

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS - UNIMONTES
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS

Calvin Batista Campos

**NEOLIBERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA
ANÁLISE DO DISCURSO DE GESTORES DO SUAS**

Montes Claros – MG
Julho/2022

Calvin Batista Campos

**NEOLIBERALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO
DISCURSO DE GESTORES DO SUAS**

Dissertação apresentada à Banca Avaliadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS – da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, como requisito para futura obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Membros da Banca:

Dr. Geraldo Antônio dos Reis (Orientador)
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Prof. Dr. Ildenilson Meirelles Barbosa. (Coorientador)
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Dr. Rafael Baioni do Nascimento (Avaliador Interno)
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Dr^a. Francilene Gomes Fernandes (Avaliadora Externa)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

Montes Claros – MG
Julho/2022

C198n Campos, Calvin Batista.
Neoliberalismo e assistência social [manuscrito]: uma análise do discurso de gestores do SUAS. / Calvin Batista Campos. – Montes Claros, 2022.
102 f. il.

Bibliografia: f. 93-102.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis.

Coorientador: Prof. Dr. Ildenilson Meireles Barbosa.

1. Neoliberalismo. 2. Assistência Social. 3. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 4. Januária (MG) - Administração pública. I. Reis, Geraldo Antônio dos. II. Barbosa, Ildenilson Meireles. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: Uma análise do discurso de gestores do SUAS.

Catálogo: Biblioteca Central Professor Antônio Jorge

À Vó Lela (em memória).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à CAPES, pelo financiamento da pesquisa e por torná-la possível.

Agradeço aos colegas da Turma de Mestrado e Doutorado de 2020, por construírem conjuntamente um ambiente de apoio mútuo. Fazemos ciência! Agradeço especialmente à minhas amigas da Oficina de Escrita: Mariana Maia, Maryanne Villaboas, Amanda Freitas e Kristianne Veloso – nossos encontros de leituras fizeram toda a diferença.

Aos professores e professoras do PPGDS, por estimularem reflexões importantes sobre o desenvolvimento social, com muito cuidado e carinho.

Aos Profs^o. Dr. Geraldo Antônio dos Reis e Dr. Ildenilson Meirelles, pela paciência e segurança transmitida em uma época de desmedida incerteza.

Aos Prof^o. Dr. Rafael Baioni do Nascimento e à Prof^a. Dra. Francilene Gomes Fernandes, pelas excelentes contribuições na qualificação e pelo olhar apurado.

À Melissa Fernandes, Sara Monteiro e Vera Suzart pela fiel amizade, pelo acolhimento de sempre e por acreditarem em mim.

À Bianca, Mellissa, Leda e Claudeci, por me ensinarem a aprender em cada erro.

À Eros Nascimento, por estar ao meu lado – nos melhores e nos piores momentos.

EPÍGRAFE

[...] E o mesmo medo provocado pelo terror pode ser apaziguado e
ridicularizado pelo riso,
O qual tem a capacidade, desde os clássicos, de desmontar o pavoroso
e reduzir a angústia.

Adriano Messias – Todos os Monstros da Terra (2016, p. 210)

RESUMO

A presente pesquisa analisou se há performance do neoliberalismo no discurso de gestores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) atuantes em municípios da microrregião de Januária, no norte de Minas Gerais. A pesquisa observou *se* e *como* o discurso neoliberal se torna concreto e impacta a gestão da política e o trabalho assistencial. A pesquisa envolveu a realização de oito entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram transcritas e analisadas tendo por referência a Análise Institucional do Discurso. Os resultados mostram maior performance do passado colonial, religioso e caritativo do que da inovação neoliberal na gestão do SUAS, em municípios de pequeno porte I. Verifica-se que os gestores estão divididos, entre aqueles que operam pela manutenção de poderes já estabelecidos e aqueles que operam para a instalação de garantias sociais e constitucionais. Os novos e velhos problemas encontrados estão longe de serem superados. Urge olhar para a responsabilidade da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais e da União, bem como é urgente refletir sobre o futuro da proteção social num contexto maior de intensa neoliberalização.

Palavras-chave: neoliberalismo, assistência social, discursos, gestão.

ABSTRACT

The present research analyzed whether there is a performance of neoliberalism in the discourse of managers of the Unified Social Assistance System (SUAS) working in municipalities in the micro-region of Januária, in the north of Minas Gerais. The research observed if and how the neoliberal discourse becomes concrete and impacts policy management and care work. The research involved eight semi-structured interviews. The interviews were transcribed and analyzed with reference to Institutional Discourse Analysis. The results show a greater performance of the colonial, religious and charitable past than of the neoliberal innovation in the management of SUAS, in small municipalities I. It is verified that the managers are divided between those who operate for the maintenance of already established powers and those that operate for the installation of social and constitutional guarantees. The new and old problems encountered are far from being overcome. It is urgent to look at the responsibility of the administrative structure of the State of Minas Gerais and the Union, as well as it is urgent to reflect on the future of social protection in a greater context of intense neoliberalization.

Keyword: neoliberalism, social assistance, discourses, management.

LISTA DE SIGLAS

ACESSUAS – Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho

AID – Análise Institucional do Discurso

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CF – Constituição Federal

GD – Gênero Discursivo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGB – Índice de Gestão Descentralizada

LBA – Lei Brasileira de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOBRH – Normas Básicas Operacionais de Recursos Humanos

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organizações das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 NEOLIBERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO: UMA PALAVRA OCA?	12
1.1 Esfera Econômica	15
1.2 Esfera Ideológica	25
1.3 Esfera Política	34
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	44
2.1 Configurações Atuais	44
2.2 Controle Social, Heranças e Fragilidades.	52
2.3 Caracterização do Norte de Minas.	56
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	59
3.1 A Construção do Objeto	61
3.2 Análise Institucional do Discurso como Método	63
3.3 O Campo.....	65
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	76
4.1 Qualificação e Comprometimento	77
4.2 Convergências e Divergências.....	81
4.3 Categorias em Disputa.....	87
CONSIDERAÇÕES	90
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da pesquisa de mestrado interdisciplinar em Desenvolvimento Social e motivado pelas experiências profissionais do autor no âmbito do exercício da psicologia na Política de Assistência Social.

A pesquisa é mobilizada por questões levantadas por uma diversidade de autores que não necessariamente dialogam entre si. Analisando as configurações da chamada “nova classe trabalhadora brasileira”, Jessé de Souza (2010) pontua que está em curso no país uma nova forma de capitalismo, que se alimenta das próprias críticas que o atingem. Para o sociólogo, o novo capitalismo financeiro põe em movimento outras dominações, de ordem cultural e simbólica, expressas pelo culto ao consumismo, ao instantâneo, a retornos rápidos no ritmo de uma feira de negócios ou de um *show* de rock. Novas formas de dominações que se exercem no âmbito dos desejos, dos gostos (em uma dimensão moral) e até mesmo nos “bons modos” e posições sociais; estas novas formas de dominações, para o autor, são vividas concretamente pelos dominados, a “ralé”, caracterizada pelo sociólogo.

Souza (2010) está em um campo de discussão bem diferente de Butler (2019), Harvey (2014) e Behring e Boschetti (2011). O geógrafo David Harvey (2014) analisa a virada neoliberal que está em curso em todo o globo, em diferentes momentos desde o pós-guerra, apesar das particularidades nacionais. Aliás, observa como o neoliberalismo se adapta às políticas locais, sob a roupagem de discursos libertários, conservadores ou até mesmo sob fórmulas de crescimento econômico. Por outro lado, Behring, Boschetti (2011), Netto (2013) e Brettas (2017) analisam o contraditório cenário brasileiro que mescla políticas sociais com um neoliberalismo *soft*, tal qual se vê durante os vinte anos que decorrem entre as décadas de 1990 e 2010 no Brasil. Para esse grupo de autores, o período dos governos brasileiros neoliberais (tanto progressistas, quanto conservadores) constituíram entraves para que políticas sociais se consolidassem como direito e, assim, pudessem enfrentar características históricas, como a superação do caráter filantrópico de políticas públicas, as ações e apelos clientelistas e uma forte ênfase compensatória de programas de transferência de renda.

Os referidos teóricos são interlocutores das questões que emergiram ao tomar o neoliberalismo como tema central. O objetivo da pesquisa é, portanto, analisar discursos de gestores públicos da política de assistência social em municípios de pequeno porte I, do norte de Minas Gerais, com o fim de investigar em que medida os discursos reproduzem características neoliberais.

Segue-se um desafio posto por Souza (2010) de que é preciso compreender com profundidade o que é o neoliberalismo. Tal tarefa é realizada no primeiro capítulo, quando se busca caracterizar o neoliberalismo nas esferas econômicas, ideológicas e políticas.

O segundo capítulo concretizará o segundo objetivo específico da pesquisa, que consiste em investigar aspectos históricos da criação da política de assistência social no Brasil como política pública. A literatura apresenta que o exercício de políticas públicas é permeado por impasses da administração pública que põem em xeque a efetivação de seus fins, tais como a prática do patrimonialismo, práticas coronelistas, clientelistas e até mesmo, no caso da política de assistência social, o primeiro-damismo, que consiste em delegar à esposa do prefeito o cargo da secretaria ou gestão da assistência social, um efeito nítido do histórico filantrópico e caritativo da assistência social no Brasil.

