



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI

**AS EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SERVIÇO
DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA –
PAIF**

TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI

**AS EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SERVIÇO
DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA –
PAIF**

Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eliane Christine Santos de Campos.

Londrina
2020

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DA OBRA ELABORADA PELO AUTOR, ATRAVÉS DO PROGRAMA DE GERAÇÃO AUTOMÁTICA DO SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UEL

A797 MANTOVANI, TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA . AS EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF / TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI. - LONDRINA, 2020. 130 F. : IL. ORIENTADOR: ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS. TESE (DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, 2020. INCLUI BIBLIOGRAFIA. 1. CONSERVADORISMO. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. FAMÍLIA. POBREZA. - TESE. I. SANTOS DE CAMPOS, ELIANE CHRISTINE . II. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL. III. TÍTULO.

CDU 36

TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI

**AS EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SERVIÇO DE
PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF**

Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eliane Christine Santos
de Campos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof^ª. Dr^ª. Cassia Maria Carloto
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof^º. Dr. Jamerson Murillo Anunciação de
Souza
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Londrina, 29 de abril de 2020

À minha mãe Ita e
meu pai Osvaldo (em memória)...

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora Professora Eliane Christine Santos de Campos, grande profissional, pessoa e amiga de todas as horas, que acompanhou toda a evolução desta pesquisa, auxiliando e incentivando-me em todos os momentos para a conclusão deste trabalho.

Ao Professor Jamerson Murillo Anunciação de Souza que, de imediato, aceitou o nosso convite como professor convidado externo desta banca, prontificando-se desde o primeiro contato a participar e colaborar com suas considerações neste trabalho.

À Professora Cassia Maria Carloto que, antes de meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina – UEL, era por mim admirada, à distância, pelo seu trabalho como pesquisadora. Já no programa da pós-graduação, passei a assistir suas aulas que muito contribuíram para esta pesquisa, além de ter aceitado participar da banca enquanto professora convidada interna.

Aos professores docentes: Eliane Christine Santos de Campos, Olegna de Souza Guedes, Wagner Roberto do Amaral, Sandra Maria Almeida Cordeiro, Nilson Cesar Fraga, Sandra Lourenço de Andrade Fortuna e Cassia Maria Carloto, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da UEL que contribuíram de diversas formas possíveis para a realização desta pesquisa. Meus sinceros agradecimentos a todos vocês.

Para minha mãe, Ita Maciel Siqueira, que sempre me apoiou em todo o processo de elaboração desta dissertação, cuidando de meus filhos e me incentivando a continuar.

Ao meu pai, Osvaldo Cosmo Siqueira, que mesmo diante da descoberta do diagnóstico de câncer de pâncreas, não me deixou desistir de prosseguir com meus estudos, incentivando-me até o final de seus dias a continuar sempre, com fé em dias melhores.

Ao meu marido, Daniel Sotana Mantovani, pela paciência, incentivo e respeito nos momentos de estudos.

Aos meus filhos gêmeos Pedro Maciel Mantovani e Tiago Maciel

Mantovani: que toda a dedicação necessária para realizar esta pesquisa sirva de exemplo para vocês, na esperança de que, futuramente, vocês possam presenciar uma Educação com mais investimento e compromisso por parte do Estado.

Para a minha irmã, Patriny L. Maciel Siqueira Romanin, que sempre se dispôs a ficar com meus filhos quando era preciso durante o período de aulas do Programa da Pós Graduação.

Ao meu sogro Ademir Mantovani (Mirim) e minha sogra, Neusa Sotana Mantovani, os quais sempre se prontificaram a cuidar de meus filhos em minha ausência, fazendo com que a vontade de continuar estudando fosse possível neste momento de minha vida.

Para todos os meus colegas e amigos que neste período de realização do Programa da Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da UEL, estiveram comigo nos momentos de angústias, frustrações, tristezas e alegrias. Muito obrigada pelo abraço coletivo quando mais precisei, e pelas diversas mensagens de apoio quando meu pai, em meio a muito sofrimento, partiu.

Agradeço em especial meus colegas do grupo de Pesquisa: *“A centralidade da gestão no trabalho do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas”*, coordenado pela minha orientadora Eliane Christine Santos de Campos: Ana Claudia Vieira Martins, Daniel Soares da Silva, Silvio Aparecido Redon, Thais dos Santos Silva, Ludiane Alves da Silva, Jéssica Caroline Medeiros Silva Bomfim, Ana Cristina Gois Fuentes, Julia Bruschi e Fernando Monteiro, obrigada pela oportunidade de poder conviver e aprender com todos vocês.

“A sociedade é salva sempre que o círculo dos seus dominadores se estreita, sempre que um interesse mais exclusivo é imposto a um mais amplo. Toda e qualquer reivindicação da mais elementar reforma financeira burguesa, do mais trivial liberalismo, do mais formal republicanismo, da mais banal democracia é simultaneamente punida como 'atentado contra a sociedade' e estigmatizada como 'socialismo’”

(Karl Marx).

MANTOVANI, Tihara Keli Maciel Siqueira. **As expressões do conservadorismo no serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF**. 2020. 130 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social (Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

A presente dissertação tem como tema central o conservadorismo na Política Nacional da Assistência Social – PNAS. O objetivo geral desta pesquisa visou analisar o pensamento conservador presente nas leis e normativas que orientam a Política Nacional de Assistência Social, particularmente, nas orientações técnicas que direcionam a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Para compor o referencial teórico, foram resgatados os conceitos e compreensões sobre a temática do conservadorismo clássico até os dias atuais, com o neoconservadorismo e suas expressões no Sistema de Proteção Social do Brasil. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, descritiva e documental. A metodologia adotada para analisar as leis e documentos selecionados foi a análise do discurso. Este procedimento analítico direcionou para a definição de dois eixos centrais de análise: “enfrentamento da/pobreza” e “centralidade na família”. Os resultados da pesquisa indicaram que, de fato, o pensamento conservador se manifesta nas legislações e normativas analisadas, sob influência de agências multilaterais, em especial do Banco Mundial. Como observamos no neoconservadorismo, os princípios do conservadorismo clássico se fundem a aspectos do conservadorismo contemporâneo, tendo como pano de fundo a manutenção pelo Sistema Capitalista vigente. Nesse cenário, é preciso decodificar as expressões do conservadorismo que assolam a Política da Assistência Social, assim como no PAIF, e o impacto das mesmas nos serviços prestados, com a clareza de que o verdadeiro “enfrentamento” não está somente na efetivação das políticas sociais, mas na luta de classes por um sistema com mais distribuição de renda e justiça social.

Palavras-chave: Conservadorismo. Política nacional de assistência social. Família. Pobreza.

MANTOVANI, Tihara Keli Maciel Siqueira. **Conservatism manifestations in the Protection and Comprehensive Family Care service - PCFC**. 2020. 130 p. Dissertation (Master's degree in Education) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, ano de realização.

ABSTRACT

The main theme of this dissertation is conservatism in the National Welfare Policy – NWP. Our goal was to analyze the conservative thinking present in the laws and regulations guiding the National Welfare Policy, particularly, the technical guidelines that govern the operationalization of the Protection and Comprehensive Family Care Service - PCFC. We employed concepts and understandings on the theme of classical conservatism to the present day, with neo-conservatism and its manifestations in the Welfare System of Brazil as the theoretical framework. It is a qualitative, descriptive and documentary research. Discourse analysis was the methodology adopted to analyze the selected laws and documents. This analytical procedure led to the definition of two central axes of analysis: "facing poverty" and "centrality of the family". The results showed that, in fact, conservative thinking is manifested in the analyzed laws and regulations, under the influence of multilateral agencies, especially the World Bank. As noted in neo-conservatism, the principles of classical conservatism merge with aspects of contemporary conservatism, with the background being maintained by the current Capitalist System. In this scenario, it is necessary to decode the conservatism manifestations that affect the Welfare Policy, as well as the PCCF, and their impact on the services provided, with the clarity that the real "confrontation" is not only in the effectiveness of social policies, but also in the class struggle for a system with more income distribution and social justice.

Keywords: Conservatism. National social assistance policy. Family. Poverty.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Manifesto dos Assistentes Sociais solicitando o Sancionamento da LOAS.....	72
Figura 2 – Impactos Esperados pelo PAIF	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise da LOAS e suas alterações legais referente ao eixo Enfrentamento à/da Pobreza.....	79
Tabela 2 – Demais normativas e o Eixo Enfrentamento à/da pobreza	91
Tabela 3 – Termos Identificados nas demais Normativas Analisadas	92
Tabela 4 – A Lei Orgânica de Assistência Social e o Eixo da Centralidade na Família	106
Tabela 5 – Demais Normativas e o Eixo da Centralidade na Família	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPESS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AI-5	Ato Institucional Número 5
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEFAS	Conselho Federal de Assistentes Sociais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIAD	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIAS	Consórcio Intermunicipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRAS	Conselho Regional de Assistentes Sociais
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
EPU	Encargos Previdenciários da União
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundo de Assistência ao Educando
FAES	Fundos Estaduais para o Financiamento de Água e Esgoto
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MAS	Ministério de Ação Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAF	Programa Núcleo de Apoio à Família
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias
PAN	Programa de Apoio Nutricional
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCE	Programa de Crédito Educativo
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PhD	“Doutor de Filosofia” – que concluiu o Doutorado
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNS	Programa Nutrição em Saúde
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PT	Partido dos Trabalhadores
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UEL	Universidade Estadual de Londrina
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O PENSAMENTO CONSERVADOR: ORIGEM, CONCEITO E IMPLICAÇÕES	25
2.1	Do CONSERVADORISMO CLASSICO AO CONTEMPORÂNEO	26
2.1.1	O Conservadorismo Contemporâneo e o Estado Brasileiro.....	34
2.1.2	A Nova Direita e o Neoconservadorismo no Brasil.....	42
3	AS EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	48
4	AS EXPRESSÕES DO NEOCONSERVADORISMO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	64
4.1	ASPECTOS CONJUNTURAIS DETERMINANTES NA ELABORAÇÃO DA LOAS	67
4.2	ENFRENTAMENTO À/DA POBREZA: DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO PAIF	73
4.3	CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO PAIF	105
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

O tema deste estudo é a presença do pensamento conservador na Política de Assistência Social, particularmente nas leis e normativas que orientam a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

A importância de se discutir esse tema perpassa pela compreensão de que a Assistência Social, mesmo com os avanços conquistados durante a história recente no Brasil, está permeada por questões entendidas por alguns autores como conservadoras.

Segundo Behring e Boschetti (2011), a Assistência Social, no início do século XX, baseava-se em ações meramente paliativas de cunho emergencial e assistencialista. No Brasil, Assistência Social teve seu grande marco, no final da década de 1980, mais especificamente com a Constituição Federal de 1988, que regulamentou esta política como uma das políticas sociais previstas na Seguridade Social, ao compor o tripé: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Com esse reconhecimento, a Política de Assistência Social no Brasil, após o marco legal de sua implantação em 1993 com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (8.742/93), teve um grande avanço no ano de 2004, quando foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, bem como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, operacionalizado pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS em 2005 e demais normativas regulamentadas posteriormente.

Nesse processo de implantação e implementação do SUAS, são definidos na PNAS a organização do Sistema por meio dos níveis de Proteção Social Básica, e Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade.

Posteriormente, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais¹ padronizou os Serviços que serão ofertados pela Política Nacional de Assistência Social nos municípios brasileiros, definindo o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF - como trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a “finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (BRASIL, 2009, p. 6).

¹Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O PAIF surge a partir de 2001, como o projeto piloto Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF, uma vez que, em 2003, foi aprovado o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família, surgindo a sigla até hoje utilizada “PAIF”. No ano seguinte, por meio da Portaria 78 de 08 de abril de 2004, o Plano foi aprimorado, passando a ser denominado Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, e no mês seguinte, por meio do decreto 5.085 de 19 de maio de 2004 tornou-se programa continuado da Política Nacional de Assistência Social.

Somente com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) que a nomenclatura do programa muda para Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, alterando a palavra “atenção” para “atendimento”, compreendendo o caráter de continuidade no serviço.

A lei federal 12.435/11, que altera alguns artigos da LOAS e reforça todos os aspectos do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (2009), bem como da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), institui e reafirma o PAIF como serviço da Proteção Social Básica:

Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2009, artigo 24-A).

No ano de 2012, publica-se o primeiro volume da série “*Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*”, documento que problematiza a operacionalização do PAIF.

A obrigatoriedade na execução do PAIF pelos municípios, independentemente de seu porte populacional, demanda complexidade e subjetividade, visto ser um serviço com caráter “preventivo, protetivo e proativo”, com diversos objetivos, dentre eles “prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas” (BRASIL, 2009, p.7).

Diante desses apontamentos, o interesse pelo tema surgiu dos desafios encontrados no exercício profissional como assistente social por 8 (oito) anos no CRAS, realizando o trabalho social com famílias no PAIF, atendimentos de proteção social básica e especial, além de assessorar os conselhos de direitos, atrelados a realização de funções de outras políticas sociais como de habitação e de saúde.

O CRAS no município de Lobato foi inaugurado no ano de 2007. Nele, fui a primeira profissional natural do município a assumir o cargo público de assistente social, além de ser a primeira a trabalhar no CRAS recém inaugurado.

Nos cinco anos seguintes, fui transferida para o Departamento Municipal de Assistência Social, órgão gestor da política, que tem como atribuição aprimorar os Serviços, a Gestão e o Controle Social, conforme preconiza a NOB/SUAS 2012.

Quando iniciei o trabalho no Departamento Municipal de Assistência Social, dentre as funções obrigatórias, umas delas era avaliar os impactos dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Nesse momento, notei a ineficácia dos serviços do PAIF no sentido de não “retirar” as famílias/indivíduos da situação de pobreza, mas, no máximo, tornar possível o acesso a alguns direitos como habitação, educação e saúde.

A presença de um conservadorismo nas ações do PAIF é evidente ao avaliar um serviço que não acrescenta mudanças estruturais que, de fato, promovam as aquisições sociais e materiais das famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades (BRASIL, 2009, p. 6).

Um novo desafio na busca por aprofundamento teórico é posto, visto que planejar e avaliar os serviços desenvolvidos no município nos permite realizar uma análise conjuntural da política de assistência social.

De acordo com a PNAS/2004, Lobato é cidade de pequeno porte I, com 4.401 habitantes (IBGE, 2000), localizada na região noroeste do Estado do Paraná, pertencente à Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense – AMUSEP e à comarca forense composta por 6 (seis) municípios, todos de pequeno porte I, composta por: Santa Fé , Ângulo, Flórida, Nossa Senhora das Graças, Munhoz de Mello e Lobato. O fórum da comarca e o Consórcio Intermunicipal de Assistência Social – CIAS, que presta o serviço de acolhimento para crianças e adolescentes de Lobato (Casa Lar) se localizam no município de Santa Fé (sede da comarca).

Minha trajetória como pesquisadora iniciou-se com a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, em 2006, com a discussão da participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá.

No ano de 2008 concluí a pós-graduação em Gestão de Políticas Sociais com Centralidade na Família, o que proporcionou aprimoramento teórico, com vistas a uma prática com maior qualidade. Nesse momento, já estava trabalhando como assistente social na Prefeitura de Lobato desde 2007.

Nos anos seguintes, como uma tentativa de retomar a vida acadêmica que ficara para trás, participei do processo de seleção do Programa de Pós Graduação – Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL, no qual fui aprovada.

O ingresso no mestrado da UEL proporcionou uma lapidação teórica em questões presentes no trabalho do assistente social, dentre elas meu objeto de estudo, o PAIF.

Dentre os assuntos abordados na disciplina *Serviço Social Movimento Histórico e Tendências Teórico- Metodológicas*, na condição de aluna regular do Mestrado em Serviço Social e Política Social da UEL, o pensamento conservador foi um dos temas discutidos, o qual tornou-se elemento essencial para essa pesquisa.

A temática do conservadorismo nos municípios de pequeno porte I, nos 13 (treze) anos trabalhando como assistente social causava-me certo incômodo, pois era perceptível os poucos avanços no rompimento do ciclo da pobreza em torno das famílias pobres.

Mudam-se as leis, os profissionais, as estruturas físicas, contudo, os serviços mudam pouco, como no atendimento às famílias, ao se reproduzir ações de décadas passadas que remetem a práticas clientelistas, paternalistas e com finalidade eleitoreira.

Diante dos dilemas vivenciados e com a aproximação teórica sobre o conservadorismo, o objeto desta pesquisa foi se delineando: o conservadorismo e suas expressões nas normativas que regem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF.

Com o intuito de problematizar essa discussão, compreende-se que o conservadorismo contemporâneo não é identificado facilmente como conservador, haja vista que está atrelado às bases teóricas do positivismo com conteúdo político,

teórico e social fundido ao pensamento liberal, associado à ideologia de mercado, bem como a questões moralizantes².

Partindo do pressuposto de que o conservadorismo se expressa nas legislações e normativas que orientam a organização do Estado brasileiro, refletindo nos serviços vinculados às políticas sociais do país - em especial na assistência social - entender este fenômeno é determinante para se compreender o cotidiano de trabalho dos assistentes sociais, responsáveis em grande parte pela operacionalização desta política, e o enfrentamento da pobreza, central para a Assistência Social.

Para Escorsim Netto (2011), o pensamento conservador pode ser compreendido como “uma expressão cultural (obviamente complexa e diferenciada), particular de um tempo e um espaço sócio-histórico muito precisos: o tempo e o espaço da configuração da sociedade burguesa” (p. 40-41), próprio da sociedade moderna com o advento da burguesia, período em que nasce o pensamento conservador, junto ao fenômeno histórico marcado como a Revolução Francesa, a qual influenciou a constituição dos países do continente americano.

É necessário resgatar os princípios e entendimentos do conservadorismo clássico, uma vez que alguns de seus aspectos centrais estão presentes no neoconservadorismo, como o entendimento de que o Estado não deve realizar “caridade” - compreendida como as políticas compensatórias/transferência de renda, presentes na Política de Assistência Social.

Outro fator importante na escolha desse tema são as poucas dissertações, teses e outras produções bibliográficas sobre a temática, encontrando somente pesquisas direcionadas ao conservadorismo no Serviço Social, discutindo o exercício profissional, aproximações do pensamento conservador e suas influências na Política Nacional de Assistência Social, além do trabalho social com famílias. Não foi encontrado, nas bases de dados pesquisadas³, nenhum material que trate especificamente do pensamento conservador no serviço do PAIF com foco nas legislações e normativas, algo que se tornou mais um estímulo para o desenvolvimento da pesquisa.

² Moralizantes no sentido de pensamentos e ações que contrariam princípios da boa índole, da ordem, da igreja e da família.

³ Pesquisa realizada no baco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD e Plataforma Sucupira/CAPES no período de 25/09/2018 a 02/10/2018.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa visou analisar o pensamento conservador presente nas leis e normativas que orientam a Política Nacional de Assistência Social, particularmente, nas orientações técnicas que direcionam a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

Além disso, a pesquisa teve como objetivos específicos compreender como os fundamentos do pensamento conservador se insere na Política Nacional de Assistência Social – PNAS; identificar como os elementos conservadores configuram a organização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF a partir da PNAS; e analisar as possíveis implicações deste conservadorismo na gestão do PAIF operacionalizada nos municípios.

Essa discussão foi de fundamental importância para se compreender o PAIF, posto que é de uma análise imprescindível e necessária, até mesmo para se avançar e compreender como a presença do pensamento conservador se expressa no principal serviço da Proteção Social Básica da PNAS (2004), e que também é o mais executado pela política, por ser operacionalizado obrigatoriamente no CRAS⁴ pela equipe técnica deste equipamento, mesmo diante dos limites e possibilidades no atendimento às demandas.

A tipologia da pesquisa foi descritiva, uma vez que o objetivo foi descrever um determinado fenômeno, ou como define Gil (2008, p. 28) o “estabelecimento de relações entre variáveis”, com utilização padronizada de técnicas no processo de coleta de dados. Para o autor, as pesquisas descritivas são muito utilizadas por pesquisadores sociais, que geralmente discutem questões relacionadas com a prática/cotidiano (2008, p. 28).

A natureza da pesquisa foi qualitativa, uma vez que para Minayo, o objeto das Ciências Sociais “é *essencialmente qualitativo*. A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante” (2001, p. 15). Assim, foi inicialmente realizada pesquisa bibliográfica, buscando-se adensamento teórico e, posteriormente, pesquisa documental, dada a sua importância no que tange aos documentos selecionados, os quais expressam, no caso das legislações e normativas da assistência social/PAIF, certo direcionamento

⁴Dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS de 2016, indicaram que neste mesmo ano, haviam implantados 8.240 CRAS distribuídos nas regiões do país da seguinte forma: Sudeste com 34,5%, Nordeste com 32,1%, Sul 18,4%, e Norte e o Centro-Oeste empatam com 7,5% (BRASIL, 2017).

para a gestão da política social em questão, proporcionando identificar as expressões do conservadorismo.

Os documentos “nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época na qual podíamos não ter nascido ainda ou simplesmente não estávamos presentes” (MAY, 2004, p. 205-206), aspectos que, de fato, remetem às expressões do conservadorismo nos documentos analisados.

Utilizando-se as leis e os documentos selecionados, partiu-se da compreensão de que estes não apresentam um “tratamento analítico” (GIL, 2008, p.51), ou seja, sem concepções e análises preestabelecidas, “que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”⁵, articulando com a presença permanente da revisão bibliográfica durante toda a elaboração da dissertação. Para Gil (2008):

Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas. Sem contar que em muitos casos só se torna possível realizar uma investigação social por meio de documentos (p. 147).

As leis e os documentos selecionados para esta pesquisa foram:

- A) Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (8.742/1993), alterada pela Lei 12.435/2011 que dispõe sobre a Organização da Assistência Social (SUAS)⁶;
- B) Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004)⁷;
- C) Norma Operacional Básica de Assistência Social do SUAS – NOB/SUAS (2005)⁸;
- D) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS/2009)⁹;

⁵(Ibid. p. 51).

⁶Disponível para consulta: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

⁷Disponível para consulta: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf>

⁸Disponível para consulta: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>

⁹Disponível para consulta: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11-23.9973739377/Tipificacao.pdf>

E) Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2009)¹⁰;

F) Orientações Técnicas do PAIF volume 1 segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, (2012)¹¹; e

G) Orientações Técnicas do PAIF volume 2 Trabalho Social com Famílias, (2012)¹².

Esses documentos permitiram traçar o caminho normativo percorrido, ao identificar a existência de expressões do conservadorismo presente na proposta de execução da Política Nacional de Assistência Social partindo da LOAS até a Orientação Técnica do PAIF volume 2: Trabalho Social com Família (2012).

Para a análise dos documentos, utilizou-se a análise de discurso que propõe interpretar, com base em uma “argumentação detalhada e uma atenção cuidadosa ao material que está sendo estudado” (GILL, 2002, p. 266). Em vista disso, ao mesmo tempo em que a linguagem expressa é analisada, o contexto cultural, social, e político em que foi escrito, o não dito, inclusive, também são analisados, cabendo ao analista de discurso a sensibilidade necessária para o desenvolvimento da pesquisa. Segundo a autora, pois, é necessário cumprir as seguintes etapas: seleção dos textos a serem analisados; leitura cética; codificação; e por fim, análise do discurso.

Após a seleção dos documentos, os procedimentos metodológicos utilizados direcionaram para a definição de dois eixos centrais da pesquisa: “enfrentamento da/pobreza” e “centralidade na família”.

A fase de codificação contou com a contagem do número de vezes em que determinadas palavras são mencionadas nos documentos. Contudo, para além da quantificação, essa contagem demonstrou a centralidade dos termos “pobreza” e “família”. Esta fase da pesquisa exigiu análises do período histórico, econômico, político e social, na qual os documentos foram elaborados e publicados.

Partindo do pressuposto de que o conservadorismo considera a família patriarcal como “ideal”, ao gerar uma “sobrecarga” nas funções desempenhadas pela mulher na família, foi selecionado o eixo de análise “família”, buscando termos como:

¹⁰Disponível para consulta: http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestao3o_internet.pdf

¹¹Disponível para consulta: <https://craspsicologia.files.wordpress.com/2012/03/caderno-paif-tipificacao.pdf>

¹²Disponível para consulta: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/orientacoes-tecnicas-sobre-o-paif-trabalho-social-com-familias.pdf>

família, familiares, centralidade na família, PAIF, mulher(es), mulheres chefes de família e mulheres em situação de risco/violência.

Esse eixo tem expressividade, em especial, com a PNAS (2004) que apresenta um diagnóstico no qual a mulher “pobre” tem papel de destaque ao representar grande número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres no contexto brasileiro.

Outro eixo de análise selecionado foi o “enfrentamento da pobreza” que, durante os atendimentos e execução do serviço do PAIF, por diversas vezes, constatou-se que tais ações não rompiam com o ciclo da pobreza. Nesse eixo de análise, foram selecionados mais de 28 (vinte e oito) termos relacionados com a pobreza, os quais foram abordados no capítulo 4.

A presente dissertação foi organizada da seguinte forma: além desta introdução, no segundo capítulo foram aprofundados por meio de revisão bibliográfica preliminar, as bases do pensamento conservador para melhor compreender sua influência na gestão das políticas sociais, com destaque para o neoconservadorismo no Brasil e suas implicações na atualidade.

No capítulo terceiro foi apresentado o Sistema de Proteção Social no mundo, abordando aspectos do *Welfare State* e as particularidades da configuração da “Proteção Social” no Brasil, com destaque para as implicações do pensamento conservador e suas expressões na assistência social brasileira.

No quarto capítulo, inicialmente, foi apresentada a história da Política da Assistência Social enquanto política de seguridade social, inserida em um cenário de forte presença e influência de organismos internacionais com destaque para o Banco Mundial, que culminou na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993) e demais alterações posteriores como a Lei 12.435/2011 que dispõe sobre a Organização da Assistência Social (SUAS). Em seguida, foram apresentados os resultados da pesquisa documental que se utilizou da análise do discurso para cruzar as informações nas quais definiu como eixos de análise: o *enfrentamento à/da pobreza* e a *centralidade na família*.

Todas as demais legislações e normativas selecionadas foram analisadas tendo como cenário os dois eixos mencionados. O quinto e último capítulo realizou o fechamento desta dissertação, posto que apresentou as considerações finais.

1. O PENSAMENTO CONSERVADOR: ORIGEM, CONCEITO E IMPLICAÇÕES

No desenvolvimento desta pesquisa, os termos *conservadorismo* e *pensamento conservador* serão utilizados como palavras sinônimas, visto que os autores utilizados não fazem distinção dos termos.

Entender o pensamento conservador em suas origens é determinante para esta pesquisa, posto que aspectos do conservadorismo clássico permanecem presentes nos dias atuais, e se refletem nas políticas sociais, em especial na Política de Assistência Social.

Para compreender o pensamento conservador, é preciso conhecer sua origem, perpassando pelo contexto histórico, social, econômico e político no que o conservadorismo se tornou nos últimos séculos, isto é, uma das três ideologias políticas mais importantes, acompanhado do liberalismo e do socialismo, conforme afirma NISBET (1987, p. 9).

Ideologia é qualquer conjunto de ideias morais, econômicas, sociais e culturais razoavelmente coerente, possuindo uma relação sólida e óbvia com a política e o poder político; mais especificamente, é uma base de poder para possibilitar o triunfo do conjunto de ideias (NISBET, 1987, p. 9).

O conservadorismo¹³ tem sua origem junto ao surgimento da burguesia, período histórico com forte presença de ideais revolucionários desta nova classe, principal idealizadora da Revolução Francesa. Por volta de 1790, as análises filosóficas de Edmund Burke¹⁴, em sua obra *Reflexões sobre a Revolução na França*¹⁵,

¹³Esta é uma perspectiva política universal de um modo que as grandes ideologias modernas do LIBERALISMO, do SOCIALISMO e do FASCISMO não são. A aversão instintiva à mudança e a correspondente ligação às coisas tais como elas são, constituem sentimentos dos quais poucos seres humanos já estiveram totalmente isentos. E sentimentos foi tudo que o conservadorismo reuniu, durante boa parte da história humana. Nas sociedades avançadas, não menos que nas primitivas, qualquer outra disposição que não a conservadora em geral sempre pareceu aberrante. Costumes, rituais e maneiras inalteráveis governaram o comportamento humano de geração a geração. O conservadorismo só desperta de seu torpor instintivo quando incitado a fazê-lo pela deflagração de uma mudança rápida e turbulenta. E, mesmo então, o conservadorismo acha difícil dar voz a instintos aos quais durante tanto tempo ele não deu o menor valor e que (de forma bastante literal) ele não tinha nenhum motivo para definir ou defender” (DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, 1996, p. 132).

