social:

Tendo em vista que a política de A.S sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a erradicação da fome componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias. (PNAS, 2004, p. 59)

É notável o direcionamento que toma a Assistência Social quando nos deparamos com a nomenclatura dada ao Ministério ao qual pertence esta Política. Isto demonstra o que será priorizado em suas intervenções e revela um retrocesso às remotas práticas assistencialistas que rodearam o início do Serviço Social. Silva (2012, p. 180) adverte que a nomenclatura deste Ministério sugere uma aversão ao conceito de Assistência Social – optando pelo de “desenvolvimento social” – e “[...] explicita a fome como um principal foco de atenção da política”, marcando, desde o início, o cariz compensatório e focalista que assumiria a Política.

A Assistência Social, conseqüentemente, tem a sua integralidade comprometida ao ser reduzida a uma política de combate à fome, ao pauperismo e à extrema miséria, em detrimento da sua proposta como política pública universalista, direito do cidadão e dever do Estado.

Apesar de se propor como uma política “capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda”, utiliza de artifícios que centralizam sua intervenção nas situações de **vulnerabilidade social**, estabelecendo, inclusive, medidas vexatórias para o acesso a serviços e benefícios. (NOB/SUAS, p. 89).

Isto é notável na combinação de critérios estabelecidos pela NOB/SUAS (2005, p. 135) para definir a população vulnerável:

Famílias que residem em domicílio com serviços de infra-estrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório.

Família com renda familiar per capita **inferior a um quarto de salário mínimo**.

Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com **menos de 4 anos de estudo**.

Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e **ser analfabeta**.

Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com **4 ou menos anos de estudo**.

Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe.

Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude.

Família com renda familiar per capita **inferior a meio salário mínimo**, com pessoas de 60 anos ou mais.

Família com renda familiar per capita **inferior a meio salário mínimo**, com uma pessoa com deficiência.

Embora na PNAS (2004, p. 32) seja vedado “qualquer comprovação vexatória de necessidade” para se ter acesso a serviços e benefícios da Assistência Social, os critérios estabelecidos pela NOB/SUAS restringem e reduzem as ações da Política no atendimento à população em situação de extrema pobreza, além de exigir, comprovações humilhantes que vão de encontro à proposta da Assistência Social enquanto política de direitos de todos que dela necessitam.

A utilização desses critérios representa o cerceamento da Política de Assistência a um público-alvo em contraposição à integralidade proposta pelo SUAS. Adota-se como referência medidas fracionárias do salário mínimo para mensurar o grau de **vulnerabilidade** da população, desconsiderando o fato de que o próprio salário está aquém do necessário para atender as suas necessidades básicas, uma vez que, segundo dados do DIEESE, o salário mínimo nominal de R\$ 678 deveria ter sido, em média, R\$ 2.765,33 no ano de 2013, para ser condizente com as necessidades básicas do trabalhador e da sua família.

Dessa forma, ao estabelecer como “público-alvo cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”, a Assistência Social não prioriza sua intervenção, mas restringe-se à administração da pobreza (PNAS, 2004, p.33). Intervir na “família referenciada”, “elencar os gastos nas camadas mais pobres da sociedade” construindo um Cadastro Único da população usuária e realizar monitoramentos e avaliações das políticas com a finalidade de aumentar a efetividade são estratégias implantadas pela Assistência Social que estão em total conformidade com a roupagem social-liberal. (CASTELO, 2008<sup>b</sup>, p. 28).

#### 4.1 A centralidade na família enquanto estratégia de focalização.

Segundo a NOB/SUAS (2005p. 90), a Assistência Social “dá **primazia à atenção às famílias** e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com registro de **fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações** entre seus membros”. Nesta perspectiva, esta Política propõe uma centralidade na família para implementação dos projetos, programas, serviços e benefícios, identificando-a enquanto uma instância provedora dos indivíduos, “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias”. (PNAS, 2004, p. 41)

A ênfase na família na PNAS (2004, p. 41) está ancorada na perspectiva de garantir às famílias as condições mínimas para que ela possa responder ao papel social que lhe foi destinado: “prevenir, proteger, promover e incluir seus membros”.

A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais (p. 90).

Entretanto, com o direcionamento tomado pela Assistência Social nos governos “neodesenvolvimentistas”, bem como sua importância na expansão das estratégias social-liberais, a centralidade na família, estabelecida através do princípio de matricialidadesociofamiliar, pode representar uma estratégia para as prioridades deste Governo.