Por tratar-se de uma pesquisa empírica, foram realizadas entrevistas com oito gestores públicos para ouvi-los acerca da gestão da assistência social em seus municípios. O método escolhido foi a Análise Institucional do Discurso (AID), desenvolvida por Guirado (2009) a partir de interlocuções feitas pela autora com a filosofia de Michel Foucault, a sociologia de Guilhon Albuquerque e a psicanálise freudiana. Para Guirado (2009), aquele que fala, o faz para alguém sob determinadas condições e dentro de um contexto. A AID não pretende investigar se o que é dito parte de representações infantis inconscientes, mas busca analisar as condições da formação discursiva.

Partindo do entendimento de que políticas sociais estão em desmonte, sobretudo a assistência social (MARQUES *et al*, 2019), o que a pesquisa objetiva não é verificar se os gestores são ou não neoliberais. Até porque produziria poucos efeitos, considerando outros desafios já elencados da administração pública local na execução da PNAS. Desafios que ultrapassam o corte orçamentário e estão relacionados a quadros desfalcados de profissionais (ocasionado muitas vezes por processos seletivos temporários), a questões políticas locais, morosidade dos processos administrativos e outros fatores (SÁTYRO; CUNHA, 2019). O que a AID pretende investigar é *se e como* os discursos dos gestores performam o neoliberalismo? Por quais vias? Por quais modos?

O capítulo três busca compreender como funciona o discurso e caracteriza alguns aspectos metodológicos construídos, que incluem: a construção do objeto científico, o recorte do quadro de análise e propriamente a Análise Institucional do Discurso como método de pesquisa.

Por fim, espera-se contribuir teoricamente provendo uma análise empírica de como conceitos abstratos tornam-se concretos ao serem performados por gestores políticos. Um

significativo desafio que se realiza em um contexto de isolamento, em virtude da pandemia do novo coronavírus, e de esvaziamento da esfera pública.

CAPÍTULO 1 - NEOLIBERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO: UMA PALAVRA OCA?

Pretende-se ao longo deste capítulo compreender os aspectos mais relevantes do neoliberalismo, de modo a conhecer suas dinâmicas no interior de diferentes setores da sociedade.

O capítulo se divide em três subcapítulos, nomeados como Esfera Econômica, Esfera Ideológica e Esfera Política. Esferas porque entende-se que o neoliberalismo atua nesses campos de modo dinâmico. A divisão entre Economia, Ideologia e Política tem fins analíticos, visto que tais elementos estão imbricados um no outro. Um esforço foi empregado para assinalar distinções entre as categorias; espera-se tornar evidente que tais esferas não são totalmente independentes uma da outra. Uma melhor definição de tais categorias será apresentada nos próprios subcapítulos. A observação atenta ao interior das categorias Economia-Ideologia-Política mostra que para além de fatores políticos ou econômicos preponderantes há atuações conjuntas e combinadas que se articulam pela hegemonia de políticas neoliberais.

O panorama que se pretendeu construir acerca do neoliberalismo articulou diferentes autores de campos que vão da filosofia e economia política, até teóricos críticos e geógrafos. Da psicologia ao serviço social e de correntes teóricas múltiplas que nem sempre se convergem, a profusão de autores, áreas e campos contribuiu para a reconceituação de um termo sem consenso.

O termo *Neoliberalismo* é ambíguo e controverso, de tal forma que alguns autores consideram mais apropriado usar o termo *Pós-Neoliberalismo* (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012) ou ainda *Ultraneoliberalismo*. Para outros, o neoliberalismo não só não morreu, como se aperfeiçoou e segue em um ritmo acelerado, provocando crises institucionais e democráticas (ANDRADE, 2019).

Contudo, apesar de ser um termo polêmico entre a esquerda e o meio acadêmico, a literatura nas ciências sociais reconhece pelo menos duas principais correntes teóricas críticas do neoliberalismo (ANDRADE, 2019): a corrente marxista e neomarxista, que pensa o neoliberalismo como uma política de classe, apoiada numa ideologia econômica que visa expandir a mercadorização. Nesse espectro estão Harvey (2014), Anderson (1995) e outros

teóricos que não se aprofundam no conceito de neoliberalismo, mas o compreendem a partir da perspectiva marxista, como Behring e Boschetti (2011), Netto (2013) e, um pouco distante, mas não obstante, Bourdieu (2001). E a corrente foucaultiana, que compreende o neoliberalismo não só como a expansão do mercado em si, mas de seu modelo, difundido pela estimulação da concorrência, da forma-empresa de ser e de “técnicas econômicas de avaliação e ranqueamento para esferas da vida fora do mercado” (ANDRADE, 2019, p. 112). As transformações políticas que se dão pela financeirização e pela normatização institucional das dominações de classe são vistas mais como efeitos do que causa, de uma racionalidade política neoliberal. Entre os que pensam assim estão o próprio Foucault (2008a, 2008b, 2005), Dardot e Laval (2016), Brown (2019), Butler (2019) e Safatle, Silva Junior e Dunker (2021).

Há ainda análises que compreendem o neoliberalismo como articulador de políticas econômicas globais e da mundialização da cultura ocidental, sendo, portanto, relacionado aos processos de globalização (IANNI, 1998). Para o autor, a hegemonia do neoliberalismo se dá de modo sistêmico, tensionado e repleto de contradições, pois envolve essas mesmas atividades econômicas, políticas e culturais/sociais. “Daí a impressão de que o mundo se transforma no território de uma vasta e complexa fábrica global e, ao mesmo tempo, em *shopping center* global e *Disneylândia* global” (IANNI, 1998, p. 28)

Também é possível encontrar aqueles que são críticos ao uso do termo neoliberalismo, sob o argumento de que nunca se explica de fato como o mundo neoliberal se faz “carne e osso” todos os dias (SOUZA, 2010). Tal perspectiva é a que funda a hipótese deste trabalho, pois trata-se de um apelo à uma tentativa de compreender, em vias empíricas, como uma abstração, tal qual o neoliberalismo, se torna concreta e produz efeitos. Souza (2010) parte de uma tradição nem marxista, nem foucaultiana, mas weberiana, que irá adotar os termos de sua própria corrente epistemológica.

O que, na verdade, é comum, tanto ao liberalismo econômico dominante quanto ao marxismo enrijecido dominado, é o fato de que ambos são cegos em relação a verdadeira “novidade” do mundo no qual vivemos sem compreendê-lo adequadamente (SOUZA, 2010, p. 21).

De forma que Souza não nega que tenha ocorrido transformações no capitalismo financeiro brasileiro, mas sugere que é necessário compreender melhor como essas transformações ocorreram.

Nesse sentido, temos que deixar claro como o “capitalismo financeiro e/ou flexível” penetra na sociedade brasileira, para além de palavras de ordem abstratas e vazias de sentido como “neoliberalismo”. Ou se explica como esse “neoliberalismo” se apropria de práticas institucionais e sociais concretas com o fito de legitimar o acesso

injustificadamente desigual a todos os bens e recursos escassos em disputa na sociedade, ou somos obrigados a perceber a repetição indefinida e oca desse bordão como um desserviço de uma esquerda incapaz de imaginação e criatividade na crítica social. Uma pesquisa empírica crítica e bem conduzida serve justamente para mostrar como regras e princípios sociais abstratos se tornam “carne e osso”, “sofrimento e sonho” de pessoas comuns que enfrentam dilemas cotidianos. É desse modo que a ciência crítica pode redimensionar o debate na esfera pública acerca de que tipo de vida coletiva queremos para nós mesmos (SOUZA, 2010, p. 40).

O argumento de Souza foi disparador para o desenvolvimento desta pesquisa. Isso porque a postura desta pesquisa se opõe à segunda alternativa do autor, de que o neoliberalismo é uma palavra oca e vazia.

Ao levar a sério tal categoria, a posição adotada é de que o neoliberalismo ultrapassa a dimensão política ou ideológica ao abordar todas as esferas da vida, de modo que nada fica fora do domínio neoliberal¹.

Tal pressuposto não significa que as configurações econômicas e políticas presentes na realidade contemporânea tenham sido objetivadas por teóricos neoliberais clássicos, como Hayek e Friedman (BROWN, 2019; HARVEY, 2014).

No interior das discussões sobre características da agenda neoliberal, é comum afirmar a importância e relevância que a economia assume nesse contexto. Mas compreender teses econômicas não explica suficientemente a ascensão de uma moralidade amparada na hegemonia branca, masculina e cristã (BROWN, 2019). Sendo assim, não basta analisar o neoliberalismo a partir unicamente dos fundamentos econômicos, pois, para a autora, “o neoliberalismo hayekiano é um projeto político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais negando a própria ideia do social (BROWN, 2019, p. 23).

Dessa forma, os ataques à justiça social e à esfera pública em nome do mercado e do tradicionalismo moral não se limitam aos chamados “conversadores” ou “direita”. Brown (2019) observa que as reformas do *Welfare* promovidas pelo governo de Clinton são um exemplo ótimo de um certo “neoliberalismo progressista”, ao defender a igualdade de casamento para pessoas do mesmo sexo e a responsabilidade das famílias (aí não importa mais a orientação sexual) na manutenção econômica de suas necessidades para prover para si mesmas saúde, educação, bem-estar e transmissão geracional de riqueza.

De acordo com a definição de Brown, neoliberalismo está geralmente associado a:

Um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado Social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos a tarifas amigável para investidores estrangeiros (BROWN, 2019, p. 29).

¹ Esta também é a posição de Brown (2019) e Dardot e Laval (2016).

Mas essa não é exatamente a perspectiva que a autora segue em sua análise. A autora segue tanto a abordagem foucaultiana, quanto a neomarxista. De acordo com Brown (2019) a abordagem neomarxista está mais associada à análises institucionais, políticas e de relações e efeitos econômicos, de modo a negligenciar a longo prazo um modo de governar as racionalidades. A abordagem foucaultiana, por sua vez, enfoca as alterações de princípios, valores, coordenadas que “conduzem a conduta” nas ordens liberais (BROWN, 2019, p.31).