¹⁴Edmund Burke (1729-1797) nasceu na Irlanda, era filósofo e político anglo-irlandês. Nas notas introdutórias da obra de Burke, *Reflexões sobre a Revolução na França* (2014, p. 7), Novalis (1772-1811) atribuiu à obra do autor como “um livro revolucionário contra a Revolução”.

¹⁵ Obra traduzida em espanhol, alemão, francês e italiano, prevalecendo os pensamentos de Burke até os dias atuais expresso nos “modos de pensar e agir conservadores” (SOUZA, 2016, p. 114).

ficou conhecida como a primeira obra conservadora que influenciou outros conservadores modernos e contemporâneos, ao se tornar uma importante referência para se pensar o conservadorismo até os dias atuais. Assim, não é possível remeter à essa ideologia sem retomar os escritos de Burke.

Há muitas denominações do conservadorismo, a depender do período histórico analisado e de suas características principais tais como: o conservadorismo clássico, o moderno e o contemporâneo, os quais serão apresentados nos próximos itens.

2.1 DO CONSERVADORISMO CLÁSSICO AO CONTEMPORÂNEO

A Revolução Francesa resultou de “grandes transformações que ocorreram na Europa Ocidental entre os séculos XIV e XVI, quando as concepções teocêntricas são deslocadas pelo antropocentrismo” (NETTO, 2011), p. 41). O sistema feudal entra em colapso e uma nova cultura se estabelece, contrária aos princípios do antigo regime. O mercado se molda, e uma forma nova de riqueza conhecida como riqueza mobiliária, posteriormente, manufatura, surge. Por fim, há o advento das indústrias, as quais modificarão as relações sociais e econômicas da sociedade, ocasionando a crise do feudalismo.

Burke foi um grande pensador do conservadorismo clássico, pois criticou duramente os defensores da Revolução Francesa, defendendo o feudalismo e instituições que, para ele eram essenciais para a sociedade como: “a família patriarcal, a comunidade local, a Igreja, as associações e a região” (NISBET, 1987, p. 15-16).

Raramente, na história do pensamento, um conjunto de ideias foi tão dependente de um único homem e de um único acontecimento como o conservadorismo moderno o foi de Edmund Burke e da sua violenta reacção à Revolução Francesa. Em notável grau, os temas essenciais do conservadorismo, durante os dois últimos séculos, não são mais do que a continuação dos temas enunciados por Burke com referência específica à França revolucionária (NISBET, 1987, p. 15).

Nesse contexto de intensas transformações sociais, culturais e econômicas, o pensamento conservador se posiciona contrário às mudanças iminentes:

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 sócio institucionais e culturais (SOUZA, 2015, p. 4).

Nesta revisão, devido à grande importância de Burke, por seu pioneirismo ao ser remetido como um dos primeiros teóricos do pensamento conservador, também em razão de suas análises e contribuições bibliográficas, o autor será priorizado neste estudo, junto às importantes contribuições de Robert Nisbet.

Burke realizou defesas emblemáticas que o deixaram conhecido por se posicionar a favor da “causa dos católicos irlandeses, dos colonos norte-americanos e do povo indiano contra os diversos abusos das autoridades britânicas”(BURKE, 2014, p. 8).

No caso da Revolução Americana¹⁶, na qual, para os colonos norte-americanos, a liberdade almejada se direcionava a “todos os seres vivos e autênticos e para o seus costumes e hábitos” (NISBET, 1987, p. 21), o ponto principal para Burke, está relacionado ao resgate e preservação dos princípios herdados e advindos dos colonos.

Para Burke, o grande diferencial da Revolução Francesa para a Americana, é que a primeira atribuía pouca importância às pessoas, compreendendo que em vez de preservar a tradição, como a Revolução Americana objetivou, os princípios que guiavam a Revolução Francesa, buscavam “aniquilar todas as instituições que interferissem com a criação do Homem Revolucionário”¹⁷.

As duras críticas de Burke às tendências e ideais progressistas da Revolução Francesa tinham como foco elementos centrais como: a incompatibilidade entre liberdade e igualdade; a valorização da tradição (confiança na experiência); a família,

¹⁶ A Revolução Americana também denominada Independência dos Estados Unidos, tem como data histórica a declaração da independência realizada em 4 de julho de 1776. Nesse momento, foi dividido o território Norte Americano em treze partes, as Treze Colônias da América do Norte do vínculo colonial que existia desde meados do século XVII, e a transformação dos Estados Unidos em uma nação independente, com um sistema republicano e federalista. Apesar de ter baseado-se nos ideais iluministas, que pregavam ideais de liberdade e de igualdade de direitos, a independência dos Estados Unidos foi realizada pela elite colonial e visava à garantia dos interesses e privilégios dessa classe. Ela serviu de inspiração para outros movimentos semelhantes na América (SILVA, 2019).

¹⁷ (Ibidem, p. 21-22).

nos moldes da família patriarcal; a igreja, considerada “pedra angular do Estado e da Sociedade”; a propriedade, além de outros fatores determinantes do pensamento conservador clássico.

A finalidade permanente da liberdade é a proteção do indivíduo e da propriedade da família – palavra usada no seu sentido mais lato, incluindo tanto o imaterial como o material. O objetivo inerente da igualdade, por outro lado, é a redistribuição ou nivelamento dos valores imateriais e materiais numa comunidade, desigualmente distribuídos. Além disso, sendo o vigor individual do espírito e do corpo diferente nos indivíduos desde o nascimento, todos os esforços para compensar esta diversidade de forças por meio da lei e do governo só podem prejudicar as liberdades dos interessados; especialmente as liberdades dos mais fortes e mais brilhantes. É este, em suma, o ponto de vista adoptado pelos escritores conservadores a partir de Burke, quanto à relação entre liberdade e igualdade (NISBET, 1987, p. 83-84).

Para o autor, a liberdade pregada pelos jacobinos¹⁸ era uma liberdade coletiva, “essencialmente a liberdade do povo como comunidade nacional para agir contra todos os grupos, a começar pela aristocracia e pelos monárquicos, que procuravam limitar ou de qualquer modo refrear esta comunidade monolítica” (NISBET, 1987, p. 84-85).

Eram repudiados vigorosamente por Edmund Burke, no fenómeno da Revolução Francesa: “1º a forma de ação da política e 2º a destruição de instituições sociais consagradas pela tradição” (NETTO, 2011, p. 44). A primeira por ser uma “revolução burguesa que mobiliza massas”, e a segunda, devido ao surgimento de novas instituições com base antitradicionalista e racionalista.

É possível observar que o pensamento conservador não era hegemônico inclusive entre os conservadores. No caso de Burke e Tocqueville¹⁹, apesar de ambos compartilharem diversos pensamentos, como afirma Nisbet (1987), estes divergiam em alguns pontos, o que indica que a compreensão do pensamento conservador não acontece de forma linear e consensual.

Do mesmo modo, “a caridade e o auxílio mútuo devem provir não do Estado, como esmola, mas do próprio laço, da cadeia da amizade humana conforme está

¹⁸Grupo francês que liderou a Revolução Francesa.

¹⁹ Alexis de Tocqueville (1805-1859) em alguns aspectos fazia inclusive eco dos pensamentos de Burke, expressão mencionada por Nisbet (1987), sendo devido a essa convergência de ideias, considerado por Nisbet como um conservador.

enraizada na propriedade” (NISBET, 1987, p. 107), partindo da família, da comunidade, e vizinhos a função da caridade, e não ao Estado. Esse entendimento, de que o Estado não deve se responsabilizar por ações de caridade, predomina no pensamento conservador clássico e permanece expressivo nas demais “fases” do conservadorismo.

Esse aspecto é central para esta pesquisa, pois é um elemento presente no conservadorismo, independente de seu tempo histórico (clássico ou contemporâneo). Dito isso, é sobre esse entendimento, aliado às ideias liberais, que as políticas sociais, após os anos 1970, passam a ter o caráter de combate à pobreza, discussão que será realizada nos capítulos seguintes.

Burke, assim como os conservadores em sua essência, defendiam a valorização da tradição, com grande crítica aos iluministas, bem como aos seus ideais expressos na Revolução Francesa.

Para Tocqueville e Burke, os iluministas desconsideravam toda a tradição e rompiam com instituições que, para os conservadores, eram essenciais para manter o equilíbrio da sociedade. Estas remetiam ao feudalismo como modelo de referência, ao garantir o direito à propriedade para os herdeiros, bem como a manutenção da família patriarcal, sob a forte vigilância da Igreja.

Dentre esses elementos presentes no conservadorismo clássico, a *propriedade* é um dos mais emblemáticos e está intimamente ligada à família, denominado por Nisbet como “caráter familiar de propriedade”:

Toda a essência da perspectiva conservadora sobre propriedade e da componente fortemente romano-feudal dessa perspectiva, encontra-se, evidentemente, nos costumes e leis de primogenitura e morgadio. Ambas eram destinadas a proteger o caráter familiar de propriedade, a impedir que se tornasse na posse, incerta e possivelmente transitória, de um só indivíduo. Quase tudo na lei medieval sobre a família e o casamento, incluindo a severa ênfase posta na castidade da mulher, o castigo terrível que podia ser imposto ao adultério pela esposa, veio de uma reverência quase absoluta pela propriedade, pela herança legítima da propriedade. No que diz respeito ao início da modernidade na história ocidental, a abolição das leis de morgadio e primogenitura pode servir tão bem como qualquer causa da Grande Transformação (1987, p. 98).

É nesse momento que a família é considerada, pelos conservadores clássicos, como “o melhor meio possível de proteção contra a dissipação e a fragmentação da propriedade, cujo centro de gravidade era invariavelmente a terra”²⁰.

NISBET acrescenta:

Não existe questão pela qual os conservadores combatessem os liberais e os socialistas tão energicamente como pela ameaça legal de a propriedade sair do domínio da família, por meio de tributação ou qualquer forma de redistribuição. O argumento contra as antigas proteções dos privilégios da família resultou na injusta vantagem que um conjunto de filhos teria sobre outro, em virtude da herança diferencial. Mas o conservador responde: Não protestamos pela vantagem desigual dada a um grupo de filhos por via da transmissão genética de qualidades de vigor e inteligência; porque, então, havemos de protestar pela herança de qualidades culturais-materiais – que podem ter levado várias gerações a constituir-se –, que são, igualmente, uma parte daquilo que consideramos família e antepassados? Hayek pôs sucintamente o caso conservador: Admitir isto é simplesmente reconhecer que os bens de uma determinada família fazem parte da personalidade individual, que a sociedade é composta tanto por famílias como por indivíduos e que a transmissão da herança da civilização dentro de uma família é um instrumento tão importante na luta do homem por coisas melhores, como hereditariedade de atributos físicos vantajosos (1987, p. 91-92).

Diante da defesa da tradição, da propriedade, da moral e da família, o conservadorismo clássico nasce e, nesse período de gênese, expressa-se desejando a continuidade do desenvolvimento econômico capitalista, mas sem a Modernidade, além de manter “as instituições sociais pré-capitalistas (o privilégio da família, as corporações, o protagonismo público-temporal da Igreja, a hierarquia social cristalizada etc)” (NETTO, 2011, p. 45).

Para Netto (2011), Burke repudiava a ação política que mobilizava as massas, bem como a destruição de instituições sociais consagradas pela tradição, bases do feudalismo, os quais são aspectos da era moderna.

De acordo com Souza (2015), o conservadorismo clássico, desenvolvido na modernidade, perpetuou de sua origem até meados de 1914 entre dois fenômenos históricos, a Revolução Francesa e a Primeira Guerra Mundial.

Desse momento em diante, um novo conservadorismo se expressará nos anos seguintes, o conservadorismo moderno, que se fundirá com o Positivismo de

²⁰(Ibid, p. 91).

Émile Durkheim (1858-1917), o que antes eram apenas “valores da tradição conservadora”, nesse momento, passam a “conceitos” para o positivismo (SOUZA, 2015, p. 5).

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 (p. 5).

Conforme os apontamentos de Souza (2015), com a inserção do conservadorismo no positivismo, elementos centrais do conservadorismo passam a se expressar nessa ciência. Esse período entre 1910 até 1960-70, para o autor, compreendeu o período de predominância do pensamento conservador moderno (p. 5).

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. 5).

Ao embarcar no século XX, em especial, após 1910, o conservadorismo, acompanhado do positivismo, aproxima-se do liberalismo, criticado duramente pelos conservadores clássicos:

o pensamento conservador realiza mais um giro em seu eixo. Na sequência de sua incorporação pela nascente sociologia positivista, aproxima-se também do liberalismo, seu antigo antagonista. É uma aproximação que não se realiza irrestritamente. Os conservadores preservam suas tradicionais ressalvas à estruturação de valores que possam ser universalizados, como o individualismo da tradição liberal, por exemplo. Isso porque, no seu entender, tais valores tendem a

subestimar a “complexidade” das possibilidades humanas (COUTINHO, 2014 apud SOUZA, 2015, p. 6).

É importante situar que no período em destaque, as duas grandes Guerras Mundiais aconteceram²¹, apresentando ao mundo os regimes “totalitaristas”, tendo servido como uma das pedras angulares da tradição conservadora moderna, assim o conservadorismo moderno foi rejeitado tanto em “utopias revolucionárias, quanto reacionárias, ambas concebidas, pejorativamente, como idealizações potencialmente ‘totalitárias’” (SOUZA, 2015, p. 7).

O *conservadorismo moderno* incorporou o conceito de “totalitarismo” nesses termos niveladores e, com ele, elaborou uma concepção de mundo que encastela o significado ontológico do tempo presente, esvaziando-o do devir histórico. Realiza esse encastelamento através, de um lado, da blindagem do presente em relação às “utopias” revolucionárias, que desejam transformar radicalmente a sociedade vigente. De outro, projetando-se contrários às “utopias” reacionárias, aferradas que são às formas do passado. Com essa blindagem “presentista” (nem passado – reacionário, nem futuro – revolucionário, somente o presente importa), o *conservadorismo moderno* acredita estar se movendo em bases “progressistas” (SOUZA, 2015, p. 7).

De acordo com Romano (1994), sobre a obra de Donoso Cortés, “*O Discurso sobre a Ditadura*”, Cortés realiza uma crítica ao Estado de direito moderno:

Quem deseja pautar o poder através da Constituição é um fraco, perdido antes de sabê-lo. “O governo das classes vencidas é o constitucional, o das vencedoras foi, é, será perpetuamente a monarquia civil ou a ditadura militar. Nunca os povos obedeceram gostosamente alguém que não fosse um ditador ou rei absoluto”. (...)“Soberano é o que manda”. Na pena de Cortés, os democráticos e liberais são gente que discute sem decidir. Quando percebe esta indecisão perpétua o povo joga-se nos braços dos poderosos, dos que são vencedores, fugindo dos vencidos. Esta forma de pensar une todos os reacionários do século anterior e do nosso tempo (CORTÉS apud ROMANO, 1994, p. 26).

A soberania idealizada pelos conservadores, como Cortés e Maistre (ROMANO, 1994), por exemplo, não representa a mesma soberania idealizada pelos democratas, haja vista que, para os primeiros “O direito do povo a governar a si próprio é um desafio contra toda verdade. A verdade é que o povo tem o direito de ser

²¹ Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

governado” (GODECHOT, 1961, apud ROMANO, 1994, p. 26). Já na perspectiva democrática, o poder emana do povo, e a soberania popular está sujeita às vontades/decisões do povo, como um dos princípios básicos das democracias.

Um Estado conservador preza pela manutenção do poder nas mãos de poucos, muitas vezes conhecidos como os “salvadores da pátria”, os quais, ao mesmo tempo em que garantem segurança, também asseguram a propriedade, os vínculos da tradição, e inovações técnicas a serviços de poucos privilegiados, assim, conservando o *social* e o *Estado*, de maneira harmônica entre os interesses diversos na sociedade (ROMANO, 1994).

O Estado refletirá os interesses de seus representantes, eleitos ou não, e se expressará por meio dos serviços sociais prestados à população, aspectos que, muitas vezes, remeterão a conceitos conservadores. Esse é o caso dos governos ditatoriais/autoritários que marcaram o século XX, distanciando-se de ideais democráticos e de igualdade para os cidadãos, como foi possível observar nas citações de Romano (1994).

Além disso, as expressões do conservadorismo também influenciarão a gestão das políticas sociais, aspectos que serão explorados nos próximos capítulos.

Dessa forma, o conservadorismo moderno se posiciona contrário aos ideários da classe trabalhadora, uma vez que a burguesia deixa de ser “revolucionária” como se apresentava no período da Revolução Francesa, ao “combater” o feudalismo/monarquia. Portanto, com o avanço do capitalismo, a classe trabalhadora, diante de intensa exploração de sua força de trabalho pelo sistema vigente, em sua fase madura, condicionada às condições de trabalho, aliada e alicerçada aos pensamentos de autores emblemáticos como Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), torna-se uma “nova” classe em busca de “revolução”.

Nesse momento, o proletariado assume o papel de revolucionário e o conservadorismo, visando a possibilidade de uma revolução da classe trabalhadora, apega-se ao real, ao tradicional, e “combate” os pensamentos de uma sociedade sem classes, que só existia no mundo das ideias:

Com o abandono de qualquer perspectiva revolucionária da burguesia e a emergência do proletariado como sujeito portador de um projeto societário para além do capital, o arsenal antirrevolucionário do conservadorismo clássico voltou-se contra o proletariado. E, via de regra, as acusações de “inimigos da sociedade”, endereçadas por Burke aos revolucionários burgueses e demais sujeitos e classes

sociais dominadas, passaram a ser dirigidas ao proletariado (SOUZA, 2016, p. 136).

Diante do exposto, faz-se necessário compreender a distinção entre conservadorismo e tradicionalismo, termos que podem causar certa confusão na definição:

O conservadorismo, alerta Karl Mannheim (1982), não deve ser confundido com o tradicionalismo. Esse último se apresenta como uma característica psicológica universal, comum a todos os homens em todas as épocas, de apego quase instintivo a modos de vida antigos, em geral como reação defensiva a tendências reformistas. O conservadorismo, por sua vez, é uma estrutura mental objetiva, dinâmica e condicionada historicamente. (...) Diferentemente do tradicionalismo, quase exclusivamente reativo, o conservadorismo moderno é coerente e reflexivo, pois surge como movimento consciente de oposição ao movimento “progressista”, ou ao pensamento liberal burguês. Por isso, diz Mannheim, em última instância o conservadorismo é o tradicionalismo tornado consciente (FERREIRA; BOTELHO, p. 2010, p. 11).

Essa junção dos ideais conservadores aos liberais - mesmo após o período das duas grandes guerras mundiais, a Primeira (1914-1918) e a Segunda (1939-1945) - se expressará no pensamento conservador contemporâneo, analisado na próxima seção, no qual será mais aprofundado devido à relação com o objeto de estudo desta pesquisa.

Vale ressaltar que os limites temporais desta pesquisa não permitiram um aprofundamento das fases do conservadorismo, mas sim identificar e entender os aspectos mais evidentes e determinantes para subsidiar as próximas seções e capítulos.

2.1.1 O Conservadorismo Contemporâneo e o Estado Brasileiro

O conservadorismo clássico influenciou o conservadorismo contemporâneo, e muitas das características deste último, para Leila Escorsim Netto (2011) não se fazem presente no primeiro.

Segundo a autora, o conservadorismo contemporâneo se difere em vários aspectos do clássico, em especial, não se apresenta como conservadorismo e,

portanto, “*oculta e escamoteia sua raiz e seus conteúdos conservadores*” (p. 16), o que dificulta muitas vezes a identificação de tais discursos com aparência muitas vezes liberal, socialista ou social-democrata²².

Essa percepção que dificulta a identificação do conservadorismo nas políticas sociais, por exemplo, muitas vezes, passa despercebida. Desse modo, o que, para muitos, podem ser considerados “avanços”; para outros, podem ser “retrocessos” ou, como se lê: a retomada do conservadorismo.

Para Coutinho (2014), o pensamento conservador contemporâneo não se opõe às mudanças, desde que sejam mantidos os costumes, as leis e tradições, valorizadas pelos conservadores.

(...) conservadorismo, portanto, deve começar por respeitar a natureza dos homens. E isso, significa observar a vontade destes em participar num sistema em que são as escolhas naturais e livres dos indivíduos, e não a imposição autoritária de um padrão único de preferência ou comportamentos, que devem ser soberanas (COUTINHO, 2014, p. 87).

Para o autor, um conservador não se utiliza de violência na busca por resoluções de problemas, optando pela continuidade em vez da mudança abrupta que se utiliza de métodos violentos (COUTINHO, 2014). Sobre essa consideração de Coutinho (2014), Vares (2016) se contrapõe:

Em primeiro lugar, o autor é incapaz de notar que a violência não é um fenômeno exclusivo dos revolucionários. Ela está disseminada histórica e socialmente, de modo que mesmo os conservadores, por ele descritos como arautos dos valores humanos, também reproduzem práticas violentas (sejam estas físicas ou simbólicas). Em segundo lugar, o autor trata os revolucionários como um bloco unívoco, sem fazer uma distinção mais clara (tal como reivindica quando distingue conservadores e reacionários) entre anarquistas, comunistas e socialistas, como se o fato de todos eles desejarem mudar a sociedade fosse suficiente para alocá-los numa mesma rubrica. Em terceiro lugar, a perspectiva socioevolucionária e naturalista empregada pelo autor, que encara as permanências políticas e morais como resultantes de uma espécie de teste dos tempos, tende a invalidar as fórmulas muitas vezes coercivas que asseguram essa perpetuação. Em quarto lugar, ao contrário do que

²² “os sociais-democratas assumem uma forte posição em favor do igualitarismo e da necessidade de eliminar as causas das desigualdades sociais. Também acreditam que o “equilíbrio” não será obtido sem a intervenção do estado em favor dos que são penalizados ou especialmente desfavorecidos, incluindo minorias (étnicas, religiosas, raciais, linguísticas) e classes” (DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, 1996, p. 132).

pensa o autor, as revoluções não atravessam a história como os relâmpagos atravessam o céu numa tempestade. As ideias revolucionárias só adquirem sentido numa realidade social deteriorada, injusta, desigual, do contrário jamais seriam absorvidas. Nesse sentido, os processos revolucionários, longe de constituírem soluções precipitadas, partem sempre da realidade imediata, geralmente opressora e violenta (VARES, 2016, p. 263).

Dessa forma, concordando com Vares (2016), a violência existente em momentos históricos de ausências de condições dignas para a classe trabalhadora, aliada a diversos outros fatores, com a inexistência ou o não-acesso aos direitos, também é uma forma de violência por parte do Estado, ao se considerar o conservadorismo não só produtor de violência, mas responsável pela sua manutenção na sociedade.

Como marco histórico para compreensão do conservadorismo contemporâneo, no período após as duas grandes guerras mundiais do século XX, ou seja, após 1945, mesmo diante de um contexto de inúmeros refugiados e nações devastadas, os países que resistiram se dividiram entre Capitalistas e Socialistas.

Os conservadores, nesse período, posicionaram-se ao lado do capital, compreendendo que a construção de uma nova sociedade, socialista, carregada de ideologias e utopias, apresentava-se como uma ameaça iminente com a Guerra Fria, posicionando-se a favor do Capitalismo, pela manutenção do sistema.

A Guerra Fria se alastraria até a década de 1980. Nesse meio tempo, o conservadorismo também teria suas manifestações de maneira diversa, dependendo do contexto social, econômico e político; não ocorrendo de forma homogênea, ao variar de acordo com as especificidades de cada país e região:

O conservadorismo só pode ser caracterizado de modo uniforme em sua gênese, quando representa uma reação às transformações burguesas levadas a cabo pela Revolução Francesa, em 1789, com o pensamento de Edmund Burke (1729-1797). Na contemporaneidade, o conservadorismo é um fenômeno heterogêneo, com inúmeras nuances internas, em cada realidade onde ele é vivenciado. Preocupar-se com o conservadorismo na atualidade é concordar com Boulos, em artigo publicado na Folha de S. Paulo, após o primeiro turno das eleições de 2014 (2016, p. 29), ao referir que o que acontece no Brasil contemporâneo trata-se de uma onda conservadora “não no sentido de manter o que está aí, mas no pior viés do conservadorismo político, econômico e moral. Uma virada à direita” (KELLER, 2019, p. 162).

De acordo com Souza (2016), o conservadorismo terá particularidades de acordo com o país, como no contexto norte-americano, expresso por meio do pensamento anticomunista e antirrevolucionário, que teve como auge o período pós-segunda guerra mundial, e que influenciará diversos países, como o Brasil, por exemplo. Autores emblemáticos como Robert Nisbet (1913-1996) e Russell Kirk (1918-1994), dentre outros, foram precursores do pensamento conservador contemporâneo dos EUA.

Duas guerras mundiais, armas químicas e nucleares, comunismo, desintegração da família tradicional, *New Deal* e violência marcavam o período nos Estados Unidos. Valores tradicionais eram abandonados e a ciência tomava o lugar da fé e da “moralidade”. Nesse contexto, o que esses autores buscavam exprimir era um descontentamento geral com a situação vivenciada, seja ela política, social ou econômica; seja ela no plano global, nacional ou local. Para esses autores, a modernidade e a ciência não pareciam ter efeitos benéficos para a sociedade; em última análise, o progresso e a ciência foram responsáveis por efeitos perversos, como a bomba nuclear. Daí a necessidade da busca por valores tradicionais norte-americanos, responsáveis por uma sociedade “moral” e, conseqüentemente, melhor do que a sociedade do pós-guerra, da ciência e do *New Deal*. O que de fato os unia, portanto, era, no plano político, a aversão ao comunismo; no plano econômico, a aversão ao Keynesianismo²³ e às políticas liberais de bem estar social; e no plano social, a busca pela retomada da religião e de valores tradicionais norte-americanos. Em síntese, essas seriam as características fundamentais do conservadorismo norte-americano presente na década de 1950 [...] (VIDAL, 2013, p. 264 apud SOUZA, 2016, p. 161-162).

Diante de um cenário de crise econômica mundial, destacaremos o plano econômico.

Em resposta à crise do Capital de 1929, os países capitalistas da Europa implementaram a política do pleno emprego baseada nos pensamentos de Keynes, que ficou conhecida como o Keynesianismo. Para Pereira (2011) essa concepção contemplava a crença de que o Estado deveria intervir na economia, visando o crescimento do emprego e da economia dos países capitalistas.

²³Preocupado em compreender a crise de 1929 e em encontrar respostas para ela, John Maynard Keynes (1883-1946), em seu clássico livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicado em 1936, defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 83).

As teorias de Keynes diante da referida crise “combateram” a teoria política liberal clássica de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), que eram vigentes²⁴ até o momento de serem substituídas com os ideais Keynesianos.

Não é mera coincidência que muitas características do conservadorismo norte-americano vão se expressar no cenário político e econômico brasileiro, com influência dos autores norte-americanos Robert Nisbet e Russel Kirk²⁵. O primeiro, utilizado como fonte acadêmica, e o segundo, como referência para aplicação no campo político e econômico.

Recentemente, tem chegado ao Brasil as ideias de outro conservador norte-americano: Russel Kirk (2014). Todavia, com uma particularidade: a recepção de Kirk no Brasil não parece ser motivada pelo interesse acadêmico ou de pesquisa, como é o caso de Robert Nisbet. A apropriação do pensamento de Kirk, à primeira vista, é uma das formas de atendimento de uma demanda crescente por ideias conservadoras no cenário político brasileiro. Dessa maneira, sua chegada está mais próxima de se constituir como um "manual de instruções" para as práticas e as políticas conservadoras, que como uma fonte teórica e interpretativa do conservadorismo (SOUZA, 2016, p. 162).