Tomando um direcionamento estratégico no combate à extrema pobreza e às desigualdades sociais, o papel da Assistência Social dentro deste novo marco legal é promover condições de sustentabilidades para as famílias em situação de **vulnerabilidade e risco social**, buscando proporcionar um maior protagonismo e “autonomia”. A família, “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” dos indivíduos, passa a ser vislumbrada como espaço estratégico de atenção da Assistência Social, uma parceira no combate à pobreza e na luta pela superação das condições de **vulnerabilidade social** e na prevenção das situações de **risco**. (NOB/SUAS, 2005, p.90).

Dessa forma, a família é vista como colaboradora no enfrentamento à extrema pobreza, atuando juntamente com o Estado, sociedade civil e terceiro setor. Neste direcionamento, são estabelecidas na PNAS (2004, p. 35) as funções básicas da família nesta empreitada:

Prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como



referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado.

A família ganha um papel central dentro da PNAS por ser uma instância "provedora de cuidados aos seus membros", entretanto, "precisa também ser cuidada e protegida". (PNAS, 2004, p. 40-41). Cuidada e protegida para exercer sua função social e garantir as condições de "empoderamento" dos seus membros frente às situações de pobreza, tornando-se co-responsável pela funcionalidade dos programas, projetos, serviços e benefícios do Estado.

Nesta perspectiva centralizadora da Política de Assistência Social, a mulher ganha papel de destaque, devido às mudanças ocorridas nas estruturas familiares, nas quais, em grande parcela, a mulher aparece como protagonista e provedora do sustento. As mulheres passam a ser a figura de referência na "família referenciada", sendo o foco da proteção social e "titular" no recebimento de alguns benefícios sociais. Apesar disto vir a representar um avanço por trazer à tona o reconhecimento da mulher enquanto sujeito de direitos dentro da família, torna-se mais um requisito para o controle do Estado, ao vislumbrar na mulher uma devoção necessária para administração da renda mínima e combate à pobreza. (FONTENELE, 2007)

Desse modo, a focalização na família trata-se, portanto, de uma estratégia de cunho político e moral por parte do Estado com vistas a tomar as rédeas do controle social sobre as famílias, utilizando a identidade social da família nas camadas mais pobres. Para Fontenele (2007, p. 04, grifos nossos), trata-se de uma forma de controle social do Estado que visa transferir responsabilidade para o grupo familiar, "através da utilização de condicionalidades que trazem embutido um conteúdo **culpabilizador** da família".

Nota-se que esta Política cria uma relação pactual entre Estado-Família que implica em condicionalidades para a população usuária, na medida em que, ao ter acesso a um serviço ou benefício, o usuário estabelece um compromisso com a sua funcionalidade e efetividade. Diante do "grande" esforço do Estado em fornecer as condições mínimas de sobrevivência, resta aos usuários (à mulher, em destaque) cumprirem com a sua parte: conquistar sua "autonomia" financeira e social, fornecer condições para que haja assiduidade das crianças na escola ou em programas de governo, além de garantir-lhes o acesso à saúde. É o que Barros e Carvalho (2003, p. 14) vêm chamar de "oportunidades-esforço", ou seja, é necessário que os pobres se esforcem para explorar as oportunidades disponíveis, só assim será possível alcançar a erradicação da pobreza, um empenho que deve ser realizado por todos.

O Governo faz sua parte, garantindo *igualdade de oportunidades* e os pobres – em

conjunto com a sociedade – devem fazer a sua. Como destaca Barros & Carvalho (2003, p.2) “o sucesso de uma política social depende enormemente do grau de cooperação e engajamento da população pobre beneficiada”.

Podemos observar que, apesar de não haver desresponsabilização do Estado frente ao enfrentamento de situações de **vulnerabilidade social**, há um processo de co-responsabilidade de outros setores da sociedade, como a família e a sociedade civil. Parcerias conquistadas pelo discurso da “solidariedade”, “voluntarismo” e “responsabilidade social”, advindas pelo processo de transferência das responsabilidades do Estado para outros setores da sociedade.