Não se trata de duas abordagens opostas, nem pelo método, nem pela suposta dicotomia entre o materialismo *versus* um ideal do poder (BROWN, 2019). Mas como complementares à compreensão das transformações neoliberais que se dão de modo sistemático e contraditório. É em razão disso que foi possível trabalhar com uma confluência de leituras neomarxistas e foucaultianas, tal como orienta Brown.

Alguns temas, no entanto, foram deliberadamente evitados. Uma vez que, imergir na discussão a respeito da liberdade, por exemplo, no interior do discurso neoliberal, em contrapeso com fortes e densos argumentos de autores como Silva et al² (2021), iria exigir mais do que um capítulo. Também não foram antecipados alguns temas que serão abordados com maior destaque em outros capítulos, tais como o próprio discurso e as particularidades da política social no contexto brasileiro.

1.1- Esfera Econômica

Neste subcapítulo serão observados os fundamentos teóricos e econômicos que formam o neoliberalismo, bem como os eventos globais que marcam sua trajetória. A compreensão dos pilares econômicos do neoliberalismo abordará inicialmente o histórico das principais medidas de proteção social, que posteriormente se configuraram como o chamado Estado de Bem-estar Social. As primeiras legislações e medidas de proteção social surgiram em países como Alemanha e Inglaterra no final do século XIX (PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006). Posteriormente, eventos globais como a Segunda Guerra Mundial, abriram espaço para o surgimento das *think tanks*, institutos de pesquisa liberal privados que articularam as teses neoliberais entre acadêmicos, intelectuais, corporações midiáticas, empresas jornalísticas e

² Ver: SILVA, Daniel Pereira da; PESTANA, Heitor; ANDREONI, Leilane; FERRETTI, Marcelo; FOGAÇA, Marcia; SENHORINI, Mario; SILVA JUNIOR, Nelson da; AMBRA, Pedro. Matrizes epistemológicas da episteme neoliberal: a análise do conceito de liberdade. In: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Christian [orgs.]. Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

organizações empresariais (GROS, 2008). Também a criação da Sociedade Mont Pelerin, em 1947, é pontuada como o início do neoliberalismo na agenda política internacional (GROS, 2008; ANDERSON, 1995).

Pressupõe-se que o neoliberalismo se constitui como ideologia atual do capitalismo tardio (NETTO, 2013; BEHRING & BOSCHETTI, 2011), propagado em grande parte pelos esforços da globalização, estruturando-se por um conjunto sistemático de forças hegemônicas nos campos econômicos e sociais. No caso brasileiro observa-se a implementação das políticas sociais na década de 90 em um contexto ambíguo, onde, por um lado, encontra-se amplo avanço de políticas neoliberais (PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006; BEHRING, 2006) e, por outro, as políticas sociais se sedimentam, sobretudo em virtude da Constituição Federal de 88.

Disputas de Modelos de Bem-Estar Social

Abordar políticas de proteção social ou ainda de bem-estar social (*welfare state*) torna necessário um retorno aos princípios que conduzem tais políticas, pois, diferentes teses e teorias irão determinar os modelos, tipologias e narrativas de desenvolvimento e proteção social.

Grosso modo, políticas de bem-estar social visam melhorar a qualidade de vida de uma população. Esping-Andersen (1991) aponta que tais medidas incluem serviços de assistência social, saúde, educação, proteção ao desemprego, programas de previdência pública, entre outros. Sendo assim, dizem respeito à participação e responsabilidade do Estado na regulação dos interesses entre mercado e sociedade civil.

Ainda de acordo com Esping-Andersen (1991), políticas de bem-estar social não podem ser compreendidas suficientemente apenas em termos de garantias e direitos. A reconceituação que o autor propõe vai além da própria proposição de Marshall, de cidadania social como fundamento de um estado de bem-estar. Envolve antes disso garantir os direitos sociais e mais: “desmercadorizar” os indivíduos diante do mercado, de modo que estes possam fazer escolhas que vão além das relações de mercado.

Em *Ensaio sobre o “Bem-Estar Social”*, Titmuss (1963) compreende o bem-estar social como efeito dos processos da industrialização, que promoveu a divisão social do trabalho; as políticas de proteção social desenvolvem-se no período industrial quando se passa a reconhecer estados de dependência, tal qual a velhice, a infância e mesmo as doenças provocadas pelo ritmo industrial. A industrialização fragilizou as formas tradicionais de proteção social (mediadas pela família e por valores como a ‘solidariedade’ e a ‘caridade’) e promoveu a competitividade entre os trabalhadores pela promessa de recompensar a produtividade

(VAZQUEZ, 2007). Outra importante transformação que ocorre no período industrial diz respeito à organização social dos próprios trabalhadores que constituem núcleos de disputas sobre direitos trabalhistas, tal como organizações sindicais.

Pereira, Silva e Patriota (2006) afirmam que a existência de políticas sociais está condicionada à existência da sociedade burguesa, especificamente do modo capitalista de produzir e reproduzir-se. As autoras apresentam que as primeiras leis e medidas surgem em países europeus como Alemanha e Inglaterra no final do século XIX, mas que se consolidam e se transformam em distintos modelos e abordagens de políticas sociais em outros países no século XX, especialmente após a II Guerra Mundial.

Titmus (1963) classifica os modelos de proteção social em: 1) modelo residual, de caráter temporal e limitado, o qual é acionado quando as instituições naturais e tradicionais (família, vínculos de parentesco, igreja, mercado) não estão em condições de suportar as necessidades dos indivíduos; 2) modelo institucional redistributivo, de caráter universalista, que destina-se à produção e distribuição de bens e serviços sociais a toda a população, de modo a institucionalizar o bem-estar social; e 3) modelo meritocrático, que parte do princípio de que cada indivíduo deve prover as condições de sanar suas próprias necessidades, de modo que a política social apenas corrige falhas do mercado (PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006).

Em um estudo comparativo, Esping-Andersen também categoriza três modelos tipológicos de proteção social no âmbito de um estado de bem-social: 1) o modelo liberal; 2) o modelo conservador/corporativo e 3) o modelo social-democrata (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2009). O primeiro corresponde ao modelo residual (caracterizado por Titmuss), no qual o Estado tem função marginal, de modo a garantir apenas um nível mínimo de bem-estar. O traço principal do modelo liberal é a responsabilidade individual que depende do “sucesso ou fracasso” do sujeito na sociedade.

Por sua vez, o modelo conservador-corporativo possui forte influência da Igreja e dos valores tradicionais³ de modo a assegurar lealdade, dependência e a subordinação ao Estado (VAZQUES, 2007). Também Arretche (2007) enfatiza que este modelo foi predominante em países com histórico de regimes absolutistas, tais como França, Alemanha, Áustria, Bélgica e Itália; nesses países a Igreja teve um papel influente nas reformas sociais. A autora também destaca que “em vários países o legado conservador representou um forte obstáculo às reformas de orientação social-democrata [...]” (ARRETCHE, 2007, p. 29).

³ Baseados na família e no conservadorismo.

O terceiro modelo identificado por Esping-Andersen (1991) é o social-democrata. Neste, os benefícios, seguros e direitos são garantidos universalmente a todos pelo critério da equalização, contrário aos critérios meritocratas do modelo residual. Caracteriza-se também pela não obrigatoriedade de comprovação da necessidade e o Estado atua substituindo o mercado, com fim de produzir efeitos de desmercadorização, ou seja, emancipar o indivíduo do mercado (VAZQUEZ, 2007). Vale destacar que este modelo predomina sobre um número pequeno de países escandinavos, como a Suécia, sendo comum a estes países a busca pela maior qualidade de vida a todos os cidadãos (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2009).

A atitude central dos regimes social-democratas é elevar a responsabilidade pública acima da dinâmica mercadológica e da tradição familiar na provisão dos bens e serviços dos seus sistemas de proteção social. Logo, para chegar à seara da desmercantilização, estes países ofertam uma larga carga de benefícios e serviços sociais. Há que se destacar que os regimes de proteção social-democratas não se caracterizam e não se restringem apenas a oferta de serviços universais, mas os serviços e benefícios são elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2007, p. 66).

Para Behring e Boschetti (2006; 2011) dois principais processos político-econômicos enfraqueceram os argumentos liberais entre a segunda metade do século XIX e início do século XX: 1) o crescimento do movimento operário obrigou a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social e 2) a alta concentração e a monopolização do capital ruiu a utopia liberal do indivíduo empreendedor; cada vez mais o mercado foi liderado por grandes monopólios e a criação de empresas dependeu de um grande volume de investimento e empréstimos bancários, orquestrando uma verdadeira fusão entre capital bancário e industrial, que deu origem ao capital financeiro.

Os ideais liberais prevalecem sobre os democratas, humanistas, reformadores e socialistas pelo menos até o início do século XX. Os processos político-econômicos elencados por Behring e Boschetti (2006; 2011) visibilizam as contradições internas do capital e o enfraquecimento dos ideais liberais. No primeiro, destacam a importância da vitória do movimento socialista russo em 1917 para o fortalecimento do movimento operário internacional, de modo a configurar maior poder aos trabalhadores para reivindicarem acordos coletivos diante das novas formas de produção que surgiram com o advento do fordismo. O segundo processo exponencia a contradição capitalista: “a concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais” (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 68). Mas para além das guerras, a contradição é sobretudo mediante o reconhecimento das elites sobre as consequências da autorregulação dos mercados: a Grande Depressão.