Com uma dura crítica à publicação de livros acadêmicos - que para Kirk eram incentivados com o pensamento da “esquerda” com “frases feitas” - o autor norte-americano retoma concepções de Burke e as adapta ao discurso contemporâneo:

Esse conservadorismo mais extremado e responsável pela 'guinada à direita' do Partido Republicano, caracteriza-se por políticas ultraconservadoras, tais como aquelas presentes na plataforma republicana de 2012: rejeição sistemática ao aborto; ênfase na família como uma instituição constituída exclusivamente por um homem e uma mulher; apoio irrestrito a Israel; defesa enfática e unilateral dos valores norteamericanos no mundo; rejeição ao estado de bem estar social²⁶ através da diminuição sistemática do papel e do tamanho do governo na economia norte-americana; entre outras (VIDAL, 2013, p. 262 apud SOUZA, 2016, p. 163).

²⁴ O Teorema de Say (1767-1932) precedeu o Keynesianismo, e tinha a concepção “que toda a oferta cria sua própria demanda e, assim, o mercado pode se manter em equilíbrio pela sua própria dinâmica” (PEREIRA, 2011, p. 90). A ideia original de que uma “mão invisível” regulava o mercado.

²⁵ Russell Kirk (1918-1994), conhecido como o pai do movimento conservador, escritor e colunista, publicou mais de trinta livros, sendo um dos mais conhecidos a *Mentalidade Conservadora (The Conservative Mind)*, que foi publicado em 1953. De acordo com o Portal Conservador, Kirk influenciou duas gerações de conservadores nos Estados Unidos, inclusive no exterior <<https://portalconservador.com/quem-foi-russell-kirk>>, acesso em: 16 de abril de 2019).

²⁶ Discussão que será aprofundada no item 2.2.1 ao abordar a crise do *Welfare State*.

Nesse discurso é possível notar aspectos discriminatórios, imperialistas e de intolerância (SOUZA, 2016).

Diante da afirmação de Souza (2016), o conservadorismo “aparenta representar o recrudescimento das perspectivas de retrocesso civilizatório, de maneira mais acentuada que o neoliberalismo” (p. 208). As consequências deste último no Brasil, junto ao conservadorismo, no que se refere às políticas sociais, expressam “crescimento da intolerância e da agenda de ataques aos direitos civis, políticos e sociais”²⁷.

No entanto:

o conservadorismo procura se apresentar como posição política desprovida de consequências para a sociabilidade, como meros “traços de personalidade”, como tendências subjetivas, ou então, como movimento político empenhado na preservação dos diferentes “estilos de vida” individuais, em momentos de crise e transição política, que geralmente causam certa insegurança na população (SOUZA, 2016, p. 210).

Contrários às mudanças drásticas/radicais/imediatas, retomando à “prudência” e à “maturidade políticas”, como algo intrínseco ao ser humano, o discurso conservador contemporâneo possui alguns pontos relevantes:

o conservadorismo faz a crítica das “ideologias” e se apresenta como uma “forma de ser” não ideológica; em contraste com o fundador da tradição, Edmund Burke, os contemporâneos valorizam e defendem o presente contra as “ideologias totalitárias”; adota posições pragmáticas e imediatistas, baseando escolhas e alternativas políticas e individuais tão somente na situação dada tal como se apresenta no aqui e agora; é favorável às mudanças realizadas “pelo alto”, desde que permaneçam subsumidos os interesses das classes dominadas (SOUZA, 2016, p. 211-212).

No Brasil, o conservadorismo adere tanto a concepções liberais quanto anti-historicistas:

O conservadorismo no Brasil realiza uma tarefa adicional, no sentido da acumulação de forças. De um lado, adere, seletivamente, a alguns cânones da concepção liberal (especificamente) para a economia e, de outro, realiza uma cruzada anti historicista no campo das ciências sociais e do debate político, defendendo uma concepção “presentista” de mundo — exceto, em alguma medida, o pensamento sociológico

²⁷(Ibid., p. 210).

de Giddens e Beck. Isto é, apenas a manutenção do imediato aqui e agora interessariam à política e às ciências. Esse “presentismo” opera um traço fundamental da decadência ideológica que permeia o pensamento burguês: a desistoricização do tempo presente. Com isso, observa-se a adesão do conservadorismo “presentista” ao pragmatismo.

A relação do conservadorismo com a categoria da razão é contraditória e bifurcada. De um lado, há uma vertente importante e ativa de conservadores irracionalistas, herdeiros de Burke e defensores dos “instintos”, dos “sentimentos”, das “formas de ser”, como expressões intocáveis e orientadoras da “alma humana”. Essa vertente condena a razão e o racionalismo como fontes de conhecimentos abstratos e artificiais, fadados a engendrar formas embrionárias de “totalitarismos” (SOUZA, 2016, p. 211-212).

Essa fusão e aprimoramento do pensamento conservador, por meio das áreas do conhecimento (ciência), dentro da *vertente racionalista*, funde-se ao liberalismo presente, com vistas a uma sociedade alicerçada nos pensamentos/princípios conservador(es), que valorizam o “saber prático”.

Ao mesmo tempo, ciências como a filosofia e a sociologia contribuem com a “ampliação e sofisticação dos valores da tradição conservadora”, elaborando conceitos que aperfeiçoam o conservadorismo dentro do movimento político que representa o pensamento conservador contemporâneo.

Diante do exposto, é possível observar a complexidade do pensamento conservador contemporâneo, uma vez que não há clareza na identificação de suas expressões, ao apresentar um discurso eclético e cheio de contradições. Este se fundirá ao liberalismo, identificando “o mercado como uma das instituições Conservadoras por excelência que ajudaria preservar a ordem social” (GASRCHAGEN, 2015, p. 15 apud SOUZA, 2016, p. 213-214), compreendendo o presente como o real que deve ser conservado, e o Estado como “fonte de desequilíbrio e ruptura”²⁸.

Se o Estado pode ser considerado protagonista no processo de desequilíbrio e ruptura das relações sociais, logo, um Estado protetivo, o qual prioriza políticas sociais, é alvo dos conservadores. Dessarte, o Estado pouco interventivo é o ideal para um governo conservador. Tal prerrogativa vem de encontro com o neoliberalismo e se convergem, dificultando a identificação de ambos nesse processo, inclusive.

Ao mesmo tempo, “é fato que a interferência estatal sempre foi e continuará sendo indispensável ao modelo econômico capitalista de uma maneira geral”

²⁸(Ibid, p. 213).

(PEREIRA, 2013, p. 102), visto que o mínimo de intervenção é necessário para conter as massas.

A proteção social estatal, embora aceita, deve ser focalizada nos mais necessitados, temporária e comprometida com o mínimo, permitindo, segundo eles, que os beneficiários possam reerguer-se com suas próprias forças. A criação de uma “rede de proteção social” (safety net) voltada para os miseráveis e que leve em conta estas propriedades é admitida; e o *workfare*²⁹ (bem-estar em troca de trabalho), considerado ideal (PEREIRA, 2013, p. 112).

Kirk (2014, apud Souza, 2016), atribuiu às políticas sociais “uma forma moderna de confisco dos bens dos indivíduos, devendo, portanto, ser rechaçadas como aceitáveis porque seriam violadoras dos direitos individuais” (p. 165). Para Kirk, assim como para os conservadores de maneira geral, o direito à propriedade é um dos principais princípios a serem resguardados, o que foi questionado no período da Revolução Francesa. Para o autor, portanto, as políticas sociais são como um agravo a esse *direito*, uma vez que, para Edmund Burke, a propriedade, é compreendida como primordial para a sociedade.

ao confiscar parcela da riqueza dos indivíduos, as políticas sociais, na medida em que não exijam uma contrapartida regulada pela lógica do mercado e do empreendedorismo, estariam na verdade viciando e favorecendo o ócio entre as classes populares. Sua plataforma defende a redução do Estado às funções de “guarda-noturno”, inclusive na política econômica. O conservadorismo se coloca contrário, por exemplo: à regulação tributária, ao planejamento, à influência sobre as taxas de juros e inflação, identificadas como estratégias “socialistas” (KIRK, 2014 apud SOUZA, 2016, p. 165).

Se há um entendimento que prevalece entre os conservadores clássicos e contemporâneos, é um Estado que não deve realizar serviços de assistência social/caridade, cabendo tal função “a começar pela família e incluindo a vizinhança e a Igreja, que estão devidamente constituídos para prestar assistência na forma de auxílio-mútuo” (NISBET, 1987, p. 105). Dessa forma, as expressões do conservadorismo contemporâneo sobre esse aspecto prevalecem até os dias atuais e se expressam também no que se trata das novas políticas sociais de ativação e o *workfare*.

²⁹ Sobre o *Workfare* e suas características será abordado no capítulo 3.

Assim, o *welfare* tendendo a desfinanciar e focalizar políticas públicas, de caráter compensatório, visa novas formas de fazer política, ao fragilizar os direitos sociais e obrigar o trabalhador a se inserir no mercado de trabalho, formal ou informal, independente se o mercado terá condições de fornecer empregos a todos.

Outro aspecto do pensamento conservador contemporâneo - imprescindível para se compreender o cenário econômico, social e político do mundo e do Brasil - é o surgimento da Nova Direita e do neoconservadorismo, elementos, que serão abordados de forma breve a seguir.

2.1.2 A Nova Direita e o Neoconservadorismo no Brasil

Para Pereira (2013) ao mesmo tempo em que o neoliberalismo nascia e se fortalecia no mundo em meados do século XX, o neoconservadorismo começou a despontar como uma ideologia presente no contexto dos Estados Unidos da América – EUA, inicialmente na década de 1930. Seus principais representantes³⁰ iniciavam suas análises neste período, mas foi somente nos anos 1960/1970 que, de fato, essa linha de pensamento passou a influenciar governos e expressar suas concepções no mundo.

Do exposto, entende-se que a concepção da Nova Direita, além de produto direto das dificuldades econômicas geradas pelas crises pós-II Guerra Mundial, foi uma reação ao contínuo aumento dos gastos sociais com bem-estar; reação esta que teve forte embasamento no pensamento liberal e conservador, reinterpretado em novas ideologias supostamente mais afinadas com as questões políticas e sociais contemporâneas – neoliberalismo e neoconservadorismo (PEREIRA, 2013, p. 114 e 115).

Para PEREIRA (2013) a Nova Direita é:

uma poderosa – às vezes até mesmo estridente – crítica com uma firme base ideológica. Ela colocou um claro desafio ideológico para a sabedoria convencional e forçou uma série de questões importantes e negligenciadas de volta a um lugar central na análise do papel do Estado no bem-estar (GEORGE; WILDING, 1994, p. 15 apud PEREIRA, 2013, p. 115).

³⁰ “Durante os anos de estudos no *CityCollege de Nova York*, Irving Kristol, considerado o pai do neoconservadorismo, e seus colegas Irving Howe, Nathan Glazer e Daniel Bell (todos notáveis partidários desta ideologia), costumavam se reunir em uma cafeteria da Universidade para compor um grupo de trotskistas radicais” (PEREIRA, 2013, p. 108).

A autora complementa que essa crítica ao Estado de Bem-Estar (*welfare state*), para os adeptos da Nova Direita, considera os seguintes aspectos:

a impossibilidade de criação de um Estado de Bem-Estar completo e abrangente; a visão equivocada sobre a natureza humana e a ordem social; as ideias erradas sobre o próprio Estado de Bem-Estar; a ameaça que o Estado de Bem-Estar representa para a liberdade; a ineficiência e ineficácia deste tipo de instituição; e, finalmente, os seus caracteres economicamente, socialmente e politicamente danosos (GEORGE; WILDING, 1994 apud PEREIRA, 2013, p. 115).

Para Biachi (2019), as “Novas Direitas”³¹ surgem com discursos de moralizar a política, acabar com a corrupção, combater o populismo, (mas manter o nepotismo), dentre outros aspectos contraditórios. O neoconservadorismo, tenta “conciliar o autoritarismo próprio da antiga tradição com a democracia representativa, estabelecendo, porém, fortes limites ao funcionamento desta” (BIANCHI, 2019, p. 19).

Portanto, embora a teoria neoliberal clássica apregoe a liberdade absoluta dos indivíduos perante o autoritarismo estatal, a pragmática da Nova Direita seguiu caminho inverso, já que o “Estado tem-se tornado mais poderoso sob as políticas neoliberais de mercado” (PETERS apud AFONSO, 1999, p. 141). A união entre o neoliberalismo – que, segundo Outhwaite e Bottomore (1996, p. 526), “de todas as doutrinas da Nova Direita, tem sido, de longe, a mais influente nos governos” – e o neoconservadorismo, reforçou a nova práxis direitista presente em praticamente todo o mundo ocidental, desde os anos 1980, incluindo a proteção social (PEREIRA, 2013, p. 102-103).

O neoconservadorismo conseguiu visualizar uma possibilidade de unir a elite política e empresarial que sempre permaneceram no poder no Sistema Capitalista, aliando-se à elite da democracia representativa (BIACHI, 2019).

O corte nos salários e o desemprego constituíram um difícil revés para a proteção social regida pelo direito; pois, para tanto, as legislações trabalhistas, conquistadas pelos trabalhadores, tiveram que ser alteradas para facilitar às empresas as demissões e o agir com maior independência no processo de contratação e remuneração dos empregados. Disso resultou um cenário que impôs regressão à proteção social como direito, regressão esta que se tornava maior quanto mais a ofensiva neoliberal adotava propostas que transferiam

³¹ “Novas Direitas”, no sentido de que não havia o predomínio de uma única vertente nos discursos defendidos por seus representantes mais expressivos, sendo a contradição uma das características mais presente do neoconservadorismo.

para os pobres, os desempregados, os jovens, as mães solteiras e todos os segmentos sociais que requeriam proteção do Estado, a responsabilidade pela sua autossustentação (PEREIRA, 2013, p. 21).

Além desse aspecto, é preciso recordar que países como o Brasil em sua formação sócio-histórica possuem um passado escravocrata, paternalista, clientelista e eleitoreiro, que prevalece em muitos aspectos até os dias atuais, expressando elementos conservadores:

A avaliação do passado colonial parece ser uma questão-chave, e espinhosa, que o pensamento conservador brasileiro deve enfrentar. Como valorizar formas passadas de organização social e política em países como o nosso, que só existem enquanto tais justamente a partir do rompimento com o passado, por meio da emancipação política? Por outro lado, diferentemente de outros países da América ibérica, no Brasil houve relativa continuidade em relação à situação colonial no pós-independência, tanto em termos políticos, com a permanência da monarquia encabeçada pelos Braganças, quanto socioeconômicos, com a persistência da escravidão, do latifúndio, da agricultura de exportação (FERREIRA; BOTELHO, 2010, p. 12-13).

Essa forte presença e permanência do passado colonial no Brasil demonstra o conservadorismo na história do país que, mesmo após a “independência”, manteve as relações sociais da mesma maneira por um longo período.

Outro fator singular dos países da América perpassa pela discussão que Bernardo Ricupero (2010) realiza sobre o *Conservadorismo Difícil*, ao analisar que, no caso do Brasil:

é muito difícil, como já foi dito, para conservadores na América valorizar o passado porque esse passado é o passado colonial. Aceitá-lo seria, no limite, valorizar a dominação das antigas metrópoles, e pôr em questão a própria independência. Tal situação é diferente na Europa, onde ante as turbulentas transformações do final do século XVIII, se podia olhar com nostalgia para uma certa ordem que se acreditava reinar durante o feudalismo (RICUPERO, 2010, p. 78-79).

Isso sem falar da forte presença da Igreja Católica - em especial no período colonial e que também perdurou até os séculos XX e XXI - que influenciou decisões de cunho político e social no Estado, bem como nas instituições brasileiras. Isso pode ser notado nas instituições que prestavam assistência social à população pobre, ou seja, entidades que estavam diretamente ligadas à igreja e executavam o assistencialismo.

Para Biachi (2016) a “religião e política sempre andaram de mãos dadas no Brasil, e correntes religiosas reacionárias marcaram a vida da República” (p. 20), em especial o catolicismo reacionário, no início da década de 1920, que apoiou o antiliberalismo e anticomunismo, defendendo os “valores da família, da nobreza, da vida rural e da comunidade” (p. 20), com inspiração no pensamento contrarrevolucionário, que combatia os ideais da Revolução Francesa, e defendiam princípios do passado medieval.

É importante contextualizar que o neoconservadorismo, mesmo surgido no início do século XX, somente se expressará no Brasil após as décadas de 1970, visto que essa disseminação do pensamento neoconservador não é homogênea e linear, mas complexo e contraditório.

Biachi (2016) acrescenta que a presença de um neofundamentalismo na atualidade, ao contrário do início da década de 1920, é apoiado pelas igrejas evangélicas, que “abraçam os valores da sociedade capitalista e fazem do empreendedorismo e da propriedade sua teologia” (p. 20), resgatando valores defendidos no início do século XX, na família enquanto base e “célula fundamental da sociedade”:

Organizado politicamente e com efetiva representação parlamentar desde o final da década de 1980, o neofundamentalismo tornou-se protagonista de forte reação cultural em defesa de uma visão de mundo considerada ameaçada por uma frente única formada por comunistas, feministas, gays e umbandistas. Defendem a “escola sem partido”, contestam o ensino da “ideologia de gênero”, atacam a adoção do “kit-gay” e advogam contra as religiões de matriz africana. Às políticas de reconhecimento contrapõem o discurso da negação das diferenças (BIACHI, 2016, p. 20).

O neofundamentalismo, aliado ao neoconservadorismo, exerceram papel protagonista no pleito eleitoral de 2018, nas eleições para Presidência da República do Brasil. Neste pleito, foi eleito o atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, cujo discurso conservador com suas expressões fez-se presente durante toda campanha eleitoral.

O aspecto contraditório prevalece nesse contexto de diferentes correntes político-culturais das “novas direitas”, que não são homogêneas entre si, mas heterogêneas:

As mesmas pessoas que abominam o ativismo governamental, filho bastardo do sufrágio universal, clamam por uma saída autoritária; denunciam a intromissão do Estado na vida das pessoas e defendem a criminalização de usuários de maconha; exigem que a família seja deixada em paz pelos poderes públicos e propõem uma regulamentação legislativa sobre o conceito de família; protestam contra o totalitarismo e advogam um controle policial sobre os corpos das mulheres; pedem o fim da “doutrinação de gênero” e reivindicam a obrigatoriedade do ensino religioso, querem a liberdade religiosa e propõem restrições às religiões de matriz africana (BIACHI, 2016, p. 20).

Essa contradição presente no neoconservadorismo com bases neofundamentalistas e no neoliberalismo, possuem um aspecto comum que, para o autor, esta relacionado com a “possibilidade de autonomia e emancipação dos indivíduos”³², ou seja, na ausência de condições que promovam a emancipação e autonomia do indivíduo, características presentes no discurso neoconservador das “novas direitas” no contexto do Brasil atual.

Logo, se o pensamento conservador brasileiro pode ser considerado “não como meras descrições externas, mas como forças sociais que também tem influenciado a modelagem das práticas e das próprias instituições políticas” (VIANNA apud FERREIRA; BOTELHO, p. 22), o que dizer das Políticas Sociais, em especial as de Proteção Social, conhecidas na Europa como o fenômeno do *Welfare State*?

Finalizando, a Nova Direita “repudia e desacredita a ideia de universalidade” (PEREIRA, 2013, p. 115):

Desse modo, para os partidários da Nova Direita, a interferência intencional no *status quo* – especialmente na esfera social – por meio do planejamento racional, além de ser impraticável, poderá ser nociva à estrutura, naturalmente organizada. Tal argumentação gira em torno da incapacidade humana de conhecer todos os fatores necessários para a implementação de políticas universais, face à crescente complexidade da vida social. Esta complexidade, típica de conjuntos heterogêneos e multifacetados, explica, em tese, a descrença dos novos direitistas no estabelecimento de benefícios, programas e projetos verdadeiramente públicos e, portanto, de todos. Para eles, o acordo entre grupos de interesses distintos, essencial para a provisão de proteção social global, só é exequível quando relativo aos meios; os fins jamais poderão ser consensuais (GEORGE; WILDING, 1994 apud PEREIRA, 2013, p. 116).

Considerando o conservadorismo em sua mais nova roupagem, o neoconservadorismo tem se expressado nas políticas sociais do Brasil. É possível,

³² (Ibid., p. 20).

desse modo, afirmar que o Estado brasileiro manteve em suas bases princípios conservadores que se manifestam até os dias atuais, na tentativa de se estabelecer um sistema de proteção social, assunto que será abordado a seguir.

3. EXPRESSÕES DO CONSERVADORISMO NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Ressalta-se que o grande marco para as Políticas Sociais no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, no entanto, para compreendermos esse momento, precisamos retomar alguns pontos conceituais sobre a proteção social, mas para isso, será necessário contextualizar o que houve em escala mundial e, posteriormente no Brasil, com relação ao surgimento das primeiras políticas sociais.

A proteção social pode ser compreendida como uma intervenção social, cujo objetivo é “aliviar e prevenir a privação material de grandes parcelas das sociedades” (PEREIRA, 2013, p. 14). No decorrer da história, diversos foram os modelos de proteção social adotados em diferentes países, muitos com inspiração nos princípios cristãos, por meio da “caridade, beneficência, filantropia e assistência privadas como virtudes altruísticas ou, ainda, deveres morais de ajuda voluntária e solidária aos desvalidos”³³.

O termo proteção social não expressa um corpo coerente de significados, construído a partir da captação sistemática de evidências e indicadores no mundo real. Em vista disso, parafraseando Romero (1998), tem-se a impressão de que existem tantas definições de proteção social quanto são os autores que falam ou escrevem sobre ela. Ademais, o referido termo possui várias denominações, que lhes são sinônimas; sem falar que ele se sobrepõe, quando não se identifica, com outros termos mais precisos teoricamente os quais, no geral, possuem vínculos institucionais comuns e perseguem os mesmos objetivos, tais como: seguridade social, bem-estar social, política social, como já indicado. Estes termos, por sua vez, estão associados a outros, que lhes são correlatos, mas que indicam uma qualidade particular. É o caso do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). (PEREIRA, 2013, p. 32-33).

É diante dessa *qualidade particular*, mencionada por Pereira (2013), que será discutido brevemente o *welfare state*, como um dos modelos de proteção social que mais beneficiaram a classe trabalhadora.

O *Welfare State* foi um fenômeno que surgiu na Europa, no fim do século XIX como resposta do Estado burguês às requisições da classe trabalhadora em razão do processo de industrialização, das necessidades e conflitos sociais adjuntos a essa revolução.

³³ (Ibid., p. 14).

Embora o nome *Welfare State* só tenha sido adotado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, por indicação do arcebispo inglês William Temple, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa denominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado. Correntemente, existem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State*, além de Estado de Bem-Estar, como Estado Providência, Estado Assistencial e Estado Social. (...) sua tradução para a língua portuguesa do Brasil – Estado de Bem-Estar (PEREIRA, 2011, p. 23).

A análise realizada por Ian Gough, considerou o *Welfare State* como um acordo entre capital e trabalho organizado, significando “uma das facetas do Estado capitalista contemporâneo, sua faceta social. Segundo Arretche, para o autor, existe o Estado e suas atividades de *welfare*: os programas sociais” (GOUGH, 1979, apud ARRETCHÉ, 1995, p. 23).

A concepção de que o *Welfare State* foi um fenômeno exclusivo da Grã-Bretanha, por ter surgido em solo britânico, possuía características distintas e próprias desse contexto de industrialização, (MARSHALL, 1963, apud PEREIRA, 2011, p. 24). No entanto, essa concepção foi questionada, a partir da década de 1970, após estudos em diversos países sobre a provisão de serviços sociais (políticas sociais), por meio de análise comparada, sobre o *Welfare State*, ao compreender essa prática como “um fenômeno comum a todas as sociedades capitalistas” (JOHNSON, 1990, p. 18 apud PEREIRA, 2011, p. 24).

Após a Segunda Guerra Mundial, países como os Estados Unidos da América – EUA e Japão aderiram à socialdemocracia³⁴, e compreendiam:

que o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado (...) Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (...) Essa forma de organização político-econômica é hoje denominada normalmente “liberalismo embutido” (HARVEY, 2008, p. 20).

³⁴A socialdemocracia foi resultado de intensas movimentações políticas, econômicas e sociais que “Embora não haja uma experiência social-democrática definitiva, com o seu movimento em direção ao centro do espectro político, a socialdemocracia, produto de uma longa evolução política no radicalismo europeu, universalizou-se agora como a principal alternativa ao Estado de Bem-Estar” (DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, 1996, p. 699).

Foi esse “liberalismo embutido” o responsável pelo crescimento da economia nos países de capitalismo avançado, em especial nas décadas de 1950 e 1960, período em que “a ampliação dos gastos públicos e a criação do Estado de bem-estar social, as intervenções ativas do Estado na economia, e algum grau de planejamento do desenvolvimento caminharam lado a lado” (HARVEY, 2008, p. 21), incidindo no crescimento dos países e fortalecimento dos sindicatos, que tinham voz ativa nas decisões do Estado.

Pode-se inferir que a origem do *Welfare State* está diretamente ligada às concepções teóricas da época (século XIX), partindo do entendimento singular dos idealizadores de cada local/país, de como deveria funcionar a Proteção Social. Diferentes são os sistemas de proteção social existentes no mundo, e de maneira muito particularizada esse processo se construiu, com grande influência, da classe trabalhadora, inclusive:

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores (Coutinho, 1996; Barbalet, 1989) são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

Segundo Behring e Boschetti (2011), a iniciativa estava longe de significar a busca, por parte do Estado, em melhorar as precárias condições de trabalho da população. O fornecimento dos “seguros sociais”, ocultava a intenção de desmobilizar as lutas da classe trabalhadora organizada, que se encontrava articulada naquele momento.

Esse modelo bismarckiano, dos seguros sociais, prevê a contribuição prévia, “o acesso condicionado a uma contribuição direta, anterior, e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada” (Idem, 2011, p. 66).

A proteção social obrigatória aos trabalhadores, “sob responsabilidade estatal”, expressa no modelo de sistema de seguros sociais, idealizado por Bismarck, é o grande marco das primeiras políticas sociais (DORION; GUIONNET, 1993, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 66),

Outro modelo de proteção social, que posteriormente surgirá como uma crítica ao modelo bismarckiano, ficou conhecido como Plano Beveridge, que inicialmente, surge na Inglaterra em 1942, e inova na forma de organizar as políticas sociais, pensando a proteção social dentro de outra perspectiva:

O Plano Beveridge foi publicado no Brasil em 1943, sob o título O Plano Beveridge: relatório sobre seguro social e serviços afins". (...) Na tradução brasileira, assim como na portuguesa, o termo utilizado foi "segurança social" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 93).

São princípios que compõem e estruturam o Plano Beveridge:

1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma "rede de segurança" de serviços de assistência social" (MISHRA, 1995, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 94).

No entanto, em meados do final da década de 1960, "o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes" (HARVEY, 2008, p. 22).

O desemprego e a inflação se ampliavam em toda a parte, desencadeando uma fase global de "estagflação" que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas keynesianas já não funcionavam (HARVEY, 2008, p. 22).

Essa polarização do debate, ocasionada pela crise de acumulação, no final da década de 1970 e a década de 1980, evidenciam uma possível "crise" do modelo de Bem-Estar Social.

PEREIRA (2013) ao se referir a crise do Estado de Bem-Estar considerou o seguinte:

De fato, a busca coletiva por soluções à suposta crise do Estado de Bem-Estar forneceu os subsídios necessários para a construção de uma variedade de ideologias contrárias à equidade e à universalidade na proteção social que, a despeito de suas oposições e variações teóricas, se uniram em torno de um ideal comum: a crítica ao modelo intervencionista posto em prática nas democracias capitalistas a partir do Segundo Pós-Guerra (p. 100-101).

A autora complementa que o resultado dessa junção neoliberal-neoconservadora convergiu em um “Estado socialmente limitado, não garantidor de direitos sociais, provedor de políticas de proteção social residuais, contingenciais e estigmatizantes, por um lado, embora forte, centralizador e controlador, por outro” (p. 101-102). Essa organização envolvendo Estado e sociedade influenciará os países da América Latina. Contudo, cada país construirá seu sistema protetivo moldado a suas condições sócio-históricas.