É notável que o foco não é o enfrentamento das (mais diversas e variadas) expressões da "questão social", dado o seu acirramento e globalização e, sim, (exclusivamente) o combate à pobreza extrema, através de medidas compensatórias – com foco nos programas de transferência de renda. Dessa forma, a "questão social", reduzida ao pauperismo, não tem as suas raízes contestadas ao ser tratada como um problema de ordem natural que pode apenas ser amenizado através de políticas paliativas. Como destaca Castelo (2008<sup>b</sup>, p. 31), "as raízes da "questão social" devem ser procuradas nas desigualdades geradas e perpetradas pela exploração do trabalho assalariado pelo capital" e serem vistas como resultantes de uma gama de fatores políticos, econômicos e culturais. Escamotear os aspectos fundantes das desigualdades inerentes à lógica do capital – relações capitalistas com base na propriedade privada e na exploração do trabalho humano – é tornar-se instrumento estratégico de manutenção da ordem capitalista.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

La alternativa al neoliberalismo se llama consciencia  
(José Saramago)

Diante da deterioração do mundo do trabalho, do acirramento do desemprego, da exasperação do pauperismo a nível mundial e, conseqüentemente, das “lutas e resistências contra-hegemônicas globais dos movimentos sociais”, nada mais plausível do que uma reação das classes dominantes para mitigar as expressões da “questão social” (CASTELO, 2008<sup>a</sup>, p. 3). Dessa forma, o social-liberalismo aparece como um projeto da classe burguesa que pretende renovar as estratégias neoliberais, incentivando o Estado à adoção de medidas humanitárias, que visam à administração da pobreza **absoluta** e das desigualdades sociais.

Assim sendo, o *social-liberalismo* caracteriza-se como um pensamento político-ideológico de manutenção da ordem vigente. Expressa a continuidade de uma lógica expansionista do capital que não considera os limites do mercado nem tão pouco as necessidades sociais; além disso, engendra formas de adequação da sociedade às desigualdades sociais, sob o discurso da promoção da “**equidade**” e da “**justiça social**”. Desse modo, distorcendo e adaptando esses dois conceitos, o pensamento social-liberal, que permeia o modelo da Política de Assistência Social brasileira, concebe a **equidade** enquanto *igualdade de oportunidades* e reduz **justiça social** à políticas compensatórias focalizadas em ações de combate à extrema pobreza.

Nesta perspectiva, a Política de Assistência Social vem adotando medidas que estão em total consonância com a estratégia social-liberal, adequando suas intervenções ao combate às **vulnerabilidades sociais** e utilizando de instrumentos de controle e monitoramento dos programas e serviços oferecidos. Estratégias que visam aumentar a eficácia e eficiência da Política e adequá-la de acordo com os requisitos do capital.

É evidente, também, que as medidas adotadas pela Assistência Social nos governos “neodesenvolvimentistas” vêm descaracterizando a perspectiva universalista proposta pela LOAS. Alicerçadas pelo discurso da “priorização” nos mais pobres, estas medidas pontuais representam um retrocesso à proposta integralizada da Política e reduzem-na a um instrumento de controle da pobreza.

Portanto, a Assistência Social torna-se funcional ao capital, ao ser reduzida a um instrumento de combate à pobreza, perdendo sua integralidade enquanto política pública de direito de todos que dela necessitarem. Ao atender aos pressupostos de uma nova estratégia política pautada no *social-liberalismo*, a Assistência retorna às suas origens filantrópicas e, paliativamente, focaliza suas ações nos “mais pobres entre os pobres”. Torna-se um instrumento de despolitização e distanciamento dos conflitos de classe que emergem das expressões da “questão social”, contribuindo, assim, com a naturalização da pobreza e das desigualdades sociais.

Considerando a ascensão da Assistência Social enquanto política pública uma conquista dos movimentos sociais organizados no processo de redemocratização brasileira, a sua refuncionalização significa um retrocesso frente às conquistas legais materializadas com a Constituição de 1988 e um comprometimento da sua proposta de política universalista, direito do cidadão e dever do Estado. Nos termos de Silva et al (2010), estamos vivenciando uma “hipertrofiação da Assistência Social”, através de uma inversão da proposta integralizada da Política e da alocação de grande parte dos recursos em programas de transferência de renda.

Programas que funcionam tanto como instrumento de manutenção e controle da força de trabalho, quanto promovem um retorno financeiro considerável para o capital, ao aumentar o consumo dessa parcela da população e significar um investimento e não um gasto social.