A Grande Depressão, desencadeada pelo *crack* da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 24 de outubro de 1929 (também conhecido como quinta-feira negra), ocorreu entre 1929 e 1933, e provocou a maior crise econômica mundial do capitalismo (BEHRING & BOSCHETTI, 2011). A crise de 29 provocou impactos para além dos Estados Unidos, afetando economicamente a Europa, África, Ásia e América Latina.

No período da Grande Depressão, o economista britânico John M. Keynes contrapôs o *laissez-faire* smithiano argumentando que, em períodos de crise, o Estado deveria intervir na economia. Keynes abalou a crença no Estado mínimo ao advogar que “os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo” (1996, p. 346). A resposta keynesiana, incorporada no programa *New Deal* do presidente americano Roosevelt, em 1933, estabelece prenúncios para políticas vindouras de bem-estar social.

O pacto keynesiano se funda na institucionalização das demandas do trabalho, descolando o conflito para o interior do Estado. Neste espaço, há uma forte tendência à segmentação das demandas, bem como de tecnocratizar questões econômico-políticas, despolitizando-as. [...] É possível afirmar que o pacto keynesiano é viabilizado a partir de uma situação-limite para o movimento operário: o vácuo das direções nacionais e internacional, com um projeto econômico-político claro e independente; e o corporativismo que decorre daí e remete o movimento ao imediatismo dos acordos em torno da produtividade, sobretudo do setor monopolista, sem nenhuma visão de totalidade e da solidariedade e de classe (BEHRING, 1998, p. 173).

As chamadas Políticas Sociais que surgem na década de 1940 na Inglaterra e integram um complexo político-institucional, também denominado como Seguridade Social. Pastorini (1997) chama a atenção para a necessidade de ultrapassar visões binárias que enxergam tais políticas apenas como concessão capitalista ou conquista dos trabalhadores. A autora descreve tal dualismo através do que chama de: 1) perspectiva tradicional, e 2) perspectiva marxista das políticas sociais. Na primeira, as políticas sociais se expressam por conjunto de ações estatais que visam diminuir as desigualdades sociais e tendem a corrigir falhas do mercado que são inerentes à lógica capitalista. É nesta perspectiva que muitos enxergam benefícios, serviços ou programas voltados aos mais pobres, desprovidos ou espoliados, como concessões por parte do Estado, que tendem a redistribuir os recursos a fim de promover o bem-estar social.

A segunda perspectiva incorpora uma crítica à primeira. Para a autora, a perspectiva marxista destaca que as políticas sociais não são produtos de relações bipolares, mas múltiplas, que envolvem no mínimo três agentes, como as classes hegemônicas (ou elite), o Estado intermediador de caráter hegemônico e as classes trabalhadoras e subalternizadas. Os autores da perspectiva marxista ressaltam ainda que antes à “concessão” estatal, lutas e conflitos foram

travados pela classe trabalhadora, de modo a configurar políticas sociais como conquistas (PASTORINI, 1997).

Ainda que tecendo críticas à perspectiva marxista, Pastorini observa avanços em relação à tradicional, como as noções de totalidade e a centralidade e relevância à luta de classes.

Estudar as políticas sociais a partir de uma perspectiva da totalidade implica, por um lado, apreender conjuntamente os momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade, “diferenciação no interior de uma unidade” (MARX, 1977:217). Mas, por outro, implica, também, considerar os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política. Desta forma, só poderemos capturar a complexidade de um fenômeno social se compreendermos os seus vínculos com a economia e a política; sem descuidar nem de uma nem de outra dimensão da totalidade social (PASTORINI, 1997:87).

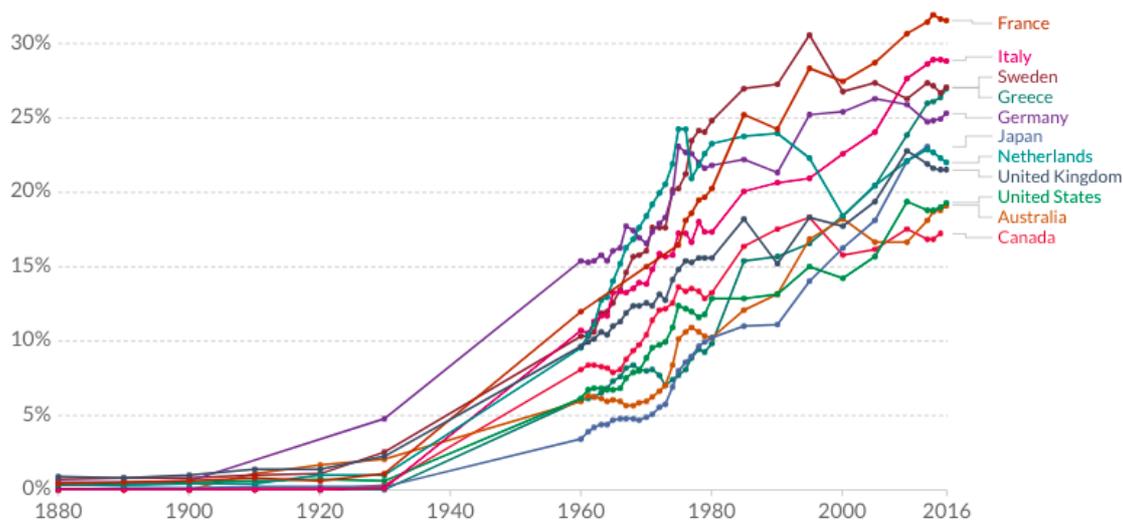
Portanto, a perspectiva marxista observa que as políticas sociais se constituem como uma unidade contraditória:

pois ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho [...] na sua luta contra o capital, também atende positivamente aos interesses da acumulação capitalista (PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006).

Hobsbawm (2013) pontua que até o final do século XIX o contexto era de uma classe média alta extremamente seleta.

Em 1875, mesmo na bem instruída Alemanha, apenas 100 mil crianças frequentavam o ginásio humanista (ensino médio) e pouquíssimas chegavam ao exame final, o Abitur. Não mais que 16 mil estudavam nas universidades. Até a véspera da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, três dos países maiores, mais desenvolvidos e instruídos, com uma população total de 150 milhões, não tinham mais de 150 mil estudantes universitários, ou um décimo de 1% de sua população conjunta. A espetacular expansão da educação secundária e universitária depois de 1945 multiplicou o número dos instruídos, ou seja, dos treinados basicamente nas culturas do século XIX ensinadas nas escolas, mas não necessariamente o número dos que se sentiam à vontade nessas culturas (HOBSBAWM, 2013, p. 10).

O prevalecimento dos ideais liberais da segunda metade do século XIX até a Grande Depressão fragilizou a implementação de políticas de proteção social, como relata Behring (2011), fato observado pela baixa participação do gasto público em política social com base no PIB. O Gráfico 1, a seguir, mostra que os gastos em políticas sociais nos governos centrais por volta de 1880, foram irrelevantes não passando de 5%, sendo o maior registrado da Alemanha, 4,82%.

Gráfico 1: Gasto Público em Política Social com base no PIB, de 1880 a 2016.

Fonte: *Our World in Data*: ORTIZ-OSPINA; ROSER, 2016.

O cenário só muda após o pacto keynesiano, que eleva significativamente os gastos em políticas sociais, entre as quais se encontram políticas de saúde, previdência, habitação, ativação do mercado de trabalho, combate ao desemprego e outras. Em 1960, o gasto social na Alemanha, que encabeça o financiamento de políticas sociais, chega a 15,37%. Pereira, Silva e Patriota (2006) relatam que as medidas de políticas e proteções sociais só são efetivamente incorporadas como políticas de Estado em meados de 1940-1945 quando passam a ser reconhecidas como direitos sociais nos países centrais.

Na América Latina, as disparidades são o denominador comum do desenvolvimento social, visto que se trata de uma das regiões mais desiguais do planeta. Kerstenetzky (2012) enfatiza o que denomina como a *desigualdade* nas desigualdades – os países latino-americanos possuem mais dessemelhanças do que afinidades, constituindo o que chama de “microcosmo das disparidades”.

Neoliberalismo em Oposição Ao Bem-estar Social

De acordo com Anderson (1995), o texto original da ideologia neoliberal é de Friedrich Hayek, *O Caminho da Servidão* (1944). Trata-se de um ataque às políticas sob orientação de um Estado intervencionista e de bem-estar social, em especial ao Partido Trabalhista Inglês, que venceria as eleições gerais na Inglaterra em 1945. Enfaticamente, Hayek declara: “apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna” (citado por ANDERSON, 1995, p. 09). Em 1947, Hayek convoca na Suíça uma reunião com simpatizantes de sua teoria e fortes opositores do

New-Deal estadunidense, para fundarem uma instituição altamente dedicada e organizada a combater o keynesianismo: a Sociedade de Mont Pelerin.

Tem-se aí então o início de um movimento ideológico neoliberal. Com encontros bienais e convidados internacionais, a Sociedade de Mont Pelerin não mobilizaria sua doutrina sem instituições de financiamento de pesquisas liberais, as *think tanks*, e sem a articulação de intelectuais, acadêmicos, revistas, jornais e organizações empresariais (GROS, 2008).

De acordo com Gros (2008), as *think tanks*, também conhecidas como banco de ideias, formularam, a partir de meados de 1940, projetos de políticas públicas com forte orientação liberal, promoveram estudos liberais e desenvolveram publicações, livros, análises, previsões e especulações de mercado, bem como panfletos de circulação popular.