No Brasil, as primeiras políticas sociais existentes remeteram às ações de cunho assistencialista, celetista e focalista, e datam do início do século XX. Um dos grandes marcos das primeiras intervenções estatais foi a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, previstas na Lei que ficou conhecida como Eloy Chaves, de 1923, que torna obrigatória a criação dessas Caixas para algumas categorias profissionais, como os marítimos e ferroviários (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para Behring e Boschetti (2011), essas categorias profissionais foram estratégicas, devido a grande importância destas na economia do país, no início do século XX, baseada na monocultura cafeeira, o que representava em torno de 70% do Produto Interno Bruto – PIB nacional. Estes profissionais, justamente por serem ligados a produção e exportação do café, possuíam reconhecimento dos seus direitos trabalhistas e previdenciários..

Por conseguinte, a crise do capital de 1929 ocasionará uma mudança de forma geral na economia dos países europeus centrais, e em especial, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, fato que implicará em uma paralisação do comércio do café.

Outro marco importante no país foi a criação do Ministério do Trabalho:

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do

desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 106).

É imprescindível retomar que o *Welfare State* nos países de capitalismo maduro (Europa), nos quais o Estado de Bem-Estar de fato se concretizou por um período, muitas políticas sociais se tornaram acessíveis para a população. No entanto, no Brasil, diante de um contexto econômico e social advindo de um passado colonial e escravista, com forte presença do autoritarismo, como se registra na história brasileira no período da Ditadura Vargas na década 1930, implantar políticas sociais universais certamente não era uma prioridade política naquele momento.

Nas décadas seguintes, o Estado Social brasileiro permaneceu com caráter corporativo, contemplando trabalhadores com vínculo empregatício formal, correspondendo a uma pequena parcela de trabalhadores; além do caráter fragmentado e clientelista fortemente presente nos serviços sociais, como de assistência social.

No ano de 1943, é promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, com características particulares do Brasil seguindo uma tendência internacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A década de 1940 ficou ainda marcada pela ditadura Vargas (1943-1945) que, sob a pressão norte-americana, posicionou-se a favor dos países aliados³⁵ na Segunda Guerra Mundial.

Após a morte de Getúlio Vargas, e seus 15 anos de gestão, o Brasil entra em um novo período econômico e social, não sendo mais o mesmo país de quando Vargas o assumiu como presidente da república, mas dentro de uma realidade mais urbanizada, com algumas indústrias significativas, contudo, sem perder sua raiz agrário-exportadora, o que resultou na Constituição de 1946, que inclusive retirava da ilegalidade, o Partido Comunista do Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O período seguinte, entre 1946-1964, segundo as autoras supracitadas, é “marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. A burguesia brasileira encontrava-se muito fragmentada e a maior expressão disso eram

³⁵Estados Unidos da América – EUA, Inglaterra, França, dentre outros países.

suas organizações político-partidárias” (2011, p. 109). Ou seja, fragmentada em três grandes partidos políticos³⁶.

O Golpe Militar de 1964 abarcou aspectos políticos, sociais e econômicos que foram introduzidos na Política Social do Brasil e ficaram conhecidos como “a *estratégia conservadora*”, denominação utilizada por FAGNANI³⁷.

A estratégia conservadora possui cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964/85 – educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público. São eles: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços; e reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1997, p. 185).

Ponto a ponto, Fagnani realizou uma análise de cada aspecto elencado, atribuindo o caráter clientelista como um elemento presente, como é possível observar na citação a seguir:

Esse traço reflete formas tradicionais de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, nos três níveis de governo. As práticas mais comuns são o empreguismo, a indicação de profissionais para cargos públicos, a expansão da infra-estrutura social segundo critérios eleitorais sem base técnica e a oferta assistencialista de bens e serviços. Essa característica estrutural também interfere perversamente nos programas sociais, em detrimento da sua efetividade (FAGNANI, p. 189).

Não é possível, portanto, deixar de vincular o clientelismo da estratégia conservadora, pois este contribuía, e contribui, para a manutenção do sistema vigente.

Um dos aspectos destacados na abordagem de Fagnani é a “*expansão da cobertura*”, a qual visava o aumento quantitativo da “oferta de bens e serviços na totalidade dos setores, refletindo na ampliação da capacidade de intervenção do

³⁶ União Democrática Nacional – UDN, Partido Social Democrático – PSD, e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

³⁷ As contribuições de Fagnani foram imprescindíveis para a realização desta pesquisa bibliográfica. Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (1976), Mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e Doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT/IE-UNICAMP) e coordenador da rede Plataforma Política Social - Agenda para o Desenvolvimento (www.plataformapoliticasocial.com). Além de seu currículo, Fagnani possui pesquisas com grande importância sobre as políticas sociais no Brasil.

Estado no campo social, fruto das reformas implementadas de forma autocrática no pós-64” (FAGNANI, 1997, p. 190).

Nessa característica, fica evidente que a população pobre passa a ser o público mais prejudicado com a impossibilidade de acesso às políticas sociais. Isso é possível observar nas considerações do autor, pois há uma previdência com critérios rigorosos para acesso aos benefícios, baixas aposentadorias/benefícios concedidos e acesso somente para trabalhadores com registro em carteira, algo que, posteriormente poderia favorecer-los a se aposentar pela previdência.

Um período de reformas institucionais, administrativas e fiscais se iniciava sem priorizar a proteção social:

As reformas institucionais, por sua vez, visavam ampliar as bases de financiamento da economia, que à época se constituíam em obstáculos estruturais ao desenvolvimento, dadas suas limitações ante as necessidades da industrialização pesada (Cardoso de Mello, 1982). A reforma do sistema financeiro nacional criou novos instrumentos de mobilização de recursos e diversificação do crédito (reforma bancária, estruturação de um sistema de intermediação, introdução da correção monetária, instituição de títulos da dívida pública e criação do SFH). A reforma fiscal promoveu mudanças no sistema tributário nacional, com destaque para a introdução do conceito de imposto sobre o valor adicionado (criação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM) e o aperfeiçoamento do Imposto de Renda. A reforma administrativa, ao modernizar o arcabouço jurídico e administrativo do Estado, possibilitou a difusão das empresas públicas, instrumentos mais ágeis de gestão das políticas públicas. Em grande medida, o formato assumido pelo padrão de financiamento da política social durante o autoritarismo foi determinado por esse contexto. Em essência, nessa fase, o gasto social não podia pressionar o orçamento fiscal. Além disso, as reformas institucionais não foram concebidas visando ao sistema de proteção social. Em face desses marcos claramente delimitados, os mecanismos de financiamento do gasto social baseados nas contribuições extrafiscais emergiram como uma das poucas alternativas não conflitantes. (FAGNANI, 1997, p. 194).

A falácia do “milagre econômico”, em contrapartida ao agravamento das condições sociais do país, é questionada conforme destaca FAGNANI:

foi nesse período que as políticas sociais se apresentaram de maneira mais antagônica aos interesses dos segmentos subalternos da sociedade. Os impactos estruturais do recrudescimento do autoritarismo e do “milagre” econômico – uma combinação funesta – foram decisivos para a institucionalização da estratégia conservadora.

Entre 1968 e 1973, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a taxas anuais de aproximadamente 11%. Esse desempenho foi impulsionado pela maior disponibilidade de linhas de financiamento externo, em uma conjuntura de elevada liquidez internacional e taxas de juros relativamente baixas e estáveis, e pela expansão do crédito ao consumidor – no âmbito do recém-implantado sistema financeiro interno –, o que estimulou os setores de bens duráveis de consumo e da construção civil, que, por sua vez, produziram efeitos multiplicadores no conjunto da economia (1997, p. 204).

De 1974 a 1980, um novo período pode ser identificado, uma vez que uma mudança no discurso passa a incorporar as lideranças políticas, diante de um período de crise que ocasionará em alterações na redistribuição dos programas sociais:

Esse ímpeto redistributivo-reformista-conservador deve ser compreendido, em primeiro lugar, nos marcos do processo de abertura tutelada do sistema político – iniciado por Geisel – que resultou na reativação controlada dos mecanismos de representação da sociedade. Obviamente, a “redescoberta” da pobreza, na primeira metade dos anos 70, conflitava frontalmente com essa estratégia. Em segundo lugar, esse ímpeto é impelido pela “crise do milagre”, que se intensificou a partir de 1973 com a desaceleração do crescimento, ampliação das tensões inflacionárias e agravamento da crise cambial. Essa conjuntura induziu um novo ciclo de reorganização administrativa que visava, fundamentalmente, à racionalização dos dispêndios sociais. Nesse contexto, a coalizão governante tentou rever determinadas opções institucionalizadas na fase de abundância do “milagre”, opções essas que levaram à ampliação descontrolada e crescente do gasto social. É evidente o conflito entre os objetivos estratégicos de ampliar o caráter redistributivo, de um lado, e de racionalizar gastos sociais, de outro. Esses propósitos, por si sós contraditórios, esbarravam ainda em poderosos interesses particulares que se haviam cristalizado na burocracia pública no subperíodo anterior, o que dificultou a viabilização das reformas conservadoras e agravou a crise financeira das políticas sociais (FAGNANI, 1997, p. 207-208).

Esse período se destaca pela contradição de interesses, entre a necessidade de se aumentar a redistribuição com os programas sociais e, ao mesmo tempo, diminuir os gastos públicos.

Os anos de 1981 a 1984 ficaram conhecidos como o período do *esgotamento da estratégia conservadora*, compreendido “nos marcos do estiolamento do regime autoritário, que coincide com a crise financeira internacional, administrada internamente pela adoção de ajustamento recessivo” (FAGNANI, 1997, p. 211). A sociedade civil, organizada por meio de movimentos sociais engajados, exerceu papel fundamental nas mudanças do âmbito político, econômico e social nesse período,

exigindo a abertura política para participação da sociedade nas decisões políticas, assim como maior redistribuição dos recursos para as políticas sociais.

No limiar do ciclo autoritário, o processamento da agenda reformista foi impulsionado pelo agravamento da questão social em virtude do ajuste recessivo e do revigoramento do movimento oposicionista que culminou na mobilização em torno das “diretas-já”. A estratégia reformista é explicitada em diversos documentos oficiais, com destaque para a Comissão para o Plano de Governo (COPAG), o Plano de Prioridades Sociais para 1985, o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República (I PND-NR) (1986/89), o Plano de Prioridades Sociais para 1986 e o Plano de Metas (1986/89) (FAGNANI, 1997, p. 215).

Esse período compreendeu mudanças de aspectos emergenciais e estruturais que impactariam os anos seguintes:

A estratégia delineada apoiava-se em ações de natureza e temporalidade distintas. De um lado, medidas de caráter emergencial visavam a objetivos de curto prazo, sobretudo quanto à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta. De outro, medidas de caráter estrutural, com objetivos de maior prazo, davam prioridade ao crescimento econômico sustentado, com ampliação do emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de renda e riqueza; a incorporação na agenda governamental de questões historicamente excluídas, como a reforma agrária, o seguro-desemprego e a revisão da legislação trabalhista e sindical; e a revisão da estratégia autoritária para as políticas sociais, a fim de promover a descentralização político-administrativa, ampliar os canais de participação e de controle social nos processos decisórios, redefinir o padrão regressivo de financiamento, universalizar o acesso e ampliar os seus impactos redistributivos (FAGNANI, 1997, p. 215).

Dentre os avanços no âmbito dos direitos sociais conquistados e mencionados por Fagnani (1997), ressalta-se a previsão do orçamento da Seguridade Social, que também foi objeto de análise dos reformistas e que, nesse período de redemocratização e de participação da sociedade organizada, foi fundamental:

O orçamento da seguridade, previsto no artigo 195, representou outro avanço, por facilitar o controle da sociedade sobre a gestão financeira do principal sistema de proteção social do país, que se pretendia edificar. Houve também avanços formais expressivos nos três setores que integram a seguridade – previdência social, saúde e assistência social –, no sentido da ampliação dos direitos, universalização do acesso e descentralização das ações (FAGNANI, 1997, p. 219).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o termo Seguridade Social aparecerá remetido à concepção de proteção social idealizada como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (VIANNA, 1997, p. 141).

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

Dessa forma, a proteção social brasileira, historicamente, atuou de forma paternalista, focalista e clientelista, visando finalidades eleitoreiras, aspectos que permaneceram em muitas práticas presentes na gestão das políticas sociais mesmo após a Constituição Federal (1988).

Em contrapartida a esse avanço legal, há uma contrarreforma conservadora (FAGNANI, 1997) no período seguinte determinado pelo autor (1987 a 1992), marcado pela retomada de representantes da base conservadora:

O início da contrarreforma conservadora intensifica-se a partir de 1987 – e prossegue até o final do governo José Sarney em março de 1990 – quando ocorre a fragmentação da Aliança Democrática e as lideranças “históricas” do PMDB são deslocadas de postos estratégicos do Executivo. Comandada pelo Presidente da República, a velha “fronda conservadora” recompõe suas forças, regressa ao centro do poder e assume a dianteira do processo político. O grave quadro de crise e instabilidade macroeconômica funcionou como poderoso aliado dessa reação (p. 220).

No início da década de 1990, há uma propagação nas mídias (jornais, rádios e televisão), no âmbito político e por meio de intelectuais, com discursos em defesa das reformas. “A era Fernando Henrique Cardoso (FHC), como ficou conhecida, foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de *outsider* (ou “o que vem de fora”) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 148).

Eram reformas visando os ditames do mercado internacional, e interesses do grande Capital:

num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então a frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) (BEHRING; BOSCHETTI, p. 148).

Logo, no momento em que o país caminhava para avanços efetivos no campo dos direitos sociais, uma vez que, no âmbito da legalidade, a Constituição abria caminhos para a ampliação das políticas sociais; em contrapartida, no aspecto da gestão, reformas eram idealizadas e aplicadas dentro do governo, implicando diretamente na condução das políticas sociais, novamente, sob a perspectiva econômica.

Dessa forma, para Behring e Boschetti (2011), diante de uma cultura antidemocrática e conservadora da burguesia brasileira, “empreender reformas democráticas, num país como o Brasil, poderia implicar em um processo de radicalização e de ultrapassagem do Estado burguês, já que elas podem superar a si mesmas” (p. 151).

Consideramos, assim, que houve avanços na promoção de um Estado Social, mas sempre sob um “olhar atento” e controle das classes dominantes, mantendo as “*classes perigosas*”³⁸ em seu devido lugar.

Desse modo, são retomadas questões como:

- ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal, como a descontinuidade do setor agrário, por exemplo, que dentro dos ideais reformistas haviam sido retomados, mas nesse momento já “perde forças”;

- ausência de financiamento na área social, nas palavras de Fagnani, “‘desmonte’ orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta constitucional” (1997, p.220);

- de certa maneira, diante de um executivo repleto de “conservadores” aliados aos neoliberais, que defendiam a privatização de estatais e abertura para as terceirizações que logo atrairiam a iniciativa privada, como um *déjà vu* do período da

³⁸ Expressão utilizada Behring e Boschetti (2011).

Ditadura Militar, uma “oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista, tanto em sua fase constituinte, quanto na regulamentação complementar entre outubro de 1988 e março de 1990” (FAGNANI, 1997, p. 220).

Essa retomada conservadora dificultou o rompimento com as ações de cunho assistenciais-clientelistas, perdurando em práticas assistencialistas executadas pelas Organizações Não Governamentais – ONGs e desobrigando o Estado de assumir esse papel, terceirizando para essas entidades a função de executar ações de cunho assistencial, mas, desta vez com recursos públicos financiando as praticas.

Esse conservadorismo presente nos espaços políticos foi, de certa forma, um dos grandes responsáveis pelo retrocesso em diversos pontos objetivados pela agenda reformista.

“A seguridade social deixa de contar com uma parcela significativa de recursos, relativa às contribuições sociais e às transferências da União, seja pelo não cumprimento dos dispositivos constitucionais, seja pela retenção dos recursos no Tesouro Nacional. Além disso, como não existe o orçamento da seguridade social, não há qualquer controle sobre a utilização de eventuais excessos de arrecadação que venham a se verificar, o que desobriga a União a repassar esses recursos à seguridade. O resultado é que a União passa a ser financiada pela seguridade e não ao contrário, como estabelece a Constituição” (AZEREDO, 1990, p. 5-6 apud FAGNANI, 1997, p. 223).

Diante da ausência de financiamento e do descumprimento da Constituição Federal de 1988, como no caso das disposições transitórias que previam o prazo de seis meses para que o Executivo apresentasse proposta para organizar a seguridade social e pensando-se no custeio dos benefícios, o referido projeto de lei simplesmente não foi elaborado, e o prazo estabelecido foi descumprido (FAGNANI, 1997).

Esse não cumprimento da Constituição Federal de 1988 prevalece em diversos aspectos, inclusive ao se utilizar de diretrizes como a descentralização político-administrativa, transferindo responsabilidades que antes estavam sob a atribuição da União. Uma vez que, com a Constituição Federal de 1988, são desconcentradas da união a responsabilidade pela gestão do programa, serviços, ou benefícios, atribuindo aos estados e municípios tal função.

Importante ressaltar que os estados e municípios, com base na “descentralização”, assumiram demandas nesse período que, historicamente, sempre estiveram ligadas e geridas pela União. Esta, por sua vez, realizou-se de “forma

caótica e, em alguns casos, 'forçada', via o 'desmonte' ou a omissão federal, acarretando ineficiências na quase totalidade dos setores"³⁹.

Para Fagnani, nos anos de 1990 a 1992, denominado pelo autor como uma implementação truncada, há uma inversão no entendimento do artigo 195 da Constituição Federal de 1988, pois a Seguridade Social, em vez de ser financiada *pela* União, passa a financiar a União. Ou seja, os recursos que deveriam ser destinados para a Seguridade Social, passam a ser usados pelo Estado para financiar encargos do orçamento do Governo Federal.

Segundo Marques (1992), o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social (Lei n. 8.213/91) introduziu profundas distorções na base financeira da seguridade, institucionalizando práticas ilegítimas iniciadas na gestão anterior, tais como o uso dos recursos provenientes da contribuição das empresas sobre o faturamento e o lucro para o pagamento dos EPU (na proporção de até 55% do total dessa despesa em 1992; de até 45% em 1993; de até 30% em 1994; e de até 10% a partir de 1995); ou o fato de as contribuições da União deixarem de integrar o orçamento da seguridade social e passarem a ser adicionadas a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de saúde e assistência social.

Em síntese, destaca Marques (1992: 16), houve total inversão do artigo 195 da Constituição de 1988, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da seguridade, a Lei n. 8.213/91 "abocanhou" recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal do governo federal. Assim, "as receitas da seguridade passaram a ser entendidas como mais uma fonte do custeio do Estado brasileiro" (FAGNANI, 1997, p. 226-227).

Corroborando com as análises de Fagnani, para Draibe, são princípios de organização do sistema brasileiro de proteção social:

- a extrema centralização política e financeira das ações sociais do governo (não ao repasse automático de recursos para outros entes federados);
- fragmentação institucional (burocratização em excesso e ausência de mecanismos públicos de controle);
- ausência de participação da população nas decisões;
- autofinanciamento do investimento social, estando o financiamento das políticas sociais atrelado às questões econômicas;

³⁹(Ibid, p. 226).

- a privatização dos serviços sociais e crescimento do setor privado na prestação de serviços de saúde e educação, por exemplo, a máquina do estado enquanto uso clientelístico, com a famosa “política dos favores”, presente em toda a história do Brasil.

Estes foram os princípios elencados por Draibe (1993) que embasaram o “*Welfare State*” no Brasil, e que, na década de 1980, representavam um gasto na “área social quase como um país desenvolvido (18,3% do PIB), apresentando, entretanto, resultados tão desanimadores quanto os do mundo subdesenvolvido” (1993, p. 29).

Nesse sentido, a proteção social brasileira é compreendida por Soares (2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011) como tardia, e até mesmo inconclusa, conforme Teixeira (1990 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 158).

Nesse sentido, a caracterização de Soares é elucidadora, quando diz que “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (2000: 35), num processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal, alimentado pelo drama crônico brasileiro tão bem apanhado por Fernandes (1987), no qual a heteronomia e o conservantismo político se combinam para delinear um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a política social ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos “neo-sociais” e dos solidarismos declarados (SOARES, 2000 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 158-159).

Para Sonia Draibe “o ‘*Welfare State*’ brasileiro tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, meritocrática – particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica” (DRAIBE, 1993, p. 24), caráter esse, presente nas instituições públicas e que será mais abordado a seguir, ao discutir a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Diversas outras políticas foram previstas na Carta Magna visando um sistema amplo de proteção social, como a “educação e a habitação” (DRAIBE, 1993, p. 6), mas que efetivamente também não foram concretizados conforme a previsão legal.

É nesse Brasil de políticas sociais focalistas e desarticuladas, que se expressarão os ideais conservadores, de forte presença moralista, pois atribui ao indivíduo uma culpabilização por não estar trabalhando, e condiciona o acesso aos direitos “àquele que necessariamente precisa”, retomando conceitos conservadores com forte viés meritocrático, compreendendo os direitos sociais não como universais, mas focalistas, mesmo tendo como base a Constituição Federal de 1988.

A seguir, antes de propriamente se discutir o conservadorismo no PAIF, é necessário analisar a Política de Assistência Social e suas particularidades no contexto brasileiro.

4. AS EXPRESSÕES DO NEOCONSERVADORISMO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para introduzir o debate das expressões do neoconservadorismo na Política Nacional de Assistência Social e, posteriormente no PAIF, precisamos retomar e compreender a metodologia adotada para analisar as leis e documentos selecionados para esta pesquisa.

A pesquisa documental foi a melhor estratégia encontrada para o desvelamento do nosso objeto de estudo. A metodologia utilizada para análise dos documentos foi a análise do discurso:

O objeto da Análise do Discurso é o discurso, entendido como prática social. (...) A análise de discurso interessa-se, principalmente, pela colocação do sentido no espaço-tempo, focalizando os efeitos sociais do discurso (CHAVES, 2016, p.492).

O corpus discursivo retido para análise foi construído a partir da legislação e documentos que norteiam a política da assistência social e do serviço do PAIF.

Na análise de discurso, texto e contexto, constituem o objeto de análise. O texto é o objeto empírico de análise do discurso e é entendido como o produto da atividade discursiva. Nesse sentido, não se refere apenas a material escrito, visto que é a construção sobre a qual se debruça o/a analista para buscar, em sua superfície, as marcas que guiam a investigação científica.

O contexto é a situação histórico-social de um texto, que envolve instituições humanas e outros textos. É a moldura de um texto, ou o enquadramento situacional e circunstancial de ocorrência. Envolve elementos tanto da realidade do/a autor/a quanto do/a interlocutor/a. A análise desses elementos ajuda a determinar o sentido. (CHAVES, 2016, p. 492).

De acordo com a autora, não é possível realizar a análise do discurso sem considerar o texto inserido no contexto, sendo ambos, objeto desta metodologia. Além disso, o contexto também se refere ao pesquisador, que realizará suas análises com base em sua realidade particular.

Após a realização da leitura de todos os textos selecionados (leitura cética), passou-se para a fase da codificação “organizar as categorias de interesse” (GILL, 2002, p. 254), a qual centralizou-se em dois eixos: o “enfrentamento da/pobreza” e a “centralidade na família”.

O conjunto de dados empíricos foram convertidos em objetos teóricos, para que a análise pudesse ser realizada. Esta conversão, etapa essencial do trabalho do analista do discurso, processou-se na identificação dos discursos coletados de trechos, frases ou palavras que pudessem ser entendidos como gestos de interpretação e agrupados em categorias de acordo com as similaridades entre eles.

Essa forma de categorizar os gestos de interpretação nos permite levantar o predomínio de certos elementos que compõem os discursos coletados: “um operador, um operando e a relação entre ambos” (VERÓN, 2004 apud CHAVES, 2016, p. 494).

A intenção foi a de analisar como os termos foram inseridos nos documentos selecionados, além de como as alterações de terminologias nas normativas e na legislação determinaram interpretações sobre a temática sob influência do contexto político, econômico, social e internacional expresso por acordos como o Consenso de Washington⁴⁰, que, por conseguinte, definiu princípios que serviram de base para a construção e idealização das políticas sociais, bem como sistemas de proteção social para diversos países, inclusive o Brasil.

O Consenso de Washington, influenciado por outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, teve um papel protagonista no Brasil, nos ditames da política econômica de ajuste fiscal (privatizações de estatais, com base no que se denominaria posteriormente, neoliberalismo), e na área social (os programas de enfrentamento à pobreza).

Nesta pesquisa o Banco Mundial terá destaque nas análises realizadas.

A revisão de literatura nos conduziu, com base nas leis e documentos selecionados, à identificação de fragmentos do conservadorismo, sistematizados nos dois eixos centrais: “enfrentamento à/da pobreza” e “centralidade na família”.

Nessa fase, buscou-se seguir a ordem cronológica das leis e normativas, com exceção da lei 8.742/1993 (que durante os anos foi alterada diversas vezes). Essa ordem cronológica para a análise do discurso “pode ser adotada para permitir a análise da construção do debate na sequência em que estava se processando”

⁴⁰ O Consenso de Washington ficou conhecido como um “conjunto de princípios condutores da economia, da sociedade e dos Estados Nacionais”, determinados por países desenvolvidos, na década de 1980, e foram “transformados numa ortodoxia planetária, difundida e imposta pelas instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial” (SANTOS, 2000, p. 33 apud MOSER, 2011, p. 69).

(CHAVES, 2016, p. 496), todavia, segundo a autora, também pode não a seguir, caso seja mais adequado para a análise.

É importante ressaltar que a operacionalização da análise do discurso não possui “uma fórmula padrão como procedimento de pesquisa” (CHAVES, 2016, p. 491), ficando a cargo do pesquisador, adequar a metodologia respeitando seus elementos essenciais.

Sobre a quantificação dos termos na análise do discurso CHAVES discorre:

A análise dos dados numéricos, constantes nos demonstrativos apresentados, visa destacar pontos importantes, que foram utilizados na compreensão da análise do discurso objeto, bem como explicitar descobertas do processo investigativo, extraídas da análise dos dados, que não poderiam ser feitas sem a apresentação do resultado de quantificação, o qual se torna útil para demonstrar o trabalho de classificação e categorização do material empírico utilizado (CHAVES, 2016, p. 496).

A quantificação dos termos e palavras selecionadas na pesquisa, apesar de não ser central para análise do discurso, foi apresentada com a intencionalidade de demonstrar a presença do discurso conservador.

A complexidade nas análises da LOAS, deve-se ao fato das diversas alterações nos artigos da lei durante os anos serem carregados de influências de cada período histórico, atreladas aos aspectos econômico, social e político do Brasil.

Os demais documentos (PNAS, NOB-SUAS/2005, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Protocolo de Gestão Integrada e Orientações Técnicas do PAIF volume 1 e 2) foram submetidos aos mesmos processos de sistematização de identificação dos termos e palavras relacionados com expressões do neoconservadorismo; quantificados e analisados, contextualizando o discurso, o cenário político e o econômico do documento.

Considerando os dois eixos centrais de análise desta pesquisa, partiu-se inicialmente do eixo “*enfrentamento à/da pobreza*”, para posteriormente, discutir-se o eixo “*centralidade na família*”.

Iniciando as análises pela LOAS é, possível compreendê-la em dois momentos:

a) Na conjuntura do ano de 1993, quando a lei 8.742 é aprovada, no momento das diversas articulações de movimentos da categoria profissional dos assistentes sociais por meio das representações organizadas (CFESS, CRESS e

ABEPSS), já mencionado anteriormente, contexto que a LOAS foi finalmente aprovada em meio às mudanças do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, período em que o neoliberalismo, assim como a Reforma do Estado alteraram significativamente a organização e a gestão das políticas sociais no Brasil, retrocedendo aos avanços da LOAS, inclusive ao implantar o Programa Comunidade Solidária – PCS⁴¹;

b) Na conjuntura após o ano de 2011, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com as alterações da lei federal 12.435/2011, entre outras legislações⁴², que alteraram vários artigos do texto aprovado em 1993, conjuntura diversa da primeira elencada, principalmente no que tange a aspectos políticos, sob o Governo Federal e então Ministério de Combate à Fome e Desenvolvimento Social – MDS do Partido dos Trabalhadores – PT, sob o comando do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

4.1 ASPECTOS CONJUNTURAIS DETERMINANTES NA ELABORAÇÃO DA LOAS

Antes de analisarmos os documentos que orientam a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF retomaremos ao cenário político e econômico brasileiro, que antecederam a criação desse serviço, identificando algumas das decisões políticas que marcaram as políticas sociais após a Constituição Federal de 1988.