Em suma, podemos concluir, que as medidas tomadas pela Assistência Social nos governos “neodesenvolvimentistas” e materializadas na PNAS(2004) e NOB-SUAS(2005) representam um ajustamento desta política aos moldes social-liberais. Este novo modelo promove uma focalização na seletividade – conforme a proposição das agências financiadoras internacionais – e inibe qualquer perspectiva totalizante no enfrentamento da “questão social”, além de reafirmar a condição de imutabilidade a ela referendada, cabendo-nos – indispensável e urgentemente – a leitura crítica deste processo, com o que temos a expectativa de ter contribuído, através da apresentação das modestas considerações do texto ora apresentado.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: UNICAMP, 1995.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. **Desafios para a política social brasileira.** Texto para discussão nº 985 - Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável:** desigualdade e pobreza no Brasil. Texto para discussão nº 800 - Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em Contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL/MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social,** Brasília: MDS, Dezembro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993–Lei Orgânica da Assistência Social.** Dispõe sobre a Assistência Social e dá outras providências.(LOAS - Anotada). Brasília, MDS, Março, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad.** Nº 210. Buenos Aires, Agosto, 2007.

CARVALHO, Elaci Costa Ferreira de. A crise estrutural do capital segundo o filósofo húngaro István Mészáros e seus reflexos na educação. Fortaleza: UFC. **Revista Labor,** nº 2, v. 1, 2009.

CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: **Revista Olkos.** Vol8, número 1, 2009. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111>>. Acesso em Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. **O social-liberalismo e a globalização da “questão social”.** IV Conferência Internacional “La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI. Cuba, 5 a 8 de Maio, 2008<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. “questão social” e o *social-liberalismo* brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, 8(1): 21-35, 2008<sup>b</sup>. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em Dezembro, 2013.

COLLOR, Fernando. **Proposta social-liberal**. Coleção de artigos. Brasília: Senado Federal, 2008.

DIEESE. **Cesta básica nacional**: salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: Dezembro, 2013.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade e do Estado**. Lisboa: Editorial Presença, 1976.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A família na mira do Estado**: proteção ou controle?. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, UFMA, 28 a 30 de Agosto, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, Setembro, 2011. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/goncalves\\_2010\\_otim.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/goncalves_2010_otim.pdf)>. Rio de Janeiro. Acesso em: Janeiro, 2014

IETS. **Desenvolvimento com justiça social**: esboço de uma agenda integrada para o Brasil. PolicyPaper n.1 - Rio de Janeiro, Dezembro, 2001.

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo, Moraes, 1991.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **Para além do capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. Campinas, São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO. Carlos E. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. Lutas Sociais (PUCSP), PUC - São Paulo, v. 8, 2001.

MUSTAFÁ, Maria Alexandra Monteiro. Crítica à teoria da justiça como equidade de JonhRawls. In **Presença Ética**. 2 Ética, Política e Emancipação Humana Vol2, Ano 2. Recife: UNIPRESS GRÁFICA, 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4ª Ed. São Paulo, Cortez: 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Por quê política?** Fórum da Sociedade Civil na Unctad, em São Paulo, Junho de 2004. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/francisco\\_de\\_oliveira\\_port.pdf](http://www.ibase.br/userimages/francisco_de_oliveira_port.pdf)>. Acesso em Novembro, 2013.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Crise estrutural do capitalismo e tendências de desenvolvimento da esfera pública**. São Luís – MA: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 28 a 30 de agosto 2007.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. **Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira**. Pesquisa e planejamento econômico (PPE). Londrina - UEL, v. 40, n. 2. Ago. 2010. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1224/1072>>. Acesso em: Outubro, 2013.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. São Paulo: **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>>. Acesso em: Janeiro, 2014.

SAWAYA, Rubens Rogério. **Liberalismo humanista: Amartya Sen e o Desenvolvimento**. ABDL - Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças - Maio, 2010. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/article/print/388>>. Acesso em Novembro, 2013.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão Técnica Ricardo Dorniselli. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, João. **Planejamento do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas**. Texto para discussão nº 1346 – Brasília: IPEA, Agosto, 2008.

SILVA, S. S. S. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho**: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista. 2012. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Recife, 2012

SILVA, S. S. S.; DAVI, J.; SOUZA, M. A. S. L. de.; SANTOS, M. A. N. dos. Reestruturação Produtiva e Hipertrofia da Assistência Social: a ofensiva do capital no Brasil. Brasília (DF): **Temporalis**, ano 10, n.20, p.167-196, jul./dez. 2010.