As atividades das centenas de *think tanks* que surgiram depois disso não se restringiram ao debate exclusivo das teorias econômicas e políticas de Estado. A exemplo, nos anos 1970, grupos do Partido Republicano nos EUA promoveram eventos em que “exaltavam o conservadorismo social, o racismo e o patriotismo, como as campanhas sobre questões específicas, os *singles issue movements*, contra o aborto, os gays, o controle de armas, etc.” (GROS, 2008).

Entre as principais *think tanks* estão: *Institute of Economic Affairs*, *Center for Policy Studies*, *Adam Smith Institute*, *Foundation for Economic Education*, *Intercollegiate Society of Individualists*, *American Enterprise Institute*, o Instituto de Estudos Empresariais e o Instituto Liberal do Brasil, entre outros. Tais instituições foram fundamentais para a internacionalização da ideologia neoliberal. Nos anos 60, ocorreu um aumento expressivo de *think tanks* nos EUA e, atualmente, estima-se que existam no mínimo 1.000 *think tanks* em operacionalização (apenas nos Estados Unidos). Muitas dessas instituições são patrocinadas e financiadas por grandes empresas e outras são sustentadas por fortunas industriais de diversos setores, como cervejarias, aço e produtos químicos. Uma única fundação destinou U\$55 milhões para este tipo de apoio em 1988 (GROS, 2008).

A princípio, o neoliberalismo nasce como forte oposição a qualquer mecanismo estatal de controle ou regulação do mercado. Após a crise financeira dos países centrais na década de 70, o alvo dos projetos de governo neoliberais passou a ser os sindicatos e o movimento operário, que ameaçavam na época as bases da acumulação capitalista (ANDERSON, 1995).

Para Harvey:

o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas políticas-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma

estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (2014, p.3).

Além dos espaços ocupados nestas instituições de pesquisa e ensino, os principais defensores das teses neoliberais ocuparam desde os anos 70 diferentes posições em campos de significativa influência, como setores especializados do Estado (ministérios, secretarias, bancos centrais, Tesouro), órgãos internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC), meios de comunicação e conselhos administrativos de instituições financeiras (HARVEY, 2014)

Como observa Anderson (1995), o programa neoliberal configurou-se de modos muito distintos ao redor do mundo, tanto em governos reconhecidos como de direita, como em governos de esquerda. Harvey (2014) também destaca que as teses neoliberais originais compreendem que o bem-estar social só pode ser maximizado se todas as relações humanas forem enquadradas no domínio do mercado.

Em um amplo panorama, pode-se destacar que o neoliberalismo, na maior parte das experiências observadas na literatura, caracteriza-se por: uma taxa significativa e permanente de desemprego, corte de gastos sociais, programas de privatização (mercadorização de serviços públicos), repressão sindical, desregulamentação dos direitos sociais, informalização e desproteção do trabalho, apelo à meritocracia e à competição individual (ANDERSEN, 1995; GROS, 2008; PEREIRA, SILVA, PATRIOTA, 2006; HARVEY, 2014). Harvey, no entanto, relata um cenário de completo caos, programas imersos em contradições entre a teoria neoliberal e a prática no interior das realidades nacionais que derivam de uma “tensão criativa”, como nomeado pelo autor, pois desprende-se uma verdadeira pressão para que os governos executem na localidade programas internacionalmente reconhecido como neoliberais.

Primeiras Experiências

No plano político, a ideologia neoliberal penetrou governos antes mesmo de Thatcher (1979 na Inglaterra) e Reagan (1980 nos Estados Unidos). Embora as principais experiências de implementação de políticas neoliberais ao redor do mundo contem com significativa influência da agenda de governos norte-americanos, é equivocado atribuir a hegemonia do neoliberalismo ao “novo imperialismo norte americano” (HARVEY, 2014).

Com a doutrina Truman tem-se o início da Guerra Fria, de pleno combate entre os sistemas capitalistas e socialistas, no qual disputas ideológicas são travadas mundialmente entre 1947 até o final do século. O que, a princípio, pretendia combater o keynesianismo, logo consolidou-se como um movimento conservador de defesa da propriedade privada, da livre-empresa, do horror ao comunismo e uma tecno-estrutura mundial de poder (IANNI, 1998;

GROS, 2008). Neste período, Hayek refuta veemente o ‘caminho do meio’ entre o totalitarismo e o sistema econômico liberal competitivo como proposta de desenvolvimento (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2009; GROS, 2008) mas, é só a partir dos anos 80 que Thatcher e Reagan adotarão o programa neoliberal como central em suas agendas políticas

Como destaca Harvey (2014), as experiências de implementação do neoliberalismo constituem curiosos casos no qual a periferia se torna exemplo para o centro - países capitalistas avançados. A primeira experiência “exitosa” de implementação do neoliberalismo foi registrada em 1973 no Chile, quando um golpe de Estado é orquestrado contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. Apoiado por corporações estadunidenses, pela CIA e pelo secretário de Estado Henry Kissinger, o golpe reprimiu as forças sindicais, organizações de esquerda e movimentos populares (HARVEY, 2014). Mas o que há de neoliberal na intervenção?

Em uma época de recessão econômica, Pinochet convida parte do grupo de economistas conhecidos como “*the Chicago boys*” para seu governo com intuito de negociar empréstimos com FMI, reestruturando assim a economia do Chile conforme as teorias neoliberais; os economistas

Reverteram as nacionalizações e privatizaram os ativos públicos, liberaram os recursos naturais (pesca, extração de madeira etc.) à exploração privada e não regulada (em muitos casos reprimindo brutalmente as reivindicações das populações indígenas), privatizaram a seguridade social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio mais livre. [E] O direito de companhias estrangeiras repatriarem lucros de suas operações chilenas foi garantido (HARVEY, 2014, p. 18).

Posteriormente, observa-se uma série de ondas de privatizações que ocorreram nos governos do México em 1988-92, da Argentina e Venezuela em 1989 e do Peru em 1990 (ANDERSON, 1995; HARVEY, 2014). Além das já conhecidas com os governos de Thatcher no Reino Unido em 1979 e de Reagan nos Estados Unidos em 1980.

No caso brasileiro, quais são as marcas que o neoliberalismo deixou em território nacional? Behring e Boschetti (2011) salientam que estas marcas existem e é possível identificá-las até os dias atuais, mas que pesa à análise a discussão sobre outros fatores como a colonização, o escravismo e o desenvolvimento desigual e combinado, tal como defendem alguns autores do campo das ciências sociais, mas que neste trabalho não serão aprofundadas⁴. O liberalismo brasileiro que se desenvolvia na década de 30 não sustentava os direitos sociais

⁴ Para melhor compreensão acerca destes fatores elencados, recomenda-se os trabalhos do historiador Caio Prado Jr., *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo: Brasiliense, 1991 e do sociólogo Octavio Ianni, *A Ideia de Brasil Moderno*, São Paulo: Brasiliense, 1992.

aos moldes que vinham sendo reconhecidos nos países centrais. E como argumentam Filho (2016) e Netto (2013), o neoliberalismo só será descoberto correndo nas veias das políticas brasileiras após a Constituição de 88, sobretudo na década de 90 e início dos anos 2000, uma espécie de neoliberalismo *soft*.

O que se destaca dessas experiências não são seus resultados para as economias domésticas, mas o sucesso de mercadorização das relações sociais e um modo de reestruturação de classe que será abordada no subcapítulo seguinte. Os objetivos do neoliberalismo não são nunca conquistados como se apresentam, por exemplo: a) na promessa de Hayek de combater o bem-estar social e recuperar o liberalismo clássico, o que se conquista não está no campo da economia, mas da ideologia ao conquistar instituições governamentais, acadêmicas, as mídias, o senso comum, por fim, a esfera social; b) na promessa da doutrina Truman de assumir a “responsabilidade” de defender a liberdade e propagá-la ao redor do mundo, o que se conquista é uma nova forma de colonialidade “conquistada” pela vitória do capitalismo na Guerra Fria, tal como no caso do golpe chileno cujo forças interventoras não foram exclusivamente militares, mas econômicas (*The Chicago Boys*); e c) o que se conquistou sobretudo no governo de Thatcher não foi a liberalização econômica, tal como Thatcher declarava “a economia é o método, mas o objetivo é transformar o espírito”, alcançou-se com isso muito mais do que se pretendia ao mercadorizar as relações sociais.

Para compreender isso é indispensável conhecer o fundamento das teses liberais que, para Bourdieu, se encontra no pressuposto de que os agentes, no capitalismo o *homo economicus*, agem mediados pela razão.

As disposições econômicas as mais fundamentais, necessidades, preferências, propensões [ao trabalho, à poupança, ao investimento], não são *exógenas*, isto é, dependentes de uma natureza humana universal, mas *endógenas* e dependentes de uma história, que é precisamente a do cosmos econômico, onde são exigidas e recompensadas (BOURDIEU, 2001, p. 22).

Ou seja, as escolhas econômicas dos agentes, atores ou sujeitos não são universalmente mediadas por uma razão ou consciência; mas estão imersas e dependem do próprio contexto sócio-histórico. O que se busca compreender em seguida é: quais são as estratégias táticas-ideológicas que formam essa suposta racionalidade universal do neoliberalismo?

1.2- Esfera Ideológica

Será tratado neste subcapítulo sobre o aspecto ideológico do neoliberalismo. É sabido que discorrer sobre o tema é uma tarefa árdua, isso porque o termo *ideologia* é constantemente

usado em discursos políticos e midiáticos em sentidos distantes de conceitos teóricos. Mas também em virtude do acúmulo teórico de vários autores, escolas e tradições que versam sobre o tema.