Como consequência dessas decisões políticas, há uma “volta ao passado”, com a refilantropização da assistência social que, mesmo com a Constituição Federal de 1988 determinando que esta política é dever do Estado e direito do cidadão para quem dela necessitar (BRASIL, artigo 203), prevalece, no campo prático, a execução desta política por meio das entidades/organizações não-governamentais.

Há uma retomada do terceiro setor executando serviços que o “Estado” *deveria* executar, conforme previsto na Constituição, mas devido ao contexto de

⁴¹ O Programa Comunidade Solidária – PCS foi criado pelo Decreto Lei nº 10366 de 12/01/95, e era vinculado à Presidência da República. Contava com uma estrutura paralela que desconhecia a Lei Orgânica da Assistência Social e que, ao ser criado o PCS, pulverizou e fragmentou as atribuições previstas para a assistência social na Constituição Federal de 1988 (BERTOLOTO NUÑEZ *et al.*, 1999, p. 178). Representou um grande retrocesso para a Política da Assistência Social naquele período histórico.

⁴² Leis 9.720/1998, 13.014/2014, 13.146/2015, e 13.714/2018.

ajustes (reformas) destacados na seção anterior, e “ausência de fontes de orçamento” para financiar a seguridade social, cada política agiu por si, de forma desarticulada, remetendo a aspectos neoconservadores com forte influência de órgãos internacionais, em especial, do Banco Mundial.

Entretanto, como observa Alcock (Ibid.), não obstante as incisivas críticas ideológicas desferidas à proteção social, os neodireitistas no geral (com exceção dos mais radicais) reconhecem, com relutância, a sua utilidade para a manutenção do sistema capitalista. Assim sendo, os Governos, as Instituições e os Organismos Internacionais (especialmente o Banco Mundial) de filiação neodireitista, recomendam e implementam formas específicas de proteção social, formuladas e geridas de acordo com os princípios ideológicos do neoliberalismo e/ou do neoconservadorismo⁴³ (PEREIRA, 2013, p. 124).

Conforme relatório do Banco Mundial (2009, *apud* JUNIOR; SANTOS, 2013):

O Banco Mundial é formado por cinco agências de abrangência mundial que, juntas, têm como objetivo reduzir a pobreza no mundo. São elas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fundado em 1944, cuja função é realizar empréstimos com juros baixos para os países que possuem renda per capita média; a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), agência menor que o BIRD, destinada à realização de empréstimos sem juros aos países mais pobres; a Corporação Financeira Internacional (CFI), que trabalha exclusivamente com os setores privados das economias; a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), que faz seguros para investimentos em países em

⁴³ Para Pereira (2013) “A influência do Banco Mundial como caixa de ressonância das ideias neodireitistas não deve, de forma alguma, ser subestimada. As ideias de estudiosos como HollisChenery (ex-professor de Stanford e Harvard e ex-economista chefe do Banco Mundial) e Amartya Sen (consultor especial do Banco desde 1980 e Nobel de economia), constituem clássicos da produção teórica neodireitista. Ambos defenderam que a proteção social deveria ser focalizada na pobreza absoluta, e operar estimulando as capacidades produtivas e de “auto-alavancagem” para fora da condição de miséria dos indivíduos atendidos. Além disso, deveria ser associada à benemerência e ofertada sob o protagonismo do mercado. Chenery, organizador da obra *Redistribution with Growth* (1974), advogou em favor da “cruzada contra a pobreza”, empreendida pelo Banco Mundial a partir da década de 1970. Nela pregou a limitação da atuação estatal e a distinção entre os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa serviram sobremaneira a este intento. Por seu turno, Sen, autor de obras como *Sobre ética e economia* (1999) e *Desigualdade reexaminada* (2001), representou um marco na produção teórica neodireitista ao revisitar a definição de pobreza e ampliá-la para além da mera ausência de rendimentos. Para ele, o não acesso a serviços básicos – como educação e saúde – e a “carência de capacidades” – imbuídas do poder de garantir aos indivíduos o direito de liberdade de escolha de estilos de vida – devem passar a compor o conceito de pobreza. Contudo, apesar do avanço teórico, Sen ainda defende a existência de desigualdades sociais como sendo naturais e relativiza o significado de proteção social, na medida em que, para ele, cada indivíduo possui a uma forma particular de reagir à privação, uns adaptando-se a ela, outros demandando repostas governamentais” (p. 124).

desenvolvimento e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), que julga a disputa sobre investimentos (BANCO MUNDIAL, 2009 apud JUNIOR; SANTOS, 2013, p. 214).

O Banco Mundial teve um papel fundamental visando financiar a reconstrução da infraestrutura pública dos países que foram devastados com os efeitos da Segunda Guerra Mundial e, no caso dos países que aderiram aos empréstimos, ficam condicionados a cumprir certas “exigências” determinadas por este:

Os contratos de empréstimo do Banco Mundial trazem condicionalidades (exigências) sobre o que os governos dos Estados clientes devem ou não fazer em matéria de política econômica e políticas públicas em geral. É importante entender que todo Estado cliente tem de ser membro do Banco, mas nem todo membro é cliente. Significa dizer que o Banco Mundial nada prescreve aos países mais ricos e com maior gravitação dentro da instituição (como EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão, França e Canadá); ao contrário, deles recebe inúmeras pressões, a começar dos EUA (PEREIRA, 2018, p. 2189).

Ainda segundo o autor, os Estados Unidos da América sempre foram o maior acionista, com maior influência, “exercendo um papel crucial na configuração das políticas e práticas do Banco e, com isso, beneficiando-se largamente da ação do Banco em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro acionista” (2018, p. 2189).

No entanto, isso não significa que tais interesses sejam consensuais, monolíticos ou uniformes, mas que há interesses de seus membros e do próprio Banco Mundial enquanto corporação, o que abre precedentes para compreendermos a influência desse órgão no Brasil, diante do contexto social e econômico de extrema pobreza, bem como o aumento das desigualdades sociais.

O Banco Mundial exerce um papel de assistência técnica para os países clientes, interferindo no direcionamento das políticas sociais (educação, saúde, meio ambiente, assistência social, dentre outras), e tem fundamental influência nas decisões políticas e financeiras dos países:

Nesse sentido, a despeito da fachada técnica, o Banco sempre atuou na interface dos campos político, econômico e intelectual, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer

em matéria de desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2018, p. 2189).

Nesse cenário, a assistência social é prevista na Constituição Federal de 1988, compondo o tripé da Seguridade Social junto a duas outras políticas sociais:

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

Foi por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, por meio de comissão própria, que se inicia o trabalho de construção do projeto da Lei Orgânica de Assistência Social. “Aqui uma das “parteiras” da LOAS, Potyara Pereira, analista de políticas sociais, elabora os princípios e diretrizes da assistência social até hoje vigentes em texto legal” (SPOSATI, 2011, p. 59).

Visando regulamentar o disposto no artigo 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, o primeiro projeto, em conjunto com o legislativo, foi vetado pelo presidente Collor, sob a mensagem nº 672, de 17 de setembro de 1990, que apresentou como justificativa:

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se imite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos (SPOSATI, 2011, p. 59).

Em 1991, o Projeto de Lei 1457 de 06 de agosto, de autoria do Deputado Reditario Cassol, do Partido Trabalhista Renovador – PTR, do Estado de Rondônia, foi arquivado logo em seguida após a proposição.

No mesmo mês, uma nova tentativa foi realizada por meio do Projeto de Lei 1943 com data de 01/10/1991 apresentado pelo Deputado Geraldo Alckmin Filho, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, logo em seguida vetado em seu texto integral pelo então presidente Fernando Collor de Mello.

Em uma nova tentativa realizada por meio do Projeto de Lei 3154 de 25/08/1992, de autoria do Deputado Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores – PT, novamente foi arquivado o projeto.

Grande parte desse período, no qual diversas tentativas de regulamentar a LOAS foram arquivadas, o Brasil vivia o curto período de gestão do Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Collor de Mello (1990-1992)⁴⁴. Nesse momento, a assistência social foi coordenada pelo Ministério de Ação Social – MAS, que, por sua vez, contava com a instituição Legião Brasileira de Assistência – LBA, a qual Rosane Collor (esposa do então Presidente da República Federativa do Brasil), dirigia (FAGNANI, 1997).

a ação da LBA nessa época foi marcada por suspeitas de irregularidades administrativas e de favorecimento a aliados eleitorais. Em especial, havia indícios, noticiados pela imprensa, da utilização clientelista do Programa de Apoio Nutricional (PAN) nas eleições para governadores (1990) e prefeitos (1992). Tais denúncias envolviam a distribuição de cestas básicas, o superfaturamento, visando ao financiamento de campanhas, e o nepotismo eleitoral, conforme evidenciado pelo famoso episódio de Canapi (VEJA, 4 set. 1991, apud FAGNANI, 1997, p. 230).

Neste período histórico, antes da promulgação da LOAS, no Governo Collor, a assistência social, majoritariamente, era executada pelas entidades/rede filantrópica, que remetem a aspectos conservadores ao relacionar assistência social como ação de caridade, o que deve envolver a comunidade, e não a responsabilidade do Estado.

Junto ao marco constitucional em prever a assistência social como política pública de direito, são estendidos os direitos aos idosos e pessoas com deficiência *pobres* por meio do Renda Mensal Vitalícia – RMV, garantido como direitos sem exigência de contribuição prévia. Além desse grupo, também são enfocados as crianças, adolescentes, e gestantes carentes, portanto, a família *pobre* (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009). Em vista disso, é possível identificar expressões neoconservadoras, que serão reforçadas no Brasil por meio do Banco Mundial, conforme já mencionado.

Em julho de 1993 o novo ministro envia um projeto de regulamentação da assistência social ao presidente da República. O executivo entendeu que não poderia aprovar um projeto de iniciativa do legislativo, já que o primeiro fora vetado, e assim, elaborou novo projeto. A pressão instalada e apoiada pelo Conselho Nacional de Seguridade Social encaminha, pela formação de uma Comissão

⁴⁴ De 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992.

Especial no Ministério já instalada para equacionar o estudo das atribuições da assistência social (SPOSATI, 2011, p. 63).

De acordo com Sposati (2011), em agosto de 1993 é enviado pelo presidente Itamar Franco, em regime de urgência, o projeto de lei para a Câmara Federal, que passa a tramitar com o número 4.100/1993. Nesse período, as organizações da categoria dos assistentes sociais⁴⁵ se articularam e pressionaram a Câmara Federal para o sancionamento da lei:

Figura 1 – Manifesto dos Assistentes Sociais solicitando o Sancionamento da LOAS.

MANIFESTO

Ao Exmo. Sr. Presidente da República
Itamar Franco

Nós participantes do Seminário sobre Mínimos da Cidadania: Ações Afirmativas de Enfrentamento a Exclusão Social, realizado nos dias 01, 02 e 03 de dezembro de 1993 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, vimos à presença de Vossa Excelência, solicitar o sancionamento do Projeto de Lei de nº 218/93, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social - Lei Orgânica da Assistência Social, na forma como foi aprovada na Câmara e no Senado, uma vez que este Projeto constitui um avanço no campo dos direitos sociais dos excluídos.x

NOME	ASSINATURA	R.G.
Dante Borges Dias	<i>[assinatura]</i>	8.776.727
Lyone Faria da Silva	<i>[assinatura]</i>	6.628.153
Luiz Choffe	<i>[assinatura]</i>	12.138.376
Mônica B. D. W. P. de Azevedo	<i>[assinatura]</i>	1.159.715
Zuleyana Caldeira	<i>[assinatura]</i>	4.589.235
OLDA ANDREAZZA MORBIN	<i>[assinatura]</i>	1.592.308
RAQUEL RIAN CALEIS	<i>[assinatura]</i>	4.152.957
DIEGE HARUE UENO KOBA	<i>[assinatura]</i>	12.855.866-0
JILHA MARGARETE SIMÃO	<i>[assinatura]</i>	31.836.767-
EUNICIANA PELOSO DASILVA	<i>[assinatura]</i>	29.194.568-8
José Maria de Oliveira	<i>[assinatura]</i>	3.102.85-50
SURANA CAUATO	<i>[assinatura]</i>	5.167.709
Allegria Silvestre Loures	<i>[assinatura]</i>	16.191.942-2
SÔNIA A. OLIVEIRA	<i>[assinatura]</i>	13.455.347
		4.314.807
		2.242.721

Fonte: A Menina LOAS (SPOSATI, 2011, p. 68).

Muitos profissionais exerceram um papel fundamental tanto nas discussões dos artigos da LOAS, quanto na pressão para sancionar a lei, como é possível observar na figura acima.

As negociações, os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo, emissários do

⁴⁵ "O CFESS, a ABEPSS, com a presença dos CRESS – à época CEFAS e CRAS – organizaram forças e constituíram uma comissão interlocutora composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni; Ana Lígia Gomes" (SPOSATI, 2011, p. 68).

ministro, e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico (SPOSATI, 2011, p. 69).

Em 7 de dezembro de 1993 é finalmente aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, lei 8.742, que se torna o grande marco de regulamentação da política de assistência social e inova ao instituir eixos de ação “uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009, p. 220).

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, artigo 1º).

A partir dessa conjuntura em análise, compreendemos a complexidade do momento histórico e avanços significativos para a Política da Assistência Social do Brasil.

Na seção seguinte abordaremos os dois eixos centrais desta pesquisa e suas implicações nas leis e documentos selecionados.

4.2 ENFRENTAMENTO À/DA POBREZA: DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO PAIF

O tema da pobreza contém diferentes interpretações entre os estudiosos por se tratar de um conceito complexo, multifatorial e pluridimensional, dificultando a existência de uma única definição.

É desnecessário salientar que a caracterização da pobreza _ e, do mesmo modo, a da desigualdade _ não se esgota ou reduz a seus aspectos sócioeconômicos; ao contrário, trata-se, nos dois casos, de problemáticas pluridimensionais. Na análise de ambas, há que sempre ter presente tal pluridimensionalidade; todavia, a condição elementar para explicá-las e compreendê-las consiste precisamente em partir do seu fundamento socioeconômico. Quando este fundamento é secundarizado (ou, no limite, ignorado, como na maioria das abordagens hoje em

voga nas Ciências Sociais), o resultado é a naturalização ou a culturalização de ambas.

Nas sociedades em que vivemos _ vale dizer, formações econômico-sociais fundadas na dominância do modo de produção capitalista _, pobreza e desigualdade estão intimamente vinculadas: é constituinte insuprimível da dinâmica econômica do modo de produção capitalista a exploração, de que decorrem a desigualdade e a pobreza (NETTO, 2007, p. 142).

É importante ressaltar que a pobreza, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é inserida na agenda pública brasileira (na década de 1990), permitindo a discussão dessa temática e ações direcionadas ao enfrentamento da pobreza no Brasil (SPOSATI, 1996 apud YAZBEK, 2012, s/p.).

“[...] A América Latina é a região do planeta onde existem as maiores desigualdades e onde os mais ricos recebem uma maior proporção da renda. Segundo o BID, 5% da população recebe 25% do total nacional. Por outro lado, os 30% mais pobres recebem 7,5% da renda total. Mais ainda, apesar de ter um PIB per capita intermediário, a América Latina apresenta a maior porcentagem de renda para os 5% mais ricos e a menor porcentagem de renda para os 30% mais pobres entre todas as regiões do planeta” (ESTENSSORO, op. cit., p. 119 apud NETTO, 2007, p. 139-140).

Considerando que as concepções do Banco Mundial serão utilizadas nesta pesquisa, percebe-se uma mudança ao conceituar a pobreza no Relatório do Banco Mundial de 1990, para o relatório dos anos 2000.

o conceito de pobreza evoluiu historicamente e varia muito de uma cultura para outra. Os critérios que definem se alguém é pobre ou não tendem a refletir prioridades nacionais específicas e conceitos normativos de bem-estar e de direitos.

(...) necessário um nível de pobreza universal para efeito de comparação e agregação de países. Inevitavelmente, esse nível de pobreza global é algo arbitrário. Em vez de uma única cifra, este capítulo adota duas: US\$275 e US\$370 anuais por pessoa (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 28).

a pobreza não representa apenas baixa renda e baixo consumo, mas também a falta de educação, de nutrição e de saúde. Fundamentado no depoimento dos próprios pobres e em mudanças na maneira de se ver a pobreza, ele vai além da definição da pobreza para incluir também o sentimento de falta de poder, a incapacidade de se expressar, a vulnerabilidade e o medo (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 2).

Nota-se que nos anos iniciais da década de 1990, a pobreza estava mais relacionada à renda per capita e poder de compra, ao ponto em que, no relatório de 2000, o conceito é ampliado e correlacionado a outras políticas sociais, além de questões subjetivas, como “sentimento de falta de poder, a incapacidade de se expressar, a vulnerabilidade e o medo” (Ibid., p. 2).

No entanto, compreendemos que a concepção de pobreza parte do seguinte entendimento:

que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política (SILVA E SILVA, 2010 apud YAZBEK, 2012, s/p.).

Nesta definição, as causas da pobreza estão centradas no sistema capitalista e suas expressões.

Analisando primeiramente a LOAS no contexto de 1993, com foco no primeiro eixo central “*enfrentamento da pobreza*”, a pesquisa documental, junto da metodologia da análise do discurso realizada com todas as normativas selecionadas⁴⁶, destacaram alguns termos que, neste momento, serão apresentados por estarem atrelados a este eixo:

- Enfrentamento da pobreza;
- Desigualdade(s); e
- Pobreza.

Esses três termos aparecem de forma expressa nos documentos analisados, ressaltando que nos anos anteriores à aprovação do texto da LOAS, o Banco Mundial,

⁴⁶ LOAS/1993 e demais alterações posteriores, PNAS (2004), NOB-SUAS(2005), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (2009), Orientações Técnicas do PAIF volume 1, e Orientações Técnicas do PAIF volume 2.

conforme já mencionado, teve papel fundamental nas intervenções e direcionamentos das políticas sociais no Brasil, como foi possível observar de forma escancarada no trato da “pobreza” como algo de fato a ser combatido⁴⁷.

Em análise realizada no Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 1990), verificou-se que na terminologia adotada, em vez de enfrentamento à/da pobreza, encontramos “combate à pobreza”, e no que tange à conceitos, para o Banco Mundial existem diferenças entre pobreza e desigualdade social:

Pobreza não é o mesmo que desigualdade. Há que enfatizar essa diferença. Enquanto pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade - os pobres -, desigualdade se refere a padrões de vida relativos de toda a sociedade. Na desigualdade máxima, uma pessoa tem tudo, e nesse caso obviamente é grande a pobreza. Mas a desigualdade mínima (situação em que todos são iguais) é possível tanto com pobreza zero (ninguém é pobre) quanto com pobreza máxima (todos são pobres). O Relatório define pobreza como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo (Banco Mundial, 1990, p. 26-27).

Para autores como Barros, Henriques e Mendonça (2000), o Brasil não é um país pobre, mas com muitos pobres (p. 141), posto que a “desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social” (Ibid., p. 141).

As terminologias adotadas de “pobreza” em vez de “desigualdade”, no caso do Banco Mundial, possuem intencionalidade e defesa de interesses os quais buscam subsídios teóricos para se sustentarem.

No entanto, evidencia-se, conforme mencionado nos relatórios do Banco Mundial (1990) e nas análises dos documentos selecionados para esta pesquisa, que o objetivo não está em se combater as desigualdades, pois, para isso, mudanças estruturais na sociedade se fazem necessárias

De acordo com Netto (2007, p. 159) “o combate às desigualdades não faz parte do conjunto prático ideológico do neoliberalismo”, uma vez que “é seu elemento constitutivo um elenco de programas sociais voltados ao enfrentamento da pobreza” (Ibid., p. 159). Assim, para o autor, tais programas possuem traços semelhantes:

⁴⁷ Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 1990).

- a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera-se como uma política específica;
- à desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às organizações não-governamentais e ao chamado terceiro setor;
- desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização/mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;
- a política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial (NETTO, 2007, p. 159-160).

Esses traços permeiam as políticas de *enfrentamento à pobreza* e expressam o real interesse e “*desresponsabilização*” do Estado em diminuir e/ou “acabar” com a pobreza, em vez de enfrentar às desigualdades sociais.

Conforme já abordado no capítulo 2, a pobreza para os conservadores clássicos sempre existiu, bem como a caridade deve partir da comunidade. Para os neoconservadores, o Estado deve focalizar no atendimento aos que “realmente necessitam” e que “merecem” receber apoio por meio dos programas sociais.

Para o Banco Mundial:

O crescimento econômico reduz a pobreza e o declínio econômico a aumenta. No entanto, as flutuações na desigualdade foram maiores nos anos 80. Na Malásia, por exemplo, a pobreza diminuiu ainda que a renda média tivesse também declinado. Isso sugere que choques externos ou mudanças importantes de políticas podem alterar a incidência da pobreza por meio de mudanças na desigualdade da renda, ao passo que em períodos mais estáveis o crescimento econômico é a influência dominante sobre a pobreza (1990, p. 49-50).

Em contrapartida, de acordo com Netto (2007) a tese defendida pelo Banco Mundial em seu relatório de 1990 é falsa:

O desenvolvimento plurissecular do “capitalismo real” (isto é, do capitalismo tal como ele se realiza efetivamente, e não como o representam seus ideólogos) é a demonstração cabal e irretorquível de que a produção capitalista é simultaneamente produção polarizadora de riqueza e de pobreza (absoluta e/ou

relativa). Ainda se está por inventar ou descobrir uma sociedade capitalista _ em qualquer quadrante e em qualquer período histórico _ sem o fenômeno social da pobreza como contraparte necessária da riqueza socialmente produzida. Por isso mesmo, é falsa a tese segundo a qual o crescimento econômico é a única condição necessária para enfrentar, combater e reduzir o pauperismo que decorre da acumulação capitalista (e, na mesma medida, para reduzir desigualdades). Aqui, são incontáveis os exemplos histórico-concretos que infirmam essa tese e são tantos que até mesmo os organismos internacionais, nos últimos anos, deixam de insistir nela, apesar de tão cara aos apologistas da ordem do capital (p.143)..

De fato, o Banco Mundial, após “aceitar” que o crescimento econômico não era suficiente para enfrentar a pobreza, assume que pouco se avançou no que trata na redução da pobreza, mesmo sendo adotadas as recomendações desta agência multilateral:

É imperativo reduzir a desigualdade tanto por razões morais, como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como vimos, resultados satisfatórios no que diz respeito à redução da pobreza. É óbvio que reconhecemos a importância crucial de estimular políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA; 2000, p. 141).

No entanto, essas contradições, existência de *muitas* pessoas vivendo em condições de *extrema pobreza*, ao ponto que *poucas* vivem em condições de *extrema riqueza*, são inerentes ao Sistema Capitalista:

o crescimento econômico no capitalismo não seria sinônimo de redução da pobreza, já que há situações em que pode ocorrer exatamente o contrário. Para ele, o funcionamento do mercado produz concomitantemente a riqueza e a pobreza. Aquela, para as pessoas proprietárias dos meios de produção; esta, para a classe trabalhadora. Conforme a lei geral da acumulação capitalista, o sistema força o empresário a investir em formas cada vez mais produtivas, o que, inevitavelmente, gera desemprego, aumento da população e queda do valor dos salários (MARX, 1983 apud JUNIOR; SANTOS, 2013, p. 223).

Como é possível observar, a adoção do termo “pobreza”⁴⁸ expressa nos documentos oficiais do Banco Mundial será refletido nos documentos relacionados às políticas sociais, como no caso da política de Assistência Social.

Ao se analisar a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) buscou-se identificar a presença dos termos e palavras determinados previamente (enfrentamento da pobreza, desigualdade(s) e pobreza), analisando a incidência na legislação:

Tabela 1 – Análise da LOAS e suas alterações legais referente ao eixo Enfrentamento à/da Pobreza

EIXO DE ANÁLISE: ENFRENTAMENTO DA POBREZA					
Documentos Selecionados	LOAS 1993 (Vigente)	LOAS 1993 (Revogadas)	LOAS Alterações com a lei 12.435/2011	TOTAL vigente e revogadas	TOTAL vigente
Termos Identificados					
Enfrentamento da Pobreza *Pobreza	5	3	1	9	6
Desigualdade(s)	0	0	1	1	1
TOTAL		8	2	10	7

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

Na LOAS, versão original de 1993, os termos identificados e relacionados ao eixo *enfrentamento à/da pobreza*, foram “*enfrentamento da pobreza*”, mencionado 8 (oito) vezes, sendo que 5 (cinco) delas permanecem vigentes até os dias atuais, 3 (três) foram revogadas e 1 (uma) alterada com a lei 12.435/2011.

Das 8 (oito) menções ao “*enfrentamento da pobreza*”, somente 6 (seis) permanecem vigentes até os dias atuais.

A palavra *pobreza* é mencionada na LOAS somente adjunta na expressão “*enfrentamento da pobreza*”, não mencionada de forma “isolada”.

No âmbito político e econômico, se por um lado temos a Constituição Federal de 1988 reconhecendo diversos direitos, trazendo para a esfera pública:

⁴⁸ A terminologia “pobreza” é mencionada 613 vezes no decorrer do relatório do Banco Mundial de 1990, ao ponto que o termo “desigualdade(s)” só aparece citada 41 vezes, é expressivo portanto o entendimento que a pobreza é central nessa para esta instituição.

a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 34).

De acordo com as autoras (2011, p. 34), “trata-se de uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país”, cenário repleto de contradições e retrocessos, fatos que não negam a grande inovação da LOAS ao propor um novo “desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo” (Ibid., p. 34), participação da sociedade na gestão, e execução da assistência social, por meio de debates ampliados, e exercício de cidadania e democracia.

Destacamos o artigo 2º, parágrafo único da LOAS, versão de 1993, que altera o artigo, mas mantém o *enfrentamento da pobreza*, mudando seu sentido:

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao **enfrentamento da pobreza**, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1993, artigo 2º **grifo nosso**).

Com a Lei 12.435/2011, compreende-se o *enfrentamento da pobreza* não como objetivo da assistência social, mas como mais uma das ações previstas na lei e que deve ser “enfrentada” de forma intersetorial:

Parágrafo único. Para o **enfrentamento da pobreza**, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2011, artigo 2º **grifo nosso**).

Nesse sentido, percebe-se que na versão de 1993, o *enfrentamento da pobreza* aparece poucas vezes, o que não significa que foi dada pouca importância à questão da pobreza, pois a política da assistência social se regulamenta enquanto política de enfrentamento da pobreza:

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social — Loas estabelecem uma nova matriz para a Assistência Social no país, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social, voltada para o enfrentamento da pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida (YAZBEK, 2012, s/p).

Por outro lado, o termo “*enfrentamento das desigualdades*”, aparece na LOAS uma única vez, atrelado às definições de entidades e organizações de assistência social:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 3o São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, **enfrentamento das desigualdades** sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). (BRASIL, 2011, **grifo nosso**).

Observa-se que a citação é fruto das alterações da lei 12.435/2011, trazendo a concepção da *desigualdade*, como elemento presente na realidade brasileira, no entanto, restrita às entidades de defesa e garantia de direitos, aspecto que não aparece explícito na LOAS versão original de 1993.

A não menção da desigualdade na LOAS retoma a discussão de Netto (2007) entre pobreza e desigualdade, expressando claramente que o foco, no caso da pobreza, é o seu enfrentamento *desarticulado*, visto que as políticas sociais eram pensadas e executadas de forma particular. Retomemos, portanto, a citação:

- a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde,

educação e previdência); o combate à pobreza opera-se como uma política específica;

- à desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às organizações não-governamentais e ao chamado terceiro setor (NETTO, 2007, p. 159).

Quando identificamos a desigualdade presente no artigo 3º da LOAS, que trata das entidades não-governamentais, constatamos que há uma “responsabilização” da comunidade, expressa por Netto (2007) como sociedade civil e família. Em outras palavras, expressa o conservadorismo.