Será feita uma breve incursão no sentido marxista de ideologia, desenvolvido na obra *A Ideologia Alemã*, escrito por Marx e Engels entre 1845/1846. Os parágrafos que seguem introduzem a ideologia em um plano geral; isso porque a obra [A Ideologia Alemã] trata de uma crítica à filosofia pós-hegeliana e aprofunda vários outros conceitos que estavam à época sendo elaborados pelo jovem Marx.

De acordo com Bobbio (1998):

Em Marx, Ideologia denotava ideias e teorias que são socialmente determinadas pelas relações de dominação entre as classes e que determinam tais relações, dando-lhes uma falsa consciência. Na evolução sucessiva do significado da palavra, perdeu-se geralmente, salvo na linguagem polêmica da política prática, a conexão entre Ideologia e poder. Quanto ao mais, o destino deste significado de Ideologia foi centrado nas relações entre dois dos elementos constitutivos da formulação originária: o caráter da falsidade da Ideologia e a sua determinação social. De uma parte, manteve-se e se generalizou o princípio da determinação social do pensamento, com o resultado de perder de vista o requisito da falsidade: a Ideologia se dissolveu no conceito geral da sociologia do conhecimento. De outra parte, manteve-se, generalizou-se e reinterpretou-se o requisito da falsidade, com o resultado de perder de vista a determinação social da Ideologia: o ponto de chegada é, neste caso, a crítica neopositivista da Ideologia (p. 585).

De modo resumido, o conceito marxista de ideologia o define como falsa consciência. A consciência, na ideologia alemã, era marcada pelo distanciamento do mundo real, de modo a produzir uma consciência iludida ao ser consciente, de algo que ele não é (BALDI, 2019). Importante salientar que até chegar a essas formulações, muitos outros conceitos foram elaborados, como as determinações da alienação, o trabalho estranhado e a divisão social do trabalho. Retornando à consciência, Marx afirma:

Também as formulações nebulosas na cabeça dos homens são sublimações necessárias de seu processo de vida material, processo empiricamente constatável e ligado a pressupostos materiais. A moral, a religião, a metafísica e qualquer outra ideologia, bem como as formas de consciência a elas correspondentes, são privadas, aqui, da aparência de autonomia que até então possuíam. Não tem história, nem desenvolvimento; transformam-se também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência. No primeiro modo de considerar as coisas, parte-se da consciência como do indivíduo vivo; no segundo, que corresponde à vida real, parte-se dos próprios indivíduos reais, vivos, e se considera a consciência apenas como *sua* consciência (MARX, 2007, p. 94).

Chaui (2003) também explica que, para Marx, a alienação é a forma inicial da consciência, quando os homens não se percebem como produtores da sociedade, mas julgam ser um Outro que define a ordem da vida e da forma social, quer seja um deus, a natureza, uma

essência etc. “E porque a alienação é manifestação inicial da consciência, a ideologia será possível: as ideias são tomadas como anteriores à práxis” (CHAUI, 2003, p. 62).

Marx chega à máxima “*eles não sabem disso, mas o fazem*” apenas no estágio de maturidade, ou seja, no livro I do *Capital*, em 1867, já tendo elaborado a noção do fetichismo da mercadoria.

Baldi (2019) acrescenta que um debate fundamental se cria em torno da questão de ideologia, sobre ser compreendida pelo sentido negativo, de mistificação, distorção ou propriamente falsa consciência tal como formulado na *Ideologia Alemã*, ou pelo sentido positivo, expresso no prefácio da *Contribuição à Crítica da Economia Política*, de 1859, que se refere às formas jurídicas, políticas, ideológicas, religiosas, artísticas ou filosóficas de adquirir consciência do conflito. Ambos os caminhos conceituais são marxistas e muitos outros teóricos marxianos desdobram o conceito da ideologia, defendendo que não é suficiente resumir a ideologia no sentido negativo “falsa consciência”, ou que seria errônea essa redução.

Também é importante assinalar que, no *Capital*, conceitos como alienação e ideologia já se apresentaram de modo “mais acabado”, e assim como o fetichismo e a reificação, outros importantes conceitos, se tornam maneiras precisas de tratar do problema do estranhamento (BALDI, 2019). Entre muitos autores que discutem a ideologia marxista, Iasi (2015) afirma

Fica evidente que os autores não tratam a ideologia como mero conjunto de representações ideais, ou uma visão de mundo, mas como uma inversão. A consciência só pode ser a expressão ideal dos seres humanos e suas relações, mas na ideologia eles aparecem invertidos e esta inversão, dado o pressuposto acima anunciado, só pode expressar uma inversão no campo da vida real e das relações que a constituem e não um desvio cognitivo (p. 7).

Com visto, já estava presente no sentido marxista a operação de uma inversão da racionalidade. Realiza-se então um salto até as críticas em relação à própria Teoria Crítica. Tal salto será necessário para chegar à compreensão que se pretende neste subcapítulo acerca do cinismo da ideologia neoliberal.

O Cinismo Da Ideologia Neoliberal

Avança-se a concepção de ideologia que será adotada neste trabalho, presente no pensamento dos autores Slavoj Zizek, Vladimir Safatle e Peter Sloterdijk. Tal escolha é mediada por um ponto de intersecção entre estes autores e este trabalho: o cinismo como modalidade-fórmula ideológica. As justificativas de nomeação da estratégia ideológica do neoliberalismo como cínica se encontrarão ao longo do tópico.

Na obra *Crítica da Razão Cínica*, mediante retorno a temas centrais da filosofia no século XX, Sloterdijk estabelece sobretudo uma crítica à própria teoria crítica e, em últimas circunstâncias, à razão pura. Questionando a função da crítica, o autor busca tratar dos limites sociais e existenciais do Esclarecimento na modernidade. Para Sloterdijk (2012), o Esclarecimento, de intelectuais que pretendem desvelar a verdade aos não-iniciados (supostos alienados), não é mais suficiente. Nesse sentido, a teoria crítica clássica⁵ teria falido ao vestir a “peruca séria do cinismo” (p.45) para conferir respeitabilidade burguesa; ou seja, ao realizar a crítica pela teoria, se distancia do objeto-causa da crítica (a ideologia). Por isso, de acordo com Sloterdijk (2012), o cinismo é, paradoxalmente, “a falsa consciência esclarecida”; a frase mesma é um “cinismo em estado cristalino” (p. 34):

[...] essa fórmula não se quer episódica, mas um ponto de partida sistemático, como modelo diagnóstico. Assim, ela se obriga a revisar o Esclarecimento; deve demonstrar claramente sua relação com o que a tradição chama de “falsa consciência”; mais ainda, deve reconsiderar a trajetória do Esclarecimento e o trabalho da crítica ideológica em cujo decurso foi possível que a “falsa consciência” absorvesse o Esclarecimento (SLOTERDIJK, 2012, p. 34).

A principal crítica do autor à teoria crítica clássica do Esclarecimento se encontra no seguinte trecho:

Não é apenas na modernidade que o Esclarecimento passa a ter algo em comum com uma consciência hostil, entrincheirada em posições firmemente esclarecidas. Em princípio, o front pode ser perseguido retroativamente até os dias da Inquisição. Se é verdade que saber é poder, tal como nos ensinou o movimento dos trabalhadores, então também é verdadeiro que nem todo saber é saudado com boas-vindas. Como não há em parte alguma verdade das quais possamos nos apossar sem luta e como todo conhecimento tem de escolher o seu lugar na estrutura de poderes hegemônicos e de contrapotências, os meios de criar validade para os conhecimentos parecem ser mais importantes do que os próprios conhecimentos. Na modernidade, o Esclarecimento se mostra como um complexo tático. A exigência de que seja possível uma universalização racional o atrai para a esteira da política, da pedagogia, da propaganda. Com isso, o Esclarecimento reprime conscientemente o realismo cru de doutrinas mais antigas sobre a sabedoria, para as quais não estava fora de questão a massa ser tola e a razão ser apenas para poucos. Um elitismo moderno precisa se cifrar democraticamente (SLOTERDIJK, 2012, p. 39).

Em muito o cinismo na perspectiva de Sloterdijk ultrapassa o arquétipo *kynikos*, da Antiguidade: um excêntrico desafectado na polis, um clássico naturalista, um manifestante do conhecimento desclassificado e plebeu e que assumia francamente a crítica à moral

⁵ Vale assinalar que a ‘teoria crítica clássica’ está sendo referida de um modo amplo e genérico, muito mais próximo à teoria crítica marxista do que à Escola de Frankfurt.

convencional (SLOTTERDIJK, 2012; SAFATLE, 2008). Mas o novo tipo de cinismo vai além da ironia desvanecida; tem mais a ver com um mecanismo invertido de perversão. Portanto, a razão cínica altera a fórmula da consciência falsa expressa em *mentira, erro, ideologia* ao se incluir nela. Portanto, não mais “eles não sabem disso, mas o fazem” e sim “eles sabem o que fazem, e continuam a fazê-lo”.

Como ressalta Safatle:

o cinismo aparece assim como elemento maior do diagnóstico de uma época na qual o poder não teme a crítica que desvela o mecanismo ideológico [...] até porque [...] o poder aprendeu a rir de si mesmo, o que lhe permitiu “revelar o segredo de seu funcionamento e continuar a funcionar como tal” (ZIZEK, 2003, p. 100; SAFATLE, 2008, p. 69).

A ideologia naquele sentido clássico que mascara interesses obscuros se tornou obsoleta para a contemporaneidade; tal obsolescência só indica que “as promessas de racionalização e de modernização da realidade social já foram realizadas pela dinâmica do capitalismo [...] de maneira cínica; o que significa que, de uma forma ou de outra, elas foram realizadas” (SAFATLE, 2008, p. 69). Conforme Sloterdijk e Safatle, este é o potencial de perversão do neoliberalismo como ideologia do capitalismo contemporâneo, que se realiza ao inverter o discurso.