No relatório do Banco Mundial, a expressão “enfrentamento das desigualdades” não é mencionada.

No combate a pobreza, podem ser importantíssimos os gastos públicos bem planejados e destinados a clientela bem definidas. Mas ainda que sejam eficazes em termos de custos, esses programas não substituem o esforço para harmonizar as políticas econômicas mais abrangentes às necessidades dos pobres. Basicamente, combater a pobreza não compete a projetos que se concentrem em objetivos muito limitados, por mais essenciais que sejam esses projetos. Combater a pobreza compete às políticas econômicas em geral (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

Considerando o lapso de tempo entre o relatório do Banco Mundial de 1990, e a aprovação da lei federal 8.742 de 07 de dezembro de 1993, é possível constatar a necessidade de implantações de políticas sociais visando o enfrentamento à pobreza, pois, fazia-se necessária a regulamentação nos países cuja pobreza havia aumentado, como foi o caso do Brasil nesse período (Ibid., p.10).

A “*necessidade de se enfrentar a pobreza*” atrelada ao crescimento econômico, tornou os anos seguintes após 1990, “férteis”, propensos para a regulamentação da LOAS, e permitiu um direcionamento desta política com foco na pobreza.

Simultaneamente, a partir dos anos 1990, na União Europeia, diversas mudanças de aspectos econômicos, culturais, sociais e, principalmente, políticos começam a efervescer e refletir no sistema de proteção social existente e, com base, originárias, no *Welfare State*. Uma nova fase se inicia, a qual segundo Moser:

A configuração de uma “nova geração” de políticas sociais, denominadas de “ativas”, “de ativação”. Tais políticas fazem parte do processo de desestruturação de um modelo de provisão – o *welfare*– para a construção de um novo modelo de regulação estatal – o *workfare*– partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho (2011, p. 69).

Moser (2011) faz uma análise da “nova geração” de políticas sociais, considerando a integração entre os países do mundo que, com a ajuda da tecnologia, há de considerar a internacionalidade e a transnacionalidade, uma vez que, a cada dia “os Estados e as sociedades nacionais são cada vez mais densamente integrados em espaços supranacionais donde dimanam modelos” (SANTOS, 2000, p. 33 *apud* MOSER, 2011, p. 69).

(...) os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo da educação (nas universidades e em muitos “bancos de ideias”), nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais), bem como em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) que regulam as finanças e o comércio globais. Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo (HARVEY, 2008, p. 13).

Nesse contexto de “hegemonia” dos ideais neoliberais, o *workfare* prevê investir em políticas “ativas”, direcionadas para o mercado de trabalho, deixando de priorizar as políticas “passivas”, as tradicionalmente conhecidas como de origem do *welfare*.

o Brasil começou a politizar o problema da fome e da miséria. Esse movimento, que iniciou uma parceria governo-sociedade civil no tocante às medidas de combate à exclusão, esteve restrito, em um primeiro momento, à distribuição de alimentos. Porém, à medida que essa forma de solidariedade ganhava espaço, começaram a ser demandadas políticas que fossem além do emergencial e compensatório. A geração de emprego e renda é visualizada, assim, como uma complementação quase que natural às ações que visam mitigar a indigência no curto prazo. Nessa direção, as demandas em torno de uma política oficial de emprego veem no FAT, em função de suas disponibilidades financeiras, uma fonte natural de recursos, cujo

principal beneficiário deveria ser o trabalhador, especialmente o de mais baixa renda (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 111).

As políticas “ativas”, *workfare*, estão diretamente relacionadas com as crises do *Welfare* - algo já discutido na seção anterior - na Europa, concernente com o envelhecimento da população incidindo no aumento das taxas de “desemprego de longa duração e da generalização de precariedades e descontinuidades laborais” (MOSER, 2011, p. 69).

Nessa direção, as políticas ativas de emprego, a fim de garantir a inserção social, representam, segundo Hespánha (2002, p.5, grifos do autor), “precisamente ‘um novo tipo de abordagem nas políticas sociais’ conotadas com a ‘passagem de um Estado-Providência passivo para um Estado-Providência activo’”, fazendo emergir um problema novo, com questões éticas e políticas específicas, produzidas pela obrigatoriedade de retribuição dos benefícios recebidos do Estado através de uma postura ativa, na sua maioria relacionada à procura de um trabalho (HESPANHA, 2002, p. 5 apud MOSES, 2011, p. 69).

Dessa forma, uma nova lógica é adotada no que tange às políticas sociais, buscando superar as práticas compensatórias com foco no desemprego, que diante de uma crise financeira com “decadente eficiência econômica e social”, passa a ser influenciada por questões de aspectos moral e social. Entende-se que a concepção que se deve garantir pelo Estado-Providência ativo aos mais pobres remete ao acesso ao: “trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola” (SILVA, 2002, p. 70 apud MOSER, 2011, p. 69).

De acordo com Moser (2011) há divergência nos conceitos de *workfare* e *ativação*:

As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social. Estas medidas visam, em primeiro lugar, ir ao encontro da luta contra a ‘cultura de assistência’ em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos [...] a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais [...] os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade (LAVILLE, 2000, p. 142 apud MOSER, 2011, p. 72).

Em contrapartida, as medidas de *ativação* propõem “oportunidades de inserção profissional e social aos beneficiários dos mínimos sociais, já que estes são

livres para optar por participar ou não nos programas de ativação” (LAVILLE, 2000, p. 142 apud MOSER, 2011, p. 72).

Logo, o *trabalho* está no centro do Estado-Providência *ativo*, indissociado do processo de inserção social, uma lógica que vem de encontro com os princípios neoliberais, propondo-se a responder questões complexas do cenário econômico e social que seguem:

1) a incapacidade de resposta das políticas passivas (compensatórias) em face de um número crescente de indivíduos persistentemente marginalizados; 2) o crescimento da despesa pública com as políticas sociais; 3) a armadilha da dependência e a “cultura de dependência”, necessitando legitimar o Estado-Providência perante os contribuintes; 4) a inadequação dos instrumentos e de ajudas às necessidades dos indivíduos; e 5) a pressão das concepções neoliberais e conservadoras sobre a responsabilidade do Estado, da sociedade civil e do mercado (MOSER, 2011, p. 70).

Para Rodrigues (2009, p. 184-186 apud Moser, 2011) o que está em pauta com essa mudança do *Welfare* para o *Workfare* é a “legitimidade das políticas sociais”, uma mudança de Estado *provedor* para um Estado *controlador/vigilante*, “pois sem incentivos punitivos torna-se difícil sustentar a restrição, garantir a selectividade, gerir as infrações e punir as recaídas (não aceitáveis no caminho da inclusão...)” (p. 74).

De forma resumida, essa “lógica de ativação” reúne algumas características:

a) contrariar as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego; b) opor-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas; c) creditar em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social; d) estabelecer exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos; e) perpetuar medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas; f) orientar-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado e dos governos, diminuindo a sua intervenção no social; g) valorizar a empregabilidade como atributo individual; e h) basear-se em uma relação de contrapartida fundamentada em um contrato entre o beneficiário e o Estado (MOSER, 2011, p. 75).

Para Pereira, (2009, p. 228 apud Moser, 2011) as políticas sociais do *workfare* “não visam o atendimento das necessidades humanas, mas à inserção de pessoas

em um mercado de trabalho precário, de curto prazo, e socialmente desprotegida, atendendo aos interesses e às necessidades do capital” (p. 74).

A instabilidade do emprego vai substituir a estabilidade do emprego como regime dominante da organização do trabalho... e, este, é sem dúvida o desafio mais grave que se apresenta hoje. Outros fatores, particularmente nos países de capitalismo avançado, assim como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões familiares), a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro. Do ponto de vista econômico com a nova hegemonia liberal financeira redefine-se a intervenção do Estado no âmbito do processo de reprodução das relações sociais, principalmente nos países da periferia (YAZBEK, 2016, p. 8).

Logo, uma mudança de perspectiva com base teórica, moral e social estão presentes nessa nova lógica das políticas sociais *ativas* sobre as políticas sociais *passivas*, que reforçam concepções neoliberais, “acentua-se uma reversão política conservadora em todo o mundo capitalista”⁴⁹, ocasionando no crescimento de partidos de extrema-direita, com posicionamentos racistas, fascistas, e homofóbicos, além do crescimento dos “movimentos anti-islâmicos, antissemitas, dentre outros” (YAZBEK, 2016, p. 8).

Uma nova sociabilidade emerge nesse contexto com vários elementos:

São processos que interferem nas múltiplas dimensões da vida, que interferem na esfera da cultura, da sociabilidade e da comunicação, homogeneizando comportamentos, hábitos de consumo, preferências, valores. Por outro lado, esses processos geram profundas resistências, novos antagonismos e brutais desequilíbrios de poder. A nova sociabilidade e a nova política, inscritas na agenda neoliberal vêm provocando metamorfoses no campo da subjetividade, expressas no individualismo competitivo exacerbado, pressionado pelo consumo e que vive com um grau de incerteza e ansiedade sem precedentes. Fragmentam-se as diferentes esferas da vida social e referências culturais e simbólicas que tornavam o mundo reconhecível são colocadas em questão (YAZBEK, 2016, p. 8-9).

Uma nova geração de políticas sociais retoma aspectos, já superados, por um período do *Welfare State*, em alguns países em que, de fato, as políticas sociais foram idealizadas e executadas com base no princípio da universalidade, mas que nessa nova era de políticas *ativas*, retrocede e abre precedente para que o pouco que resta do Estado de Bem Estar também ceda às novas políticas focalistas, remercantilizando

⁴⁹(Ibid., p. 8).

os poucos direitos sociais que ainda resistem, assim como reforçando que a culpa por toda a situação do indivíduo é dele próprio, retirando do Estado a responsabilidade pelas condições de *não acesso* da população ao que um dia já foi direito dela.

Percebe-se que no contexto de elaboração da LOAS, em 1993, a concepção e terminologias utilizadas significaram um grande avanço para a Política de Assistência Social, visto que, naquele período histórico compreendida a pobreza como algo a ser “enfrentada”, corroborando para o entendimento adotado pelo Banco Mundial.

Analisando-se a experiência desenvolvimentista, observa-se que o meio mais eficaz de obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres tem sido a adoção de uma estratégia em dois elementos. O primeiro elemento dessa estratégia é a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres - **o trabalho**. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de **educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar**. O primeiro componente cria oportunidades; o segundo capacita o pobre a tirar proveito dessas oportunidades. A estratégia precisa ser complementada por **transferências bem seletivas**, para ajudar os que não se beneficiam dessas políticas, e por esquemas de segurança, para proteger os que se acham expostos a choques (BANCO MUNDIAL, 1990, p.4 **grifo nosso**).

Em 1990, o Banco Mundial afirma a concepção de que “o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres” (Ibid., p.4) é o *trabalho*, este central para o segundo elemento, que prevê “*controle*” das massas por meio de uma educação primária (não secundária nem muito menos superior), saúde médica *básica*, sem muitos “benefícios ou acesso aos especialistas”, e *controle de natalidade* sob uma roupagem denominada “planejamento familiar”. Além da recomendação final das transferências serem “seletivas”, nota-se um direcionamento às concepções conservadoras, cujo foco das políticas de enfrentamento à pobreza devem atender somente a parcela cuja situação de pobreza é tão extrema que oferece risco ao Sistema Capitalista, visto não terem o que perder diante de uma sociedade que se nega a assumir e a combater a desigualdade social, porém, é consensual em regulamentar políticas “mínimas” para o pobre.

O Relatório do Banco Mundial de 1990 afirma que “de modo geral, o crescimento econômico reduz a pobreza e o declínio econômico a aumenta” (p. 49).

De acordo com JÚNIOR e SANTOS (2013):

A Instituição entendia que a dificuldade consistia no funcionamento do mercado, o qual estava desprovido de eficiência para oferecer aos indivíduos os bens e serviços necessários a uma vida sem privações. Desse modo, o Estado deveria ofertar os bens e serviços que o mercado, por si, era incapaz de oferecer. O plano era: criar incentivos para que o mercado trabalhasse com o seu mais alto grau de eficiência; atribuir ao Estado a tarefa de cuidar dos pobres por meio da assistência social. Ou seja, o que aparentemente se apresentava como uma política para amenizar o problema era uma política de crescimento econômico (p. 216-217).

A assistência social, de acordo com a citação dos autores, é política *meio*, sendo o *fim*, o crescimento econômico.

Uma década depois, no relatório do Banco Mundial dos anos 2000/2001, Junior e Santos constataam:

Percebe-se nesse ponto uma mudança também no conceito do termo, antes marcado por indicadores econômicos. Aqui, outros elementos como fatores sociais, culturais e insuficiência de democracia passaram a ter relevância. O que isso quer dizer? Que se população tivesse mais autonomia para escolher, julgar e fiscalizar seus representantes poderia acompanhar a utilização dos recursos públicos e precaver-se diante daqueles governantes elitistas, ineficientes, corruptos, frágeis e incapazes. Assim, o relatório propõe diminuir a pobreza com base em três pontos: facilitar a autonomia, promover oportunidades e aumentar a segurança. (2013, p. 218).

De acordo com estes três pontos o Banco Mundial destaca:

- Oportunidade: A ampliação das oportunidades econômicas para os pobres mediante estímulo ao crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e trabalhando no sentido da sua inclusão, especialmente por meio do aumento dos seus ativos, tais como terra e educação.
- Fortalecimento: Fortalecimento da capacidade dos pobres para formularem eles próprios as decisões que afetam as suas vidas, acabando com a discriminação baseada em gênero, raça, etnia e situação social.
- Segurança: Redução da vulnerabilidade dos pobres a doenças, choques econômicos, más colheitas, desemprego, desastres naturais e violência, ajudando-os a enfrentar esses problemas quando eles surgem. (2000, p. 2).

O Relatório do Banco Mundial de 2000/2001 conta com mudanças no entendimento do papel do Estado e formas de se enfrentar a pobreza, pois muda-se a compreensão da pobreza:

a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12 apud JUNIOR; SANTOS, 2013, p.218).

O Relatório atribui o combate à pobreza à promoção de oportunidades, sendo para o Banco Mundial, necessárias e apropriadas às políticas de redução da desigualdade para a redução da pobreza. “O padrão de crescimento deve ser adequado à estrutura da Região para que menos pessoas sofram prejuízo com as reformas pró-mercado” (Ibid, p. 219).

Observa-se que neste momento, utiliza-se a concepção de “redução da desigualdade” como necessária para a diminuição da pobreza, notando uma mudança de terminologia, mas mantendo a finalidade de se combater a pobreza não a desigualdade.

Quanto ao aumento da segurança para os autores significa:

não se deixar atingir por determinados acontecimentos (choques externos, por exemplo) ou diminuir os efeitos das crises para a classe menos favorecida. Para tanto, é necessário não só o acesso dos pobres a bens e ao mercado, mas também o fortalecimento das instituições democráticas na Região (2013, p.219).

Essas mudanças nos relatórios do Banco Mundial de 2000/2001 em relação ao de 1990, no aspecto da visão das funções do Estado e concepções da pobreza, deve-se em especial às contribuições de Amartya Sen⁵⁰:

O próprio Banco Mundial, em seu relatório de 2000/2001 sobre a pobreza, demonstra uma notável evolução dos conceitos de governança e de capital social. Embora não se situe

⁵⁰ Amartya Kumar Sen, indiano de Santiniketan, Bengala Ocidental, nasceu em 1933. Graduado em Economia pela Universidade de Calcutá e em Filosofia em Cambridge. PHD em economia pela Universidade de Cambridge. Foi Reitor na Universidade de Cambridge. Recebeu o Premio Nobel em Ciências Econômicas em 1998.

explicitamente na perspectiva da exclusão, esse relatório adota uma visão ampla, que lança mão dos argumentos filosóficos de Amartya Sen. A pobreza concerne às pessoas, aos seres humanos que estão por trás das estatísticas, e vai além dos aspectos de renda: engloba a vulnerabilidade, impotência, as desigualdades. Os três campos de ação propostos visam aumentar o poder dos pobres, dar-lhes mais segurança e aumentar suas oportunidades, mobilizando para isso o Estado e as instituições (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 129 *apud* JUNIOR; SANTOS, 2013, p.219).

Entretanto, para Mario Máximo:

É possível fazer diversas críticas externas ao pensamento de Sen como, por exemplo, apontarmos que a sua obra não considera nenhum tipo de conflito entre os Estados Nacionais, ignora por completo o funcionamento do sistema mundial, o que constitui um erro gravíssimo, dado que o processo de desenvolvimento econômico nada mais é do que uma estratégia nacional de expansão de poder. Ou ainda, poderíamos ressaltar que o conceito de justiça não é igual ao de igualdade e muito menos se confunde com a ideia de garantia de liberdades substantivas, e como tal é ignorado por Sen em sua análise normativa. Estas e tantas outras críticas são certamente importantes, mas é muito provável que Sen nem ao menos as reconhecesse, uma vez que representam concepções muito distintas da perspectiva que o autor adota (2013, p.66).

A presença da pobreza enquanto um fenômeno multifacetado, expressa-se nas demais legislações que vêm a surgir posteriormente, como é possível observar em especial nos programas de transferência de renda, o mais emblemático deles para a assistência social (além do já implementado Benefício de Prestação Continuada – BPC⁵¹), o Programa Bolsa Família – PBF, criado em 2003, no qual, obrigatoriamente, seus beneficiários são condicionados a cumprir determinações: frequência escolar das crianças e adolescentes; pesagem duas vezes ao ano para acompanhar o quadro de saúde dos beneficiários e, por último, a atualização cadastral no Cadastro Único⁵².

⁵¹ Da “Carta Constitucional à aprovação da Loas passaram-se cinco anos; para o pagamento do único benefício previsto na lei (e já na Constituição em seu artigo 203), para idosos e portadores de deficiência, passaram-se mais dois anos e com severas restrições do ponto de vista do vínculo do benefício (um salário mínimo mensal) a um baixíssimo corte de renda *per capita* dos beneficiários” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 34).

⁵² O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (BRASIL, disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso realizado em 24 de janeiro de 2020).

Essa compreensão da pobreza enquanto fenômeno multidimensional se expressará nos demais documentos analisados, visto a ampliação do conceito de pobreza, com novas terminologias e expressões, inclusive na denominação do “enfrentamento à pobreza”, termo que será adicionado ao, já utilizado na LOAS, “enfrentamento da pobreza”, não havendo diferenciação no sentido das expressões.

A tabela a seguir, iniciando com a Política Nacional de Assistência Social, apresentará outros termos que foram considerados nesta pesquisa, como relacionadas com o eixo do *enfrentamento à pobreza* entendido como uma das expressões do conservadorismo.

Tabela 2 – Demais normativas e o Eixo Enfrentamento à/da pobreza

EIXO DE ANÁLISE: ENFRENTAMENTO DA POBREZA							
Documentos Selecionados	PNAS (2004)	NOB/SU AS (2005)	Tipificação Nacional (2009)	Protocolo de Gestão Integrada (2009)	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 1	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 2	TOTAL
Enfrentamento da Pobreza/enfrentamento à pobreza	3	2	1	1	2	2	13
Desigualdade(s)**	22	2	0	1	11	4	40
Pobreza e derivados*	20	9	1	2	10	10	50

* considerou-se como derivado da palavra “pobreza”: *combate à fome/pobreza, empobrecimento, decorrente da pobreza, taxa de pobreza, linha de pobreza, intensidade da pobreza, redução da pobreza, situação de pobreza, vulnerabilidade à pobreza, vulnerabilidade social decorrente da pobreza, exclusão pela pobreza, erradicação da pobreza, condição de pobreza, concentração da pobreza, medidas de pobreza, e superar a pobreza.*

** considerou-se como derivado da palavra “desigualdade”: *desigualdade intraurbana, desigualdade interna, desigualdade socioterritorial, desigualdade social/sociais.*

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

Como é possível observar, diversas outras expressões são utilizadas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, que por uma questão metodológica foram todas reunidas em “*pobreza e derivados*”, tendo em vista a diversidade de terminologias, todas possuindo o fator comum de ligação com a palavra “pobreza”.

Sobre a PNAS, nota-se que somente 3 (três) vezes é mencionada a expressão “enfrentamento à/da pobreza”, atrelada a *benefícios, serviços, programas e projetos*, como será possível observar:

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de **enfrentamento da pobreza** (...). (BRASIL, 2004, p.30, **grifo nosso**).

Assim, na agenda básica da Política Nacional de Assistência Social, estas questões encontraram-se vinculadas ao nível estratégico, definidas pelo escopo de construir um sistema de informação que permita o monitoramento e avaliação de impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de **enfrentamento da pobreza**. (BRASIL, 2004, p. 50, **grifo nosso**).

Tendo em vista que a política de Assistência Social 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. (BRASIL, 2004, p. 52, **grifo nosso**).

Em comparação com a LOAS, a PNAS/2004 menciona poucas vezes o termo “enfrentamento à/da pobreza”, no entanto, apresenta um diagnóstico da realidade brasileira com a divisão por porte dos municípios. Por isso, nota-se ser expressiva a quantidade de famílias em situação de pobreza no Brasil.

Considerando o lapso de tempo, de 1993 a 2004, destacamos novas terminologias ao entorno da pobreza, como será possível observar na tabela a seguir:

Tabela 3 – Termos Identificados nas demais Normativas Analisadas

EIXO DE ANÁLISE: ENFRENTAMENTO À/DA POBREZA						
Termos Derivados	PNAS (2004)	NOB-SUAS (2005)	Tipificação Nacional (2009)	Protocolo de Gestão Integrada (2009)	(Continua)	
					Orientações Técnicas do PAIF Vol. 1	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 2
Combate à fome, à pobreza	0	1	0	0	0	0
Concentração da Pobreza	1	0	0	0	0	0
Condição de Pobreza	1	0	0	0	0	0

Decorrente/decorrência da pobreza	0	0	1	0	1	1
Desigualdade(s) social/sociais	2	1	0	0	4	0
Desigualdade(s)	11	1	0	1	7	4
Desigualdade Socioterritorial/socioterritoriais	6	0	0	0	0	0
Desigualdade intraurbana	2	0	0	0	0	0
Desigualdade interna	1	0	0	0	0	0
Empobrecimento	0	0	0	0	4	0
Enfrentamento à Pobreza	1	1	1	0	1	0
Enfrentamento da Pobreza	2	1	0	1	2	4
Erradicação da Pobreza	1	0	0	0	0	0
Exclusão pela Pobreza	1	0	0	0	0	0
Extrema Pobreza	0	0	0	0	0	4
Feminização da pobreza	0	0	0	0	0	1
Intensidade da pobreza	0	2	0	0	0	0
Linha da/de Pobreza	5	2	0	0	0	0
Medidas de Pobreza	1	0	0	0	0	0
Naturalização da pobreza	0	0	0	0	0	1

Tabela 4 – Termos Identificados nas demais Normativas Analisadas

EIXO DE ANÁLISE: ENFRENTAMENTO À/DA POBREZA						(Conclusão)
Termos Derivados	PNAS (2004)	NOB-SUAS (2005)	Tipificação Nacional (2009)	Protocolo de Gestão Integrada (2009)	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 1	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 2
Pobreza	4	0	0	2	4	0
População em pobreza	1	0	0	0	0	0
Redução da Pobreza	1	1	0	0	0	0
Situação de Pobreza	1	1	0	0	1	0
Superar a pobreza/superação da pobreza	0	1	0	0	0	1
Taxa de Pobreza	1	1	0	0	0	0
Vulnerabilidade social decorrente da pobreza	1	0	0	0	0	0
Vulnerabilidade à pobreza	1	0	0	0	0	0

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

Como é possível analisar, há um salto em termos derivados que contenham a palavra “pobreza”, mais que dobrando as citações, saltando de 5 (cinco) na LOAS, para 20 (vinte) na PNAS, sem considerar as 3 (três) já mencionadas ao se referir ao “enfrentamento à pobreza” e às 22 (vinte e duas) referente às variações da desigualdade.

Além disso, ao ponto em que na LOAS, versão de 1993 sem as alterações posteriores, não há menção à palavra “desigualdades”, somente na PNAS/2004, o termo é mencionado por 22 (vinte e duas) vezes.

Destaca-se que nas 22 (vinte e duas) referências à palavra desigualdade(s), esta sofre derivações como desigualdade social 2 (duas) vezes, desigualdade(s) 11 (onze) vezes, desigualdade socioterritorial 6 (seis) vezes, desigualdade intra-urbana 2 (duas) vezes, e, desigualdade interna 1 (uma) vez.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução 145, é publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004.

Essa versão foi amplamente discutida nos Estados do Brasil, em eventos diversos como seminários, reuniões, oficinas e palestras (BRASIL, 2004).

Todo esse movimento participativo o qual buscou garantir caráter democrático e descentralizado foi apresentado na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS, que se realizou nos dias 20, 21 e 22 de setembro de 2004, local que foi aprovada pelo colegiado, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Ressalta-se a grande importância da PNAS no avanço da política pública de assistência social, na busca por um rompimento com a cultura do clientelismo, paternalismo e assistencialismo, bem como o engajamento dos movimentos sociais, em consonância com os interesses políticos do então Governo do Partido dos Trabalhadores – PT, representado pelo presidente eleito, Luis Inácio Lula da Silva.

Com o governo Lula (2003-06) a questão social, e particularmente o enfrentamento da pobreza, passa a ser alvo de novas abordagens. O combate à fome e à miséria, expresso no início do primeiro governo Lula pelo emblemático Programa Fome Zero, cujo "Cartão Alimentação" teve seu lançamento simbólico no dia 3 de fevereiro de 2003 nos municípios de Acauã e Guaribas no Piauí, com a distribuição de cartões para quinhentas famílias.

(...) Ainda em 2003 o "Cartão Alimentação" foi unificado ao Programa Bolsa Família, o que significou um importante passo na busca de articulação do sistema protetivo no país. O Programa Bolsa Família (20/10/2003) resultou da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação (YAZBEK, 2012, s/p).

Os objetivos traçados para o Programa Bolsa Família foram:

a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do

acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (Brasil/MDS, 2006 apud YAZBEK, 2012, s/p).

Iniciava-se um período de unificação entre as políticas de combate a pobreza, com as de transferência de renda e de assistência social, além da articulação com os níveis de governo (Ibid., s/p).

Com a PNAS, é apresentado um diagnóstico nunca realizado antes da situação da pobreza que assola o país, realizando uma análise situacional e dividindo a Assistência Social por níveis de Proteção Social: Proteção Social Básica; e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Além disso, reafirma os princípios contidos na LOAS e traça um panorama geral da situação do Brasil definindo como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 33).

Na PNAS, há uma ampliação no entendimento da assistência social como política de “Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 41).

A pobreza e a desigualdade social são inerentes à sociedade capitalista contemporânea e “engendram diferentes modalidades de *desproteção social* que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (Ibid., p. 41).

Dentre os documentos analisados, somente as orientações técnicas do PAIF volume 1 retomarão a desigualdade como estrutural, mencionada por 11 (onze) vezes nas orientações, e somente por 4 (quatro) vezes no volume 2 ao operacionalizar o Trabalho Social com Famílias.

No entanto, diferentemente da PNAS, não há derivações da palavra, mas 7 (sete) citações referenciadas à “desigualdade(s)” e 4 (quatro) relacionadas com “desigualdade social”.

No ano de 2005, o MDS/SNAS apresenta o texto da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS para o Conselho Nacional de Assistência Social, que é aprovada pela Resolução 130, de 15 de julho de 2005, cujo documento busca traçar a construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A implantação da PNAS e do Suas tem liberado, em todo território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 38).

Nesse espaço de tempo, os primeiros equipamentos da PNAS/SUAS como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, começam a ser implantados junto às primeiras equipes de referência⁵³ contratadas (por meio de concurso público ou outras formas de vínculo empregatício), além dos primeiros municípios começarem a receber cofinanciamento do Governo Federal.

Sobre o financiamento, “a principal inovação é a ruptura com a lógica convencional e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo” (Ibid., p. 45).

Junto a esses avanços, é iniciada a implantação de sistema de informação, com o intuito de monitorar e avaliar a política de assistência social e o SUAS:

O Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, a Rede-Suas, já é uma realidade por iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que objetiva proporcionar condições para o atendimento dos objetivos da PNAS/2004, no que se refere a prover o Suas com bases de dados e informações requeridos para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p.45).