Zizek opera a mesma digressão à perspectiva marxista. Mas o ponto de redefinição radical é precisamente na marcação do vazio ideológico, como se apresenta no seguinte trecho

Ora, se concebemos o campo social como uma estrutura que se articula em torno de sua própria impossibilidade, somos obrigados a definir a ideologia como um edifício simbólico que mascara, não uma essência social oculta, mas o vazio, o impossível ao redor do qual se estrutura o campo social (ZIZEK, 1991, p. 151).

O curso “natural” da alienação ocorreria pela discordância entre o que se sabe e o que se faz, de modo a chegar no clássico “não sabemos o que fazemos”. Essa falsa representação é ela mesma uma inversão ideológica; tomemos como exemplo o “fetichismo do dinheiro”: as relações sociais são suprimidas pela propriedade do dinheiro como coisa. Mas o que propõem Zizek (1990), Sloterdijk (2012) e Safatle (2008) é que a ideologia não só dissimula a realidade social, mas paradoxalmente mantém a realidade social pela captura das subjetividades, de modo a alterar a fórmula: “eles sabem muito bem o que fazem, mesmo assim, continuam a fazê-lo”.

Em uma anedota, a ideologia máscara tanto quanto a água no aquário do peixe. Ou, para usar um exemplo mais elaborado do próprio Zizek, a ideologia é como o invólucro vazio do Kinder Ovo: “a surpresa do Kinder Ovo é que o objeto de excesso que causa o desejo está materializado na forma de um objeto que preenche o vazio interno do chocolate” (ZIZEK,

2012). O autor dissecou duas dimensões desse exemplo: a) da exterioridade, ou o que compramos, o ovo de chocolate e b) da interioridade, o próprio vazio acrescido “gratuitamente” de um brinde. Para Žižek, o Kinder Ovo não é feito para alcançarmos o brinde, mas para produzir o desejo do objeto maior, no meio do próprio objeto, para então desfrutarmos precisamente da superfície.

Estratégia Discursiva de Reestruturação de Classe

Há uma dificuldade de ordem prática em afirmar que o neoliberalismo obteve sucesso ao redistribuir o poder de classe pois o conceito de “classe” transmuta-se constantemente. Ainda sim, Harvey (2014) destaca que um dos objetivos centrais dos projetos neoliberais foi a reestruturação do poder de classe ainda que na modernidade, *classe* não possuía o mesmo significado que possuía nas sociedades tradicionais.

Uma das figuras que expressam a ideologia neoliberal é a primeira-ministra Margaret Thatcher. Eleita em 1979 por um forte impulso das classes dominantes de reestruturar políticas fiscais e sociais, Thatcher atacou diretamente políticas sociais-democráticas sobretudo por influências de pesquisadores vinculados ao *Institute of Economic Affairs*.

Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva [...], dismantlar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas (incluindo às dedicadas à moradia popular), reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócio favorável para induzir um forte fluxo de investimento interno (HARVEY, 2014, p. 32).

É significativo que sua frase mais famosa tenha sido “a sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais” (THATCHER *apud* HARVEY, 2014). De certo, é a expressão exata da ética neoliberal e nos auxilia a compreender ainda mais os sucessos do projeto neoliberal, que ultrapassa os resultados de economias nacionais, enraizando-se em uma nova ética, a ética do indivíduo neoliberal.

Na década de 80 tem-se a efetivação prática de políticas econômicas neoliberais. Após a vitória de Reagan nos Estados Unidos, a greve dos controladores de voo foi derrotada em 1981 por uma resistência violenta à organização de trabalhadores, num contexto de aumento do desemprego (a mais de 10% nos Estados Unidos). No entanto, o PATCO (*Professional Air Traffic Controllers Organization*), que liderou a greve, era mais que um sindicato comum de trabalhadores: era a organização de profissionais especializados que representava uma classe média, diferente do sindicalismo da classe trabalhadora da época. Tem-se então o início do

movimento de reestruturação de classe e de reconcentração de poder à classe mais alta (HARVEY, 2014). As medidas aplicadas pela neoliberalização para reestruturação de classe, de acordo com Harvey, foram:

- i) Nos Estados Unidos, uma redução do aumento real dos salários na década de 1980 ao aumento crescente e contínuo dos níveis de produtividade; em 1973, o salário real em dólar por hora era de US\$15,72 e o índice de produtividade nacional era de 60, e em 2000, o salário real decresceu a US\$14.15 e este índice de produtividade nacional superou a 100;
- ii) No Reino Unido, Thatcher rompeu com a aristocracia (em geral militares, e parte de elites judiciárias e comerciais) para apoiar novos empreendedores (hoje bilionários), como George Soros, Richard Branson e Lord Hanson, enfurecendo assim o próprio partido;
- iii) A financeirização da vida cotidiana, nucleada pela ascensão dos CEOs que acumularam enormes fortunas em curto período pelo investimento especulativo em setores recém-criados, como os de biotecnologia e tecnologias da informação – sendo os principais nomes dessa alta classe que emerge Bill Gates e Paul Allen;
- iv) Em diferentes países, outros grupos de empresários enriquecem exponencialmente de modo a exercer influência nos processos políticos locais e globais, a exemplo: o império global da News Corp. empresa de telecomunicações fundada por Rupert Murdoch, se beneficiou de aparatos estatais na Austrália, Grã-Bretanha e Estados Unidos, mas também orientou todos os 247 editores de jornais a apoiarem a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003 (HARVEY, 2014).

Embora esse grupo diversificado de indivíduos incrustado nos mundos corporativo, financeiro, comercial e de desenvolvimento não conspire necessariamente como classe, e embora possa haver frequentes tensões entre eles, ainda assim há entre todos certa convergência de interesses que de modo geral reconhece as vantagens [...] a ser obtidas da neoliberalização. E eles também dispõem, mediante organizações como o Fórum Econômico Mundial de Davos, de meios para trocar ideias, firmar associações com líderes políticos e fazer consultas a esses líderes políticos. Eles exercem uma imensa influência sobre os assuntos globais e dispõem de uma liberdade de ação que nem passa perto da que possui qualquer cidadão comum (HARVEY, 2014, p.44).

Por mais que haja particularidades nacionais de classe, observa-se que ainda assim capitalistas neoliberais agem mediados por interesses corporativistas, que nutrem o Estado neoliberal e são nutridos por eles.

Os mais de trinta anos de políticas neoliberais envernizadas pelo nome das liberdades individuais restauram e reconfiguram um poder de classe, mediante imensas concentrações aos setores energéticos, meios de comunicação, indústria farmacêutica, transportes e mesmo no setor varejista. Netto (2013) concorda com Harvey quando afirma que o “mercado de trabalho” também tem sido reestruturado neste sentido, dado as recentes “inovações” que conduzem à precarização, a desregulações trabalhistas e ao desemprego,

Tal estratégia do discurso neoliberal realiza-se pelo cinismo ideológico dos grupos corporativistas por uma lógica semelhante a “*Smith abroad, Keynes at home*” e que na prática impõe acumulação primitiva para política externa e intervencionismo à economia doméstica. Na respectiva lógica, o Estado não é inconcebível com um sistema neoliberal, mas existe nas medidas mínimas de sustentação dos mercados.

Neoliberalismo e Impossibilidades Éticas

Ao tomar o Colóquio Walter Lippmann (que ocorreu em Paris em agosto de 1938) como o evento inaugural do neoliberalismo, Dardot e Laval (2016) assinalam que os novos liberais não rompem completamente com o intervencionismo estatal, mas o defendem a fim de assegurar as condições de competição do livre mercado. Ou seja, “deve existir um Estado de tamanho razoável capaz de auxiliar o mercado. O objetivo [...] não é a privatização completa, mas a expansão da mentalidade neoliberal” (JESUS, 2018, p. 214).

Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não representa apenas um conjunto de regras econômicas de austeridade social e maximização dos lucros privados, mas sobretudo uma racionalidade, uma mentalidade que produz sujeitos e subjetividades que funcionam sobre sua lógica.

Concordando com tal perspectiva, Butler (2019) observa que a nova mentalidade que emerge do neoliberalismo é a racionalidade da responsabilização individual. Para a autora, a racionalidade neoliberal produz uma contradição paradoxal e impossível, pois nega todas as formas de dependência e interdependência coletiva entre os sujeitos e as instituições:

Embora “responsabilidade” seja uma palavra que circule bastante entre os que defendem o neoliberalismo e concepções renovadas do individualismo político e econômico, vou procurar reverter e renovar seu significado [...] Porque se, de acordo com os que valorizam a destruição dos serviços sociais, somos responsáveis apenas

por nós mesmos e certamente não pelos outros, e se a responsabilidade é em primeiro lugar e acima de tudo uma responsabilidade de se tornar economicamente autossuficiente em condições que minam todas as perspectivas de autossuficiência, então estamos nos confrontando com uma contradição que pode facilmente levar uma pessoa à loucura: somos moralmente pressionados a nos tornar precisamente o tipo de indivíduo que está estruturalmente impedido de concretizar essa norma (BUTLER, 2019, p.20).

É um paradoxo pois ao mesmo tempo que culpabiliza a pobreza, por um discurso que responsabiliza o pobre pela sua própria desgraça e “fracasso”, atua para minar qualquer possibilidade de ação coletiva, extinguir qualquer noção de solidariedade ao passo que desenvolve políticas de estado de orientação caritativa, assistencialista e pressiona os trabalhadores a aumentarem a produtividade enquanto enxuga os ganhos salariais reais (FILHO, 2020).