⁵³ Gestão do trabalho.

Certamente, os anos de 2004 e 2005 representaram um grande salto no avanço da política pública de assistência social para o Brasil ao tempo que novas pesquisas identificavam a permanência nos índices de pobreza

Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2006, 38,5% da população latino-americana ainda era considerada pobre. Apesar da atenção de estudiosos, de organismos e governos multilaterais, a pobreza persistiu nas três últimas décadas e manteve-se como uma das questões mais graves do Continente (JUNIOR; SANTOS, 2013, p. 207).

Como é possível observar, a NOB-SUAS/2005, assim como a PNAS/2004, ao identificar as palavras centrais desta pesquisa no que se relaciona ao eixo do “enfrentamento à pobreza”, verificou-se uma diversidade de termos e expressões relacionadas com a “pobreza” e “desigualdade”, somando 13 (treze) citações, com destaque para delas:

Responsabilidades da Gestão da União: (...)

l) articular as políticas socioeconômicas setoriais, com vistas à integração das políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e **enfrentamento da pobreza** (BRASIL, 2005, p. 113, grifo nosso).

A aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social deve se dar: (...)

e) em projetos de **enfrentamento à pobreza** (BRASIL, 2005, p. 132, grifo nosso).

É inequívoca a necessidade de adotar, para a Assistência Social, um regime geral próprio de gestão. O caráter desse regime foi atribuído pela Constituição Federal, art. 204, inciso I, e se particulariza: pelo Compromisso com o desenvolvimento humano e social do país e pela partilha de ações intersetoriais governamentais para **enfrentar e superar a pobreza**, as **desigualdades sociais**, econômicas e as disparidades regionais e locais existentes no país (BRASIL, 2005, p. 81, grifo nosso).

Os anos que viriam a seguir visavam aprimorar a política e a discutir em seus aspectos operacionais, qualificando os serviços, programas, benefícios prestados e executados pela assistência social.

Após debates intensos nas reuniões do CNAS, delibera-se a Resolução 109 de 11 de novembro de 2009, publicada em 25 de novembro de 2009, documento que ficaria conhecido como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A Tipificação separa, de vez, os serviços que de fato são de assistência social; dos serviços, programas, benefícios, que por muito tempo eram atendidos na assistência social, mas que pertenciam a outras políticas sociais, como por exemplo: entidades de longa permanência para tratamento de dependentes químicos, órteses e próteses, fraldas infantis e geriátricas, dentre outros.

Na Tipificação, foram identificadas duas citações contendo as expressões “enfrentamento à pobreza” e “decorrente da pobreza”. Ambas se referindo aos usuários e articulação em rede do serviço do PAIF:

Usuários: Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial (BRASIL, 2009, p. 5 e 6).

Articulação em rede: (...)
Serviços de enfrentamento à pobreza (BRASIL, 2009, p.8).

Nota-se que, ao se definir os usuários do serviço do PAIF, ainda na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), há um direcionamento para as “famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza”, visando, na articulação necessária para o serviço, a existência de serviços de enfrentamento à pobreza, uma vez que a pobreza é elemento presente na seleção do público do PAIF.

Em contrapartida, não há menções ao conceito de *desigualdade* e ou derivados, mas somente à *pobreza*, o que nos remete ao entendimento de que, dentre os serviços propostos pela resolução 109 de 2009 do CNAS, combater as desigualdades sociais não estava previsto nos objetivos nem nos impactos esperados pela política de assistência social.

Nesse mesmo ano, é aprovado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2009), documento que determina o público prioritário a ser atendido nos equipamentos socioassistenciais, previstos na Tipificação Nacional (2009), na PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005.

O Protocolo de Gestão Integrada (2009) reforça a prioridade dos atendimentos socioassistenciais atenderem os usuários mais pobres, cuja renda *per capita* atenda aos critérios dos Programas Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que estejam em situação de vulnerabilidade social, recebendo benefícios eventuais, ou em situação de vulnerabilidade social ou risco social, reforçando o aspecto de combate à pobreza já mencionado anteriormente.

Nos últimos anos o Governo Federal, em conjunto com os estados, Distrito Federal e municípios, têm envidado esforços para consolidação de uma ampla rede de proteção e promoção social, fato que tem permitido ao país avançar no **enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade**, assim como, na redução da incidência dos riscos e vulnerabilidades sociais que afetam as famílias e indivíduos (BRASIL, 2009, p. 3).

Considerando que o processo de acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários do PETI e PBF constitui-se em possibilidade de interrupção do ciclo intergeracional da **pobreza** (BRASIL, 2009, p. 8).

Da Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (...)

III - a centralidade da família no atendimento socioassistencial de forma integral, visando a interrupção de ciclos intergeracionais de **pobreza** e de violação de direitos (BRASIL, 2009, p.9).

Observa-se que o protocolo de gestão prevê a possibilidade do acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários do PETI e PBF, como se a execução dos serviços e benefícios em si pudessem *interromper o ciclo intergeracional da pobreza*, desconsiderando que a desigualdade e a pobreza são inerentes ao sistema Capitalista.

Finalmente, no ano de 2012, duas Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, são publicadas: volume 1 com direcionamento na perspectiva da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; e volume 2, com foco no trabalho social com famílias; documentos que abordaremos a seguir.

Destaca-se entre elas o entendimento que o PAIF tem contribuído para a redução da pobreza e da desigualdade:

Nessa direção, o PAIF concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais, constituindo-se em um dos principais serviços que compõem a rede de proteção social de assistência social, que vem se consolidando no país de modo descentralizado e universalizado, permitindo o enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade, assim como, a redução da incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam famílias e seus membros (BRASIL, 2009, p.9).

Mas afinal, o que o é o PAIF?

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009):

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico (BRASIL, 2009, p. 5).

Considerando que o equipamento da assistência social mais regulamentado e em execução no Brasil, são os CRAS – que constam no Status CRAS⁵⁴ cadastrados 8.399 unidades – compreende-se que em razão da obrigatoriedade do PAIF ser executado exclusivamente nos CRAS, logo, o PAIF é um dos serviços mais implantados e em execução nos municípios.

As orientações técnicas do PAIF volume 1 atribuem a este serviço como a pedra fundamental, “basilar da ‘nova’ política de assistência social, que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004” (BRASIL, 2012b, p. 5).

Nas Orientações Técnicas do PAIF volume 2 – Trabalho Social com Famílias, destaca-se que, no que tange ao enfrentamento à/da pobreza, há um aumento da utilização da expressão, comparado às Orientações do PAIF volume 1, sendo 4 (quatro) menções à expressão.

⁵⁴ Censo SUAS 2019, Status do Censo 2019, acessado no dia 31 de dezembro de 2019. https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status_censo/relatorio.php

O público atendido pelo PAIF são famílias que, em sua maioria, possuem renda per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, sendo elas:

Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais; Famílias que atendem os critérios dos programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, mas que ainda não foram contempladas; Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; Famílias com pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social. Especificando:

Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais (BRASIL, 2012b, p. 28-29).

Logo, de certa forma, há um recorte de renda, prevalecendo o acompanhamento às famílias em situação de pobreza, seguindo os critérios dos programas de transferência de renda, ao considerar as famílias pobres como o foco do serviço do PAIF.

Pode-se concluir...

A partir desse breve percurso sobre a concepção de vulnerabilidade, pode-se afirmar que a abordagem adotada pela PNAS, ao dialogar com as análises mencionadas, possibilita à assistência social uma visão menos determinista e mais complexa das situações de pobreza, pois dá um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades, possibilitando um maior poder explicativo de uma realidade social, composta por uma heterogeneidade de situações de desproteção social (BRASIL, 2012b, p. 13).

Em um país marcado por fortes desigualdades, a política de assistência social pode assegurar, de forma integral, a promoção e proteção das seguranças que lhe cabe afiançar, por meio da articulação entre transferência de renda, benefícios e serviços socioassistenciais (BRASIL, 2012b, p. 29).

Nas orientações técnicas do PAIF volume 1, as palavras encontradas foram desigualdade 11 (onze) vezes, enfrentamento à/da pobreza 3 (três) vezes, empobrecimento 4 (quatro) vezes, e pobreza 6 (seis) vezes.

Os dados demonstram que programas de transferência de renda são essenciais para o enfrentamento da pobreza; em contrapartida, os serviços ainda não trazem impactos em função da inexistência de recursos ou insuficiência destes.

De acordo com a orientações técnicas do PAIF volume 1:

o PAIF concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais, constituindo-se em um dos principais serviços que compõem a rede de proteção social de assistência social, que vem se consolidando no país de modo descentralizado e universalizado, permitindo o enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade, assim como, a redução da incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam famílias e seus membros (BRASIL, 2012b, p.9).

Nas orientações técnicas do PAIF volume 2 há uma sequência dessa lógica:

As informações mencionadas revelam como esta unidade pública e estatal, por meio de seu principal serviço, PAIF, tem se solidificado, tornando-se a principal referência da política de assistência social na garantia de acesso dos seus usuários às informações, aos bens, aos serviços, aos direitos socioassistenciais e às demais políticas setoriais e de defesa de direitos, exatamente como contraponto à invisibilidade do público e à naturalização da pobreza e das desigualdades em suas múltiplas dimensões: sociais, econômicas, políticas e culturais (BRASIL, 2012c, p. 5-6).

Para Cardoso e Jaccoud (2009), esse movimento de focalização nos mais pobres comprometeu o entendimento da assistência social enquanto uma política de seguridade social de caráter universal.

Ao focalizar-se nos mais pobres, evidenciam-se pressões políticas quanto a questionamentos dos critérios elencados, entendimento do programa de Estado sem um programa de Governo, compreensão do cidadão de direito como *cliente* dos programas de combate à pobreza, além da manutenção de ações fragmentadas – tão criticadas historicamente na assistência social – e permanência de financiamentos de fonte pública para instituições privadas (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009).

Dessa forma, “as políticas de combate a pobreza não têm como função produzir proteção social, mas autoproteção individual” (MAURIEL, 1998, p. 50).

Na Política Social a luta contra a pobreza toma o lugar da luta de classes. A perspectiva é de desenvolvimento dos “ativos” dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres (YAZBEK, 2016, p. 16).

Essa tendência de focar na pobreza não possui intenções de acabar com ela, mas de mantê-la em um nível no qual a pobreza não cause danos maiores, comprometendo o mercado, como aborda Mauriel:

A pobreza tornou-se um fator de risco mundial para o desenvolvimento e consolidação da integração dos mercados. O Banco Mundial, por exemplo, criou o conceito de “*safety net*”, ou “rede de regulação estática”, para assegurar ou manter o nível de pobreza, evitando que ela aumente. Simplesmente não cogita a ideia de erradicação da pobreza, mas apenas da manutenção de um patamar aceitável (1998, p. 75).

Nessas tendências e influências do discurso ideológico liberal, as políticas públicas brasileiras, em especial a assistência social, sob influência de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, vão se moldando dentro do discurso neoliberal que, em sua essência, mantém as estruturas do sistema (direito a distribuição da riqueza socialmente produzida/propriedade), e focam em “ações de combate à pobreza”, sem alterar em nada a estrutura que ocasiona as desigualdades sociais.

Nesses espaços cotidianamente administramos as profundas transformações que ocorrem nas Políticas Sociais. O traço mais marcante é atribuído à interrupção de um processo em curso pela universalização de direitos sociais, produto da luta social, com a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza. Embora essa incursão venha propiciando maior visibilidade da pobreza, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social são desconsideradas. Essa postura, que vem orientando as políticas sociais no Continente, contribui para estabelecer o risco de limitar a reflexão e a intervenção social, (...), servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social (YAZBEK, 2016, p. 10).

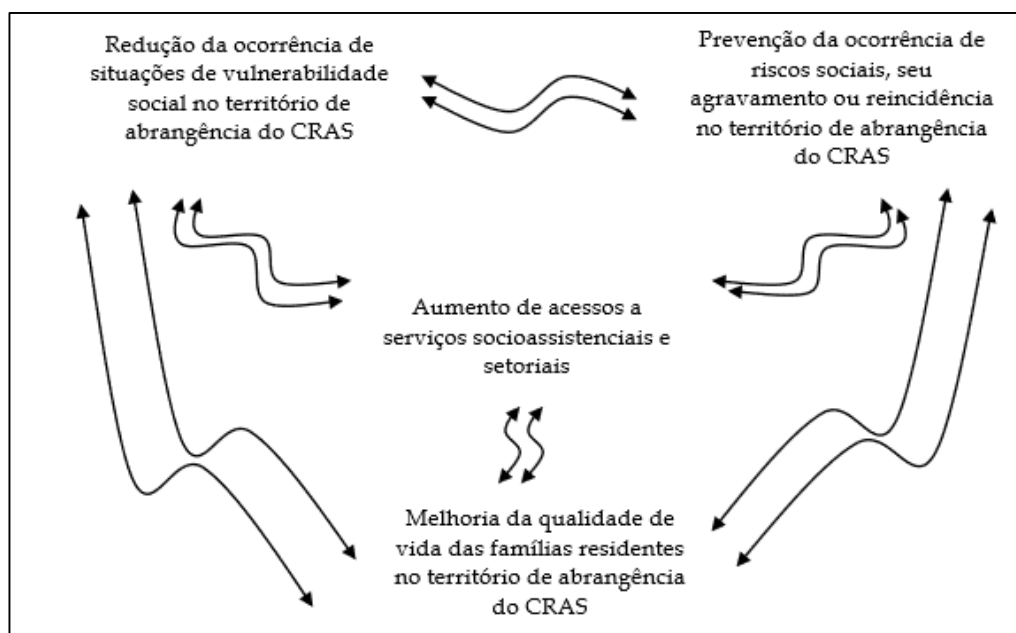
O Estado, ao priorizar o enfrentamento da pobreza, gera uma falsa sensação de que esta será erradicada, a ponto que os fatores que geram pobreza não são alterados, pois, implicariam em mudanças estruturais no Sistema Capitalista e nas relações sociais e de produção.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), o PAIF apresenta como impactos sociais esperados pelo serviço:

Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS (p. 9).

Segundo as orientações técnicas do PAIF volume 1 (2012b, p. 73) “Os impactos são as transformações ocorridas nos territórios, fruto da junção dos objetivos alcançados e das aquisições realizadas pelas famílias, por meio de um rol de serviços socioassistenciais e setoriais ali presentes”, não sendo “o responsável direto pelo alcance dos impactos” (Ibid., p. 73), mas parte necessária para alcança-los.

Figura 2: Impactos Esperados pelo PAIF



Fonte: Orientações Técnicas do PAIF volume 1 (2012, p. 74).

O PAIF é um serviço da PNAS (2004) que oferta ações de: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas, e encaminhamentos.

É um serviço articulador com a rede e demais serviços ofertados para a população. Um de seus objetivos é “prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas” (BRASIL, 2012, p. 7), pois nota-se que, ao objetivar “superar as fragilidades sociais”, subentende-se “superar a pobreza”, visto que o público alvo do serviço já mencionado, são pessoas/famílias que vivem em situação de pobreza.

O próprio documento de orientação o PAIF condiciona os resultados dos impactos desse serviço sob a atuação direta do Estado, na direção da conquista da cidadania:

as ações do PAIF, ao proporcionar vivências que potencializam as capacidades das famílias, possibilitam o reconhecimento de seus

direitos e as apoiam na superação de situações de vulnerabilidade social, desempenhando um papel fundamental na autodeterminação, emancipação e conquista da cidadania das famílias e seus integrantes – elementos que, somados a uma atuação efetiva do Estado na garantia de serviços às famílias, são efetivos para a melhoria da qualidade de vida nos territórios (BRASIL, 2012, p. 75).

Diante de um Estado que garanta os direitos sociais, a função do PAIF seria de “promover o acesso” das famílias/indivíduos aos serviços, programas, projetos e benefícios, visando à melhora na qualidade de vida das pessoas.

Os aspectos do PAIF no trato com as famílias serão abordados na seção seguinte, ao serem apresentados os dados da pesquisa com relação ao eixo da “centralidade na família”.

A seguir, ao se tratar do eixo “centralidade na família”, iniciaremos as análises com a LOAS, para, posteriormente, analisarmos os aspectos neoconservadores no PAIF.

4.3 CENTRALIDADE NA FAMÍLIA: DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AO PAIF

A família é um conceito complexo de se definir, pois, no decorrer da história, diversas foram as composições, concepções e arranjos familiares:

Essa evolução da família medieval para a família do século XVII e para a família moderna durante muito tempo se limitou aos nobres, aos burgueses, aos artesãos e aos lavradores ricos. Ainda no século XIX, uma grande parte da população, a mais pobre e mais numerosa, vivia como famílias medievais, com as crianças afastadas da casa dos pais (ARIÈS, 1981, p. 189).

O entendimento que a família não é estática desnaturalizou a existência de um único “modelo” de família, o que proporcionou o vislumbamento de novos arranjos familiares:

permitiu questionar o tipo de organização patriarcal no qual o chefe de família tem o controle e decisão sobre os outros membros (Jelin, 2000). A família, por sua vez, deixou de ser vista a priori como um lugar de felicidade (Mito, 2001) e, também, passou a ser vista como um lugar de conflitos, tensões e abusos. Especialmente quando o processo de individuação e autonomia pessoal das mulheres e dos jovens minou o poder patriarcal e

colocou a família como uma expressão marcante de escolhas individuais (JELIN, 2000, 2012 apud MARTINO, 2015, p. 97).

Seguindo a metodologia utilizada no eixo anterior, conforme revisão bibliográfica realizada no eixo da centralidade na família no que se refere a LOAS foram selecionadas três palavras e termos considerados expressivos para essa pesquisa:

- Familiar(es);
- Família(s); e
- Mulher “pobre”.

Vale ressaltar que o termo mulher se refere à mulher “pobre”.

Esses três termos foram centrais nesta pesquisa documental.

Tabela 4 - A Lei Orgânica de Assistência Social e o Eixo da Centralidade na Família

EIXO DE ANÁLISE: CENTRALIDADE NA FAMÍLIA			
DOCUMENTO ANALISADO: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS			
TERMOS IDENTIFICADOS	Familiar/familiares	Família(s)	Mulher
LOAS/1993 (Vigente)	1	0	0
LOAS/1993 (Revogadas)	1	8	0
Alterações Lei 9.720, de 1998	1	0	0
LOAS lei 12.435/2011 (alterações)	4	20	0
Alterações Lei 13.014/2014	1	0	1
Alterações Lei 13.146/2015	2	0	0
Alterações Lei 13.714, de 2018	0	1	0
TOTAL (vigente)	9	21	1
TOTAL (vigentes e revogadas)	10	29	1

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

É possível observar, que na lei 8.742/1993, a derivação da palavra “familiar(es)” analisada na legislação aparece 1 (uma) única vez, saltando para 4 (quatro) somente com as alterações da lei 12.435/2011.

Ao mesmo tempo, a palavra *família* é mencionada 8 (oito) vezes na LOAS, todas revogadas em sua grande parte pela lei 12.435/2011.

Essa mesma lei que revoga as 8 menções, reformula os artigos e acrescenta o termo “família” totalizando 20 (vinte) vezes.

Além dessas alterações mencionadas, em 2018, com a lei 13.714, é acrescentada mais 1 (uma) menção ao termo.

É notória a presença da terminologia *família* com a promulgação da lei 12.435/2011. Esta reforça o discurso e o papel central da família compreendendo a importância deste termo para a política da assistência social, na qual se expressará na matricialidade sociofamiliar, a qual abordaremos ao analisarmos a PNAS/2004.

Destaca-se na LOAS, versão original de 1993, o artigo 20, que foi revogado posteriormente pela lei 12.435/2011:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. (Vide Decreto nº 1.330, de 1994) (Vide Decreto nº 1.744, de 1995) (Vide Decreto nº 6.214, de 2007)

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes (BRASIL, 1993).

Nota-se que o conceito de família considerava a “unidade mononuclear”, e utilizava o mesmo entendimento da lei 8.213/1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e outras providências. Este artigo da LOAS foi revogado pela lei 9.720/1998, que altera alguns artigos desta lei e, posteriormente é alterado novamente pela lei 12.435/2011, ficando com a seguinte redação:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Medida Provisória nº 871, de 2019) (Vigência)

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011).

Todas as 20 menções ao termo *família*, previstos na lei 12.435/2011 se devem, em especial à regulamentação do próprio Sistema Único de Assistência

Social, que considera a família como uma unidade que deve ser protegida pelo Estado:

A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011, artigo 2º).

A família terá destaque para a assistência social quando a matricialidade sociofamiliar é definida na PNAS como um eixo estruturante da política:

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004, p. 21).

Para Couto, Yazbek e Raichelis (2011) a matricialidade sociofamiliar se destaca na PNAS, “pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade” (p. 44), aspecto considerado polêmico pelas autoras, pois parte-se do pressuposto de um modelo de família, o que pode ser divergente nas definições conceituais, inclusive no “tipo de atenção” que deve ser fornecida.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social, requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres (CAPACITA SUAS, 2008, v.1, p. 59 apud COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 44).

De acordo com as autoras, mesmo diante das alterações dos arranjos e composições de famílias, nota-se “a permanência de velhos padrões e expectativas

da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura de classe sociais” (2011, p. 54-55).

Em sequência a este raciocínio, destaca-se a única menção à palavra “mulher” na LOAS, presente na lei 13.014/2014, que inclui o artigo 40 na lei 8.742/1993:

Os benefícios monetários decorrentes do disposto nos arts. 22, 24-C e 25 desta Lei serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível (BRASIL, 2014, artigo 40).

Nota-se um salto temporal entre a primeira versão da LOAS, de 1993, e as alterações posteriores, como a lei 13.014 de 2014, que assegura às mulheres chefes de família, que sejam referenciadas como responsáveis pela unidade familiar, e que “preferencialmente” recebam os benefícios de transferência de renda.

Ao “preferencialmente” referenciar às mulheres, constatamos uma atribuição pelos cuidados com os filhos remetendo a família patriarcal, na qual o homem é o “chefe” da família, e a mulher a “responsável” pelos cuidados domésticos e com os infantes, como afirma Yazbek:

O bem-estar social, direito inalienável de todo cidadão, sustentável, coletivo e universal, é colocado sob a responsabilidade dos indivíduos e das famílias, recaindo principalmente sobre a **mulher** a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica. É essa lógica, que sustenta a prevalência dos programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, substituindo serviços por transferência monetária, tendo o foco nas famílias pobres e extremamente pobres, a quem é requerido o cumprimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde (2016, p. 10, **grifo nosso**).

De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2011) o SUAS coloca quatro questões de imprescindível importância ao se tratar da família na assistência social:

- “arranjos familiares diversos sempre foram características das famílias pobres” (p. 56). Neste ponto a história nos mostrou que muitos trabalhadores sociais culpabilizavam as famílias com base em um “ideal” a ser atingido.
- a família atendida enquanto “grupo afetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para seu desenvolvimento pleno”. Para

que a família tenha as condições sociais básicas de realizar esse cuidado para com os seus, necessita de proteção do Estado.

- a terceira questão determina uma revisão/mudanças nas metodologias de atendimento às famílias. Neste aspecto, temos “um forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar as famílias que devem ser eliminados do SUAS” (p. 56).

- por fim, o quarto ponto, coletivizar as demandas das famílias, da singularidade da realidade de cada uma, para o coletivo do “pertencimento a uma classe social” (p. 57).

Como já mencionado, inaugura-se na década de 2000 no Brasil as políticas de transferência (recorte) de renda (federal), com ampliação dos serviços prestados no campo da proteção social visando às famílias mais pobres,

Em respeito à cartilha ideológica do neoliberalismo e do neoconservadorismo, o tipo de proteção social aceito, atualmente, pela Nova Direita, é o que se organiza em redes (nets), conhecido como redes de proteção social (safety nets). Nesse modelo, diferentes programas, benefícios e projetos são reunidos em torno de um mesmo agente coordenador – em geral, o Estado – que, por meio de parcerias com outros componentes da rede, oferece proteção social imediata a grupos, famílias e indivíduos em “situação de vulnerabilidade” (PEREIRA, 2013, p. 125).

No que se refere a impactos gerados pela assistência social nesse período, para os autores “sua ampliação vem ocorrendo com resistências, em especial *vis-à-vis*⁵⁵ as restrições orçamentárias” (2009, p. 228).

A centralidade conferida às ações focalizadas de transferência de renda para o combate direto à pobreza desperta uma atenção específica no campo da assistência social. Estes programas se assentam numa vertente distinta da representada pela LOAS, e ganharam importância por serem vistas como alternativas, e não como complementares, a uma política social associada aos objetivos garantir mínimos sociais (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009, p. 220).

A assistência social deixa de ser pensada e executada enquanto uma política universal de proteção social, considerada uma política direcionada somente para pobres.

⁵⁵ Expressão francesa cujo significado é “cara a cara”.

Embora as normativas do Suas definam a família como foco de atenção da Política, esta instituição aparece nos Cras representada predominantemente, por mulheres em situação de pobreza. São as mulheres, portanto, que sintetizam a exclusão do acesso aos bens e serviços socialmente produzidos e a dificuldade de reprodução de necessidades básicas e dos problemas vivenciados pela família (ARAUJO et al., 2011, p. 102).

Em 2003 institui-se o Ministério de Assistência Social – MAS, que em 2004 é dissolvido:

A gestão da assistência social passa a compor o cenário das novas políticas sociais em um ambiente entendido como desenvolvimento social. Tendo por carro-chefe o Programa Fome Zero, o novo Ministério, que substituiu o de assistência social, cria a Secretaria de Segurança Alimentar e, ainda, particulariza uma Secretaria de Renda e Cidadania para operar exclusivamente com o novo Programa Bolsa Família, que introduz a transferência de renda condicionada a todo o território nacional (SPOSATI, 2011, p. 8).

Sposati (2011) acrescenta que diante desse contexto de implementação do Programa Bolsa Família – PBF, “ocorre um certo afastamento na formatação da gestão da assistência social federal do ambiente do tripé da seguridade social” (p. 8), porque novos desafios são colocados para a assistência social, uma vez que as políticas de Saúde e Previdência Social permanecem com seus ministérios próprios, enquanto a assistência social, uma Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, era inserida no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para analisarmos os dados das demais normativas segue a tabela com a sistematização dos termos/palavras selecionadas:

Tabela 5 – Demais Normativas e Eixo da Centralidade na Família

EIXO DE ANÁLISE: CENTRALIDADE NA FAMÍLIA							
Documentos Selecionados	PNAS (2004)	NOB/SUAS (2005)	Tipificação Nacional (2009)	Protocolo de Gestão Integrada (2009)	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 1	Orientações Técnicas do PAIF Vol. 2	TOTAL
Termos Identificados							
Familiar(es) derivados	e 45	24	128	29	127	227	580
Família(s)	90	112	153	130	500	845	1830
Centralidade na Família	na 3	1	0	1	1	2	8
Programa de Atenção à Família/Serviço de	de 4	7	11	6	-----	-----	28

Proteção e Atendimento Integral à Família ou PAIF					(não contabilizado)	(não contabilizado)	
Mulher(es)	14	2	0	0	4	18	58
Mulheres Chefes de Família	4	1	0	0	2	2	9
Mulheres em situação de risco/violência	0	0	7	0	0	4	11

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

Nota-se que foram acrescentados alguns termos e expressões que se diferem e que não foram identificadas, mas que nestas normativas analisadas têm relevância para esta pesquisa:

- Centralidade na família;
- Programa de Atenção Integral à Família/Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF;
- Mulheres;
- Mulheres chefes de família;
- Mulheres em situação de risco/violência.

Em comparação entre a LOAS/1993 com as demais normativas da tabela, identificamos a palavra “família” 90 (noventa) vezes somente na PNAS/2004, crescendo em todas as demais normativas, com exceção do Protocolo de Gestão Integrada (2009). O documento mais evidente da importância da família para a assistência social, esta presente nas Orientações Técnicas do PAIF volume 2 – Trabalho Social com Família, no qual a palavra é mencionada por 845 (oitocentas e quarenta e cinco) vezes.

Na totalidade dos documentos analisados, com exceção da LOAS/1993, foi mencionado 1830 (um mil oitocentos e trinta) vezes a palavra “família”.

A questão quantitativa expressa nos documentos a importância da família no discurso da política da assistência social.

Em relação à expressão “centralidade na família”, totalizaram-se 8 (oito) citações identificadas nos documentos oficiais, a PNAS/2004 com o maior número, somando 3 (três) delas:

2.2 Diretrizes

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS: (...)

IV - **Centralidade na família** para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 26-27 **grifo nosso**).

2.3. Objetivos

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: (...) Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham **centralidade na família**, e que garantam a convivência familiar e comunitária (Ibid., p. 27 **grifo nosso**).

Na proposta do SUAS é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com **centralidade na família**, sendo condensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema (BRASIL, 2004, p. 41 **grifo nosso**).

No momento em que a assistência social centraliza na família as ações desta política, é considerada um *agente de proteção social* como constata Teixeira:

A família tem “ressurgido” no contexto das políticas sociais “pós-ajuste” como agente de proteção social informal dos seus membros. Pode-se dizer que a tendência atual na esfera das políticas sociais e econômicas nacionais e internacionais é a de ressaltar a centralidade na família como objeto, sujeito e instrumento das políticas públicas (2015, p.211).

Em países com sistemas de proteção social “subdesenvolvidos”, a família é parceira da rede de proteção social, não sendo novidade essa relação, “cabendo ao Estado a coordenação, o financiamento, a capacitação das famílias para o cuidado no domicílio e o oferecimento de serviços alternativos” (TEIXEIRA, 2015, p. 217).

No Brasil, muito se “cobra” das famílias, mas pouco se proporciona para que elas tenham de fato acesso a uma rede de serviços de qualidade, acometendo, em especial, as famílias mais empobrecidas, que geralmente são as mais fragilizadas por residirem em locais afastados e periféricos da cidade.

Sem dúvida, é importantíssima a centralidade da família nas políticas sociais, mas na direção da inclusão social (e não de reforço de papéis clássicos, história e culturalmente divididos por gêneros) e da oferta

de uma rede intersetorial de serviços para atender suas necessidades e demandas que de fato possa garantir a vida familiar e evitar as rupturas e violações de direitos. Para isso, a política social deve ser desfamiliarizante ou familiar ativa, no sentido utilizado por Esping-Andersen (1999), que desresponsabilizam o grupo familiar da função principal de responsável pela provisão de bem-estar aos seus (TEIXEIRA, 2015, p.218).

A autora complementa que, para desfamiliarizar, é preciso que o Estado ofereça de forma universal condições como “suporte, apoio, cuidados domiciliares e serviços alternativos diurnos para os membros dependentes, por idade, problemas de saúde, desemprego, falta de qualificação e para ocupação do tempo livre de idosos” (Ibid., p. 218-219), dentre outras formas de subsidiar as famílias no que trata a questão do *cuidado*.

Sob essa discussão teórica, analisamos o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF como o próprio nome já expressa, que tem como objetivo:

Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; - Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; - Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; - Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; - Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; - Apoiar famílias que possuem dentre seu membros indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009, p. 07).

Dentre os documentos analisados, o PAIF é mencionado 4 (quatro) vezes na PNAS/2004, 7 (sete) vezes na NOB-SUAS/2005, 11 (onze) vezes na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), 6 (seis) vezes no Protocolo de Gestão Integrada (2009), e não foi contabilizado nas Orientações Técnicas do PAIF volume 1 e 2, justamente por se tratar de documentos específicos deste Serviço.

Destaca-se, nas análises realizadas, a grande dificuldade em atingir os objetivos do PAIF profundamente relacionados com elementos subjetivos: “fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida”, “prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas” ou “promover aquisições sociais e

materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades”.

Todos os objetivos mencionados demandam o envolvimento de outras políticas sociais como habitação, saúde, educação, dentre outras, não dependendo somente do PAIF (assistência social) para a realização destas.

O PAIF tem o papel preventivo, mas como prevenir a ruptura dos vínculos familiares se as causas da desigualdade social e da pobreza não são combatidas?

Além disso, o PAIF tem como foco a “família”, mas de qual arranjo de família estamos falando, uma vez que em pesquisas recentes⁵⁶ a mulher além “protagonista” é a responsável pelos cuidados?

A Tipificação Nacional prevê que os usuários do PAIF são:

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2009, p. 5-6).

Como se pode ver, a tipificação não prevê que o público alvo do PAIF são “mulheres” beneficiárias de programas de transferência de renda, mas “famílias”. Isso nos leva a constatar que há um “distanciamento entre o legal e o real”:

O que é silenciado nos documentos orientadores não pode ser ocultado nem negado na prática. Nesse sentido há um claro distanciamento, um descolamento, entre os documentos que instituem as orientações e a operacionalização da política. Aqueles não dizem que a mulher é a representante preferencial da família, mas na prática as estratégias são dirigidas para a participação da mulher/esposa/mãe (CARLOTO; MARIANO, 2010, s/p apud CARLOTO, 2015, p.188).

⁵⁶ Pesquisas como: CARLOTO, Cássia Maria. **Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres**. In: MIOTO, Regina Célia Tamaso (et al). *Familismo Direitos e Cidadania: contradições da política social*. Cortez, São Paulo, 2015 e NOGUEIRA, Barbara Weinert Ferreira. **O Trabalho social com famílias realizado por assistentes sociais com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos CRAS de Toledo/PR**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Londrina – UEL. Londrina. 2017.

Ao mesmo tempo, há prioridade no atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que necessitam de acompanhamento pelos profissionais do CRAS, sendo priorizadas pelo PAIF.

Em contrapartida, é preciso não reproduzir relações culturais conservadoras, que reforçam e responsabilizam a família pelos “cuidados” (de seus membros), denominado familismo:

Termo utilizado por Saraceno (1992) e Esping-Andersen (1999) para tratarem da orientação das políticas sociais que responsabilizam as famílias por grande parte da proteção social, considerando o princípio de que o Estado só deve intervir quando elas não conseguem resolver os problemas. A consequência é um subdesenvolvido sistema de serviços para as famílias (TEIXEIRA, 2015, p. 219).

O que temos é uma contradição dentro da política da assistência social, a qual, diz-se “protetora”, mas culpabiliza “as famílias”, e reproduz o familismo como se fosse a única alternativa e, na situação de risco, o Estado “desprotege”, intervindo e criminalizando a família.

Na PNAS/2004 a palavra “mulher” aparece por 14 vezes, todas elas atreladas a dados do diagnóstico da Política Nacional de Assistência Social, no qual ela é a principal responsável pelos lares das famílias brasileiras, questão relacionada à taxa de fecundidade, bem como à proteção social às mulheres chefes de família. Seguem alguns desses pontos para destaque:

O crescimento relativo da população brasileira vem diminuindo desde a década de 70. A taxa de natalidade declinou de 1992 a 2002 de 22,8% para 21%, bem como a taxa de fecundidade total, que declinou de 2,7 para 2,4 filhos por **mulher** em período fértil (número médio de filhos que uma **mulher** teria ao final do seu período fértil). (BRASIL, 2004, p. 13 **grifo nosso**)

A família brasileira vem passando por transformações ao longo do tempo. Uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da **mulher** como pessoa de referência da família (BRASIL, 2004, p.14 **grifo nosso**).

Em Salvador, 42,2% das famílias tinham na **mulher** sua referência. Em Belém eram 39,8% e em Recife 37,1%. Entre as Grandes Regiões, o Norte apresentava a maior proporção de famílias com este perfil, 33,4% e, o Sul, a menor, 25,5%. (...)

Entre as Unidades Federadas, em um dos extremos estava o Amapá com 41,1% e, no outro, o Mato Grosso com 21,9% das famílias cuja pessoa de referência é a **mulher** (BRASIL, 2004, p.15 **grifo nosso**).

Proteção Social: • segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às **mulheres** chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2004, p. 33-34 **grifo nosso**).

Na NOB/SUAS 2005, a palavra mulher é mencionada somente 2 (duas) vezes, uma delas ligada a um dos princípios organizativos do SUAS e a outra, à vulnerabilidade da mulher enquanto chefe de família:

Articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, em específico com aqueles de defesa de direitos de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e outras minorias; proteção às vítimas de exploração e violência; adolescentes ameaçados de morte, promoção do direito de convivência familiar (BRASIL, 2005, p. 15).

Assim, considera-se como população vulnerável o conjunto de pessoas residentes que apresentam pelo menos uma das características abaixo:

(...) Família no qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta (BRASIL, 2005, p. 51-52).

Partindo do diagnóstico introdutório na Política Nacional de Assistência Social (2004), os dados indicavam números expressivos de famílias atendidas na assistência social, monoparentais, chefiadas por mulheres, que diante do contexto de gênero, ausência de trabalho, renda, estudo, dentre outros fatores, agravam a situação de vulnerabilidade social da família (BRASIL, 2004).

Entrelaçando com o pensamento conservador compreende-se que, no caso das famílias monoparentais pobres, chefiadas por mulheres, os conflitos e dificuldades em prover o *básico*, assim como os *cuidados* para com os filhos, necessitam de intervenções estatais que promovam a autonomia das famílias.

No caso específico da Assistência Social, em especial no serviço do PAIF, pesquisas asseguram que as mulheres são muito mais cobradas a participarem dos grupos do CRAS:

Em pesquisa realizada por Castilhos (2012), (...) os entrevistados, quando questionados sobre a operacionalização da centralidade na família na política de assistência social, comentam a sobrecarga familiar e o reforço de sua função protetiva. E ao mesmo tempo (...) situam a mulher como a responsável pelo bem estar da família, aos cuidados do lar e dos demais membros (CARLOTO, 2015, p. 187).

De acordo com Carloto (ANZORENA, 2010 apud 2015) há um certo reforço do papel doméstico das mulheres que fortalecem o estereótipo do feminino, afirmando “que o que define as mulheres-mães-pobres como funcionais aos objetivos das políticas sociais é a naturalização de seu papel como cuidadora na esfera doméstica-familiar” (p. 180).

Para a autora, isso “as coloca como um dos setores mais prejudicados pelo modelo neoliberal excludente”, a ponto de a política social, enquanto política a serviço do Capital, interligar-se com o combate à pobreza e o “trabalho de cuidados na esfera doméstica-familiar” (Ibid., 2015, p. 180).

É importante ressaltar que o fato de exercer atividade remunerada não afeta as responsabilidades assumidas pelas mulheres com as atividades domésticas, apesar de reduzir a quantidade de horas dedicadas a elas. As mulheres ocupadas continuam se responsabilizando pelo trabalho doméstico não remunerado, o que leva à chamada dupla jornada. (IPEA, 2017 apud SIQUEIRA; ALVES, 2018, p.12).

De acordo com as autoras (2018):

As mulheres trabalham em média 7,5 horas a mais que os homens por semana. Em 2015, a jornada total média das mulheres era de 53,6 horas, enquanto a dos homens era de 46,1 horas. Em relação às atividades não remuneradas, mais de 90% das mulheres declararam realizar atividades domésticas – proporção que se manteve quase inalterada ao longo de 20 anos, assim como a dos homens (em torno de 50%). Esses são alguns dos dados destacados no estudo Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça com base em séries históricas de 1995 a 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE. (IPEA, 2017 apud SIQUEIRA; ALVES, 2018, p.12).

Nesse contexto, que a política de assistência social responsabiliza “preferencialmente” a mulher pelos cuidados dos membros da família, torna-se necessário:

dar visibilidade e reconhecimento ao trabalho não pago das mulheres para sustentação de programas com claro viés familista como o PBF e como esse tempo usado pelas mulheres obstaculiza a construção de uma autonomia econômica e pessoal, condições essas fundamentais para o rompimento do ciclo geracional da pobreza (CARLOTO, 2015, p. 195).

Nessas condições, o uso do tempo das mulheres direcionado para o cumprimento das exigências das condicionalidades do Programa Bolsa Família, torna-se imprescindível para a compreensão do tempo que resta para a realização das demais ações necessárias para a mulher superar os ciclos de pobreza, como se preparar e buscar autonomia econômica (trabalho remunerado que vise a igualdade de oportunidades) (Ibid., p 195).

Outro aspecto presente ao identificar a palavra “mulher” nos documentos, foi a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), que nas 7 (sete) menções à palavra relacionou-as com as situações de violência, e priorizou a “mulher” nos serviços de acolhimento. Seguem duas das citações consideradas importantes para essa análise:

O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades: (...)

Para **mulheres** em situação de violência: Acolhimento provisório para **mulheres**, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral (BRASIL, 2009, p. 31 **grifo nosso**).

O serviço de acolhimento institucional para idosos (as) pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades: (...)

Objetivos específicos: (...)

Para **mulheres** em situação de violência:

- Proteger **mulheres** e prevenir a continuidade de situações de violência (Ibid., 2009, p. 32 **grifo nosso**).

Ao se determinar a mulher vítima de violência como público prioritário dos serviços, percebe-se que tal realidade é presente no dia a dia das famílias monoparentais chefiadas por mulheres, necessitando de maior intervenção e proteção pela assistência social (Estado).

Não basta o PAIF centralizar na família as ações do serviço se, em sua execução, o familismo permanece se reproduzindo, responsabilizando as famílias

pelos cuidados doméstico-familiares e deixando o Estado de operacionalizar políticas sociais que, de fato, sejam protetivas.

Como finaliza Nogueira (2017) em sua pesquisa, a maioria dos entrevistados⁵⁷ concordaram com o direcionamento familista da assistência social (p. 148) mesmo não obtendo os resultados almejados dos serviços, o que nos leva a contrastar o *texto da lei*, com a *execução* deste serviço, conforme constata Carloto (2015).

Dessa forma, o familismo representa uma das expressões do neoconservadorismo que pode ser reproduzido diretamente pelos agentes profissionais responsáveis por sua execução, e indiretamente, pela sociedade, considerando que o pensamento conservador se faz presente nas relações sociais patriarcais, patrimonialistas, clientelistas e no trato das condições de pobreza, envolvendo as famílias em situação de risco e vulnerabilidade social.

⁵⁷ Assistentes sociais responsáveis pelo trabalho social com famílias realizado no CRAS (município de Toleto/PR).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa proposta objetivou analisar o pensamento conservador presente nas legislações e normativas que orientam a Política Nacional de Assistência Social, particularmente, nas que direcionam a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

Evidenciou-se que o conservadorismo se expressa nas legislações e normativas analisadas da política de assistência social, em dois aspectos centrais: no enfrentamento à pobreza com programas pontuais, que contribuem para a manutenção do Sistema Capitalista, e na centralidade do atendimento à família respaldada em um modelo “ideal” com resquícios patriarcais.

Contudo, o conservadorismo também pode ser observado: por meio da resistência às mudanças; na transição do período ditatorial para a democracia constitucional de 1988 (ditadura *versus* democracia); no debate entre desigualdade e pobreza na qual esta é enfrentada por meio de programas pontuais; no modelo de família patriarcal que prevalece como modelo “ideal” de família; e na responsabilidade da mulher pelos cuidados dos membros familiares.

Diante de tais constatações, podemos dizer que a Política da Assistência Social avançou em seus aspectos legais com a Constituição de 1988, mas sofreu resistências para sua efetivação. Somente após uma “conivência” impulsionada por organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, a LOAS, sob forte participação dos assistentes sociais, efetivamente é aprovada em 07 de dezembro de 1993.

A LOAS (1993), elaborada e aprovada em um cenário complexo, inserida em uma conjuntura política contraditória com forte presença de concepções conservadoras (permanência de partidos conservadores e políticos da base do período da ditadura militar) e, num contexto econômico de crise do capital, fator este inerente ao Capitalismo, influenciou a configuração do SUAS.

Podemos também inferir que, mesmo com o avanço constitucional da Assistência Social, enquanto política de seguridade social, implementar políticas sociais com caráter democrático e com qualidade são desafios que se expressavam no início da década de 1990, e perduram até os dias atuais, visto que o Brasil é um país legalista, entretanto, suas leis são pouco efetivas e/ou de efetivação tendenciosa.

O caminho metodológico escolhido nos trouxe desafios, porém, demonstrou a centralidade dos documentos na condução do trabalho vinculado à gestão da Política da Assistência Social. Ademais, a escolha pela pesquisa documental proporcionou desvelar discursos que são reproduzidos, mas nem sempre compreendidos.

A metodologia de análise do discurso proporcionou em conjunto com a revisão bibliográfica, demonstrar que o conservadorismo expresso nos documentos, para além da escrita, direcionam as ações profissionais que não são neutras no processo de reprodução do conservadorismo.

Para os neoconservadores, com base nas orientações do Banco Mundial, os programas de transferência de renda devem direcionar para os que “realmente necessitam”, adotando uma lógica meritocrática e “*workfarista*” (termo identificado pelos autores consultados), independentemente do quão explorador e indigno seja o trabalho.

Ao se enfrentar a pobreza, preconizados nos documentos estudados, não se alteram as relações de desigualdades sociais entre as classes, mas sim presta-se um atendimento paliativo para as famílias empobrecidas, para que não se rebelem e abalem as relações do sistema capitalista.

Sobre o PAIF, *lócus* da pesquisa, podemos inferir que não é possível um serviço que basicamente realiza grupos de orientação e atendimento às famílias, romper com o ciclo de pobreza, sendo “utópico” pensar que um serviço por si só supere as situações de risco e de vulnerabilidade social, por mais que tenha previsto em suas normativas a intersetorialidade.

Compreendeu-se que o PAIF é resultado do avanço da política pública da assistência social e do SUAS, como principal serviço da proteção social básica. Todavia, conta com diversas dificuldades como: insuficiência de recursos humanos para atender as famílias referenciadas ao CRAS, insuficiência de recursos financeiros para realizar ações que se aproximam dos objetivos do PAIF, enfrentamento ao conservadorismo presente nas ações desenvolvidas pelos profissionais da área social que atendem às famílias referenciadas, pois, conforme a revisão bibliográfica realizada, identificou-se que por mais que a legislação avance, é preciso que as ações dos profissionais que realizam o trabalho com famílias avance junto.

De fato a assistência social avançou nos aspectos teóricos e legais inovando no conceito de família na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, mas

retrocedendo na execução da PNAS, ao reforçar e reproduzir o familismo, “responsabilizando” a família pelos cuidados com seus membros.

O PAIF tem como centralidade a família, porém, na prática, os profissionais da área social têm reproduzido ações de acompanhamento a figura feminina, referenciando a mulher chefe de família, preferencialmente elencada para receber os benefícios monetários, como podemos identificar no artigo 40 da LOAS alterada pela lei 13.014/2014 (BRASIL, 2014).

Ressalvamos a responsabilização que o Estado brasileiro atribui às famílias, não tendo muitas delas condições objetivas para prover as necessidades e demandas que necessita, e que sobrecarrega, em grande parte, as mulheres.

É expressivo que no discurso das legislações e normativas analisadas no que se refere ao familismo, a atuação contraditória dos profissionais do SUAS está sujeita a uma prática polarizada pelos interesses das classes sociais, que atende aos interesses do capital e também do trabalho que, por sua vez, primam pela manutenção ou mudança do sistema vigente (RAICHELIS, 2010),

Em suma, necessitamos de políticas sociais que busquem universalidade e rompimento com concepções familistas, proporcionando condições para que as famílias sejam fortalecidas em sua capacidade protetiva, prevenindo condições de risco e vulnerabilidade social, sabendo que as políticas sociais no Brasil, em especial a assistência social, atuam de maneira focalizada com ações pontuais visando o enfrentamento da pobreza, algo contraditoriamente inerente ao Capitalismo.

No decorrer da pesquisa, a organização do tempo entre as atividades domésticas (família), estudos e trabalho, além do curto período temporal para realizar esta pesquisa foram os grandes desafios e dificuldades para a realização desta. Penso que a pesquisa poderia enriquecer com a inclusão da pesquisa de campo, mas que diante das condições mencionadas não foram possíveis de se realizar.

Essa pesquisa teve grande importância em minha trajetória profissional ao me fazer refletir sobre o quanto reproduzimos de forma sistemática ações que, muitas vezes, em nada contribuem para a melhora da qualidade de vida das famílias em atendimento, visto a complexidade que permeia o fenômeno da pobreza. Com esta pesquisa, observei a importância de buscarmos conhecimento, pois, quando nos isolamos no cotidiano, tendemos a reproduzir ações de forma “automática”, podendo, neste momento, identificar práticas conservadoras.

Para a categoria profissional dos assistentes sociais, esta pesquisa demonstrou que precisamos estar engajados na busca pela efetivação de políticas sociais mais ampliadas, com caráter universal, efetivas e com qualidade nos atendimentos para as famílias pobres, além de pensar em políticas nas quais o Estado assuma mais responsabilidades para com a família, inclusive no combate ao familismo tão presente nas políticas sociais brasileiras.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Cleonice Correia. **Implantação e implementação do sistema unico de assistência social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco:** uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas (et al). O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. 2ª ed. Cortez, São Paulo. 2011.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 1981. 196 p. Título original: L'enfant et la vie familiale sous 1' Ancien Régime.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State:** teorias explicativas. BIB, Rio de Janeiro, n 39, 1º sem. 1995, pp. 3-40.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 12, jun/dez. 1995. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/5/PPP_n12_PoliticasPublicas.pdf Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** Tradução fundação Getúlio Vargas. FGV. Washington – DC. 1990.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001:** luta contra a pobreza. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/927161468164645652/pdf/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf> Acessado em: 24 de novembro de 2019.

BANCO MUNDIAL. **Novo relatório do banco mundial urge abordagem mais ampla para reduzir a pobreza:** oportunidades, fortalecimento e segurança são cruciais. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/pr091200po.pdf> Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil:** retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, v. 15, n. 42, fevereiro. 2000. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/desigualdadeepobrezanobrasil.pdf> Acesso em: 23 de janeiro de 2020. Publicado em: fevereiro de 2000.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 9 ed. Cortez. São Paulo. 2011.

BERTOLOTO NUÑEZ, L. M.; ALMEIDA, L. P.; RIBEIRO, M. A. A.; CRUZ, M. J. R. **Uma análise crítica da lei orgânica da assistência social e do programa comunidade solidária.** Disponível em: <http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1164/1088> Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

BIACHI, Álvaro. **Neoconservadorismo, neoliberalismo e neofundamentalismo**. In. **Cult.** São Paulo, n. 219, p. 18-20, dezembro de 2016.

BRASIL. **Constituição da República do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

BRASIL. Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004.pdf Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

BRASIL. Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998. **Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9720.htm#art1 Acesso em: 15 de novembro de 2019.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

BRASIL. Resolução 145, de 28 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004.pdf Acesso em: 12 de maio de 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB)**. Brasília, 2005.

BRASIL. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. CNAS. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei 12435, de 6 de julho de 2011. **Altera a lei 8742 de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB)**. Brasília, 2012a.

BRASIL. **Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 1**. O serviço de proteção integral à família, segundo a Tipificação de Serviços Socioassistenciais. MDS. Brasília, 2012b.

BRASIL. **Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 2**. Trabalho Social com famílias do Serviço de Atendimento Integral a Família. MDS. Brasília, 2012c.

BRASIL. Lei 13.014 de 21 de julho de 2014. **Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13014.htm#art1 Acesso em: 15 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei 13.146 de 06 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art105
Acesso em: 16 de novembro de 2019.

BRASIL. **Caderno de orientações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica.** MDS. Brasília, 2016.

BRASIL. **Censo Suas 2016 aponta aumento no número de Cras no país.** Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/abril/censo-suas-2016-aponta-aumento-no-numero-de-cras-no-pais> Acesso em: 21 de junho de 2019. Publicado em 19 de abril de 2017.

BRASIL. Lei 13.714 de 24 de agosto de 2018. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13714.htm#art1 Acesso em: 20 de novembro de 2019.

BRASIL. **O que é e para que serve o cadastro único.** Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução na França.** EDIPRO. São Paulo, 2014.

CARDOSO JR., José Celso e JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** JACCOUD, L. (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. IPEA, Reimpressão, 2009.

CARLOTO, Cassia Maria. **Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres.** In: MIOTO, Regina Celia Tamaso (et al). *Familismo direitos e cidadania: contradições da política social.* Cortez, São Paulo. 2015.

CHAVES, Helena Lucio Augusto. **Operacionalização da Análise de Discurso na Investigação Social: um exemplo de percurso metodológico.** *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais*, v.3, p. 490-497. 2016.

CONSERVADORISMO. In: **Dicionário do pensamento social do Século XX.** editado por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

COUTINHO, João Pereira. **As ideias conservadoras: Explicadas a revolucionários e reacionários.** Três Estrelas. São Paulo. 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando**

fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas (et al). O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. 2ª ed. Cortez, São Paulo. 2011.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. **Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional.** Revista Brasileira de Ciência Sociais, São Paulo, Anpocs, nº 6, 1988.

DRAIBE, Sonia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** In: Caderno de Pesquisa nº 8. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP/Núcleo de estudos de políticas públicas, 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92.** Economia e Sociedade, Campinas. P. 183-238, jun. 1997.

FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André. **Revendo o pensamento conservador.** in: FERREIRA, Gabriela Nunes. BOTELHO, André. (orgs.) Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. Atlas. São Paulo. 2008.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis, RJ. Vozes, 2002.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: historia e implicações.** Edição Loyola. São Paulo. 2008.

IBGE. **Instituto de Geografia e Estatística.** Caderno do Município de Lobato. 2010. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/lobato> Acesso em 25 de fevereiro de 2018.

JUNIOR, Gildásio Santana; SANTOS, Leandro Tavares dos. **O banco mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina: uma análise dos relatórios de 1990, 2000 e 2006.** Caderno de Ciências Sociais Aplicadas. n 14. Vitória da Conquista – BA. P. 205-225. 2013.

KELLER, Suéllen Bezerra Alves. **A ascensão do conservadorismo e o projeto neodesenvolvimentista: implicações ao Serviço Social.** In. Ser Social: Trinta anos de constituição federal. Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019.

MAURIEL, Ana Paula Ornella. **Combate a Pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção de política social contemporânea.** In: Revista Serviço Social V.1, nº 1. Brasília, 1998.

MAXIMO, Mario. **Desenvolvimento sem liberdade: uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen.** Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro. v. 8, n. 13, p.57-67, jul.-dez. 2013.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. May, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. 205-229.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOSER, Liliane. **A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação**. *Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011.

NETTO, Leila Escorsim. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica**. Cortez. São Paulo, 2011.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, pobreza e serviço social**. *Revista em Pauta*, UERJ, n. 19, p. 135-170, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/190/213> Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

NISBET, Robert. **O conservadorismo**. Editorial Estampa. Lisboa, 1987.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307 páginas. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília/UnB. Brasília. 2013.

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

PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Disponível desde 07 de julho de 2018 em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2018.v23n7/2187-2196/pt>. Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

Quem foi Russell Kirk? **Portal conservador**. Disponível em: <https://portalconservador.com/quem-foi-russell-kirk/>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas**. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 104. São Paulo. Outubro/Dezembro. 2010.

ROMANO, Roberto. **O pensamento conservador**. *Revista de Sociologia e Política*. Nº 3. UNICAMP. 1994.

SILVA, Daniel Neves. **"O que foi a Revolução Americana?"**; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-revolucao-americana.htm>>. Acesso em 28 de maio de 2019.

SOCIAL-DEMOCRACIA. In: **Dicionário do pensamento social do Século XX**. editado por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

SOUZA, JamersonMurillo Anunciação de. **O conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. n 122. São Paulo. Abril/junho. 2015.

_____. **Tendências ideológicas do conservadorismo**. 2016. 304 páginas. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social**. In: MIOTO, Regina Celia Tamasso (et al). Familismo direitos e cidadania: contradições da política social. São Paulo. Cortez, 2015.

VARES, Sidnei Ferreira de. **Conservadorismo e atualidade**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2016, p. 259-264.

VIANNA, Maria L. T.W. **A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica**. In: Revista Praia Vermelha, vol. 1, n.1. UFRJ, Rio de Janeiro, 1997. Pg. 120-145.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O desafio da defesa das políticas públicas para o serviço social**. In: Revista Argumentum, vol. 8, n.1. Vitória – ES, jan./abr. 2016. Pg. 6-13. DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v8i1.12139>

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 110, abril/junho. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005
Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.