Contudo, apesar de ganhar contraste atualmente o desequilíbrio do discurso neoliberal com princípios sociais-democratas e dos direitos humanos, a narrativa moral de responsabilização dos mais pobres já estava presente desde Malthus. O pensamento malthusiano era inerentemente moralista, ao considerar que o desejo sexual dos mais pobres mantinha-se numa constante, enquanto suas capacidades de subsistência eram variáveis intermitentes (HALL; KIRDINA-CHANDLER, 2017; MALTHUS, 1986). Os argumentos malthusianos tiveram tamanha influência que afetaram até quadros conceituais da teoria darwiniana da seleção natural. Em outras palavras, o pensamento do economista expressava que o problema da distribuição (de renda, de alimentos etc.) era *mais nascem do que sobrevivem*. Não se busca aqui discutir os equívocos de seu cálculo, mas assinalar que a retórica evolucionista não é uma novidade do neoliberalismo e apontar que aqui se encontra o pensamento de uma nova roupagem político-moral (BROWN, 2019).

Com isso, a ética neoliberal sobrevive por afirmar-se como não-ideológica, quando é. A título de exemplo, o discurso bolsonarista, tal como analisa Guirado (2019), opera uma perversão ideológica como estratégia discursiva. Através da análise institucional do discurso, a autora analisa em quatro pontos o discurso de posse do presidente eleito em meio a falas ambíguas e indeterminadas que se autodenominam não-ideológicas. Observa-se o último ponto analisado por Guirado

4. E, finalmente, a reboque desse discurso de armamento e segurança, entram em cena os personagens da *burocracia* e das *propostas de governo*. São falas rápidas e genéricas que os definem. Não sem demarcar, a cada instante, as divisões que confirmam o grupo de brasileiros a que se dedicam essas iniciativas (o cidadão de bem), isto é, para quem se governa. Apenas enumeramos os protagonistas: uma equipe técnica (que “montamos sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente

e corrupto”), o *Parlamento, o livre mercado, as reformas estruturantes, o comércio internacional* (“sem viés ideológico”), o setor produtivo (“com menos regulamentação e burocracia”), um *pacto nacional* (“entre a sociedade e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na busca de novos caminhos para um novo Brasil”) (GUIRADO, 2019, p. 6)

Afirmar que o discurso bolsonarista é neoliberal aparenta ser incorreto, porque é mais do que isso. Contudo, o que se observa por meio da análise de Guirado (2019) são suas estratégias discursivas de perversão, que em atos de fala excluem e discriminam, quer parte da população brasileira que não são seus votantes, quer parte de si mesma, de seu próprio discurso, cuja ideologia é toda ejetada⁶. A perversão discursiva se encontra em excluir a ideologia de si. Exemplo primo do cinismo ideológico.

Tendo visto a compreensão que aqui se adota da ideologia, há concordância com a posição de Souza (2010). Apesar de todo aparato político-econômico, jurídico e institucional acompanhado neste capítulo, há de se concordar que o neoliberalismo é sim um fenômeno abstrato, mas não vazio de sentido. Muito pelo contrário, o neoliberalismo tem em sua embalagem o excedente do sentido. Para concordar com Souza acerca do neoliberalismo uma correção precisa ser feita: contraditoriamente o neoliberalismo *só* é oco na aparência.

1.3- Esfera Política

Por último, mas não menos importante, pretende-se demonstrar alguns aspectos políticos do neoliberalismo que se configuram como modo de gestão do sofrimento. Antes de prosseguir a leituras mais atuais e críticas do neoliberalismo como modo de gestão, retorna-se à matriz pela qual será possível pensar política, poder e sociedade.

Uma Retrospectiva Do Poder

Ao longo dos séculos, a história classificou diferentes regimes de política e do poder. As palavras “político” e “política” são polissêmicas; disputam diferentes significados a depender do contexto, do tempo e do espaço. Para evitar digressões, neste subcapítulo o termo político é compreendido como um jogo de forças, tal qual orientado pelo pensamento foucaultiano acerca das relações de poder.

⁶ “*Cada um dos brasileiros é o quarto personagem. Factualmente, ao convocá-lo, coloca-o como constituinte dos milhões de seus eleitores. Com isso, mais uma exclusão: não convoca como brasileiros que também são, seus não votantes. Ora, outra não transparência da fala desse sujeito que ejeta de si o ideológico. A convocação, Sr. Presidente, não foi a todos os brasileiros, como sugere o vocativo “cada um ...”, e seu discurso, mais uma vez, carrega nas omissões e nos equívocos!*” (GUIRADO, 2019, p.5).

No conjunto das obras de Foucault (2008a; 2005) entende-se que o poder é algo constitutivo da subjetividade moderna. No curso *Em Defesa da Sociedade*, Foucault (2005) retoma seu objeto de estudo desde o início da década de 1970; em resumo, a pergunta: *como se operam os mecanismos triangulares Poder-Direito-Verdade?* Na época, o que encontrou foi a formulação de que regras de Direito delimitam formalmente o Poder que produz efeitos de Verdade e que reconduzem o próprio Poder. Com isso, chega à pergunta seguinte: *como o discurso da verdade, da filosofia política fixa os limites de direito do poder?* Em outras palavras, *quais regras de direito lançam mão às relações de poder e produzem discursos de verdade?*

Nas sociedades ocidentais medievais, a elaboração do edifício jurídico se dava por intermédio do poder do Rei (ou poder régio). Tal dispositivo jurídico foi construído com o passar dos séculos para instrumentalização e justificação do poder do Rei. Quando nos séculos seguintes, o edifício do Direito volta-se contra o poder régio, o que é então questionado são os limites desse poder e suas prerrogativas, pois a figura do Rei é a centralidade do poder e do próprio instrumento jurídico (FOUCAULT, 2005).

O destino do sistema jurídico da época era inteiramente voltado à *evicção* (evitação da perda) do domínio do Rei e de suas consequências. O Rei detinha o poder em si: em seus atos, falas, corpo, em sua completa existência. Foucault (2005) relata que é somente na passagem do século XVII para o XVIII que uma nova mecânica de poder se erige, contrário a este regime absoluto do poder feudal. Trata-se de uma estratégia disciplinar do poder que extrai mais do que bens e riquezas, mas tempo e trabalho dos corpos. Que se exerce por contínua vigilância e se torna instrumento fundamental para a implantação do capitalismo industrial.

Ao proceder neste curso, Foucault inverte a ordem de análise: de um modo geral, como o Direito, ao conceber a dominação como um fato, a instrumentaliza? E mais: como veicula e aplica relações, não de soberania, mas de dominação? Não de um sobre outro, ou de um grupo sobre outro grupo, nem mesmo do Rei em relação aos súditos, mas sim dos súditos em relações recíprocas, de “múltiplas sujeições que ocorreram e funcionam no interior do corpo social” (FOUCAULT, 2005, p. 32).

Talvez o ponto mais importante seja justamente uma *precaução de método*, como denomina Foucault (2005), não pensar o poder como algo que se detém, mas como um verbo que se exerce em relação.

Não se trata de analisar as formas regulamentadas e legítimas do poder em seu centro, no que podem ser seus mecanismos gerais ou seus efeitos de conjunto. Trata-se de apreender, ao contrário, o poder em suas extremidades, em seus últimos lineamentos, onde ele se toma capilar; ou seja: tomar o poder em suas formas e em suas instituições mais regionais, mais locais, sobretudo no ponto em que esse poder, indo além das

regras de direito que o organizam e o delimitam, se prolonga, em consequência, mais além dessas regras, investe-se em instituições, consolida-se nas técnicas e fornece instrumentos de intervenção material, eventualmente até violentos (FOUCAULT, 2005, p.32).

Na conclusão do curso, Foucault aponta para uma transformação que inverte o poder soberano – não mais “fazer morrer e deixar viver” para “fazer viver e deixar morrer”. Para o filósofo, as disputas que ocorrem em torno dos direitos políticos no século XIX não são mais apoiadas em um poder régio, mas agora disciplinar: deixam de aniquilar e executar, mas aplicam técnicas de controle, treino, nascimento, produção etc. A noção de população como um corpo múltiplo nasce disso que se nomeia como biopolítica (FONSECA, 2000); uma nova tecnologia disciplinar que concebe uma população (dados estatísticos sobre natalidade, mortalidade, a vigilância, o controle, a clínica etc.) como problema político.

Ora, agora que o poder é cada vez menos o direito de fazer morrer e cada vez mais o direito de intervir para fazer viver, e na maneira de viver, e no "como" da vida, a partir do momento em que, portanto, o poder intervém sobretudo nesse nível para aumentar a vida, para controlar seus acidentes, suas eventualidades, suas deficiências, daí por diante a morte, como termo da vida, e evidentemente o termo, o limite, a extremidade do poder. Ela está do lado de fora, em relação ao poder: é o que cai fora de seu domínio, e sobre o que o poder só terá domínio de modo geral, global, estatístico. Isso sobre o que o poder tem domínio não é a morte, é a mortalidade. E, nessa medida, é normal que a morte, agora, passe para o âmbito do privado e do que há de mais privado. Enquanto, no direito de soberania, a morte era o ponto em que mais brilhava, da forma mais manifesta, o absoluto poder do soberano, agora a morte vai ser, ao contrário, o momento em que o indivíduo escapa a qualquer poder, volta a si mesma e se ensimesma, de certo modo, em sua parte mais privada. O poder já não conhece a morte. No sentido estrito, o poder deixa a morte de lado (FOUCAULT, 2008a, p. 295-296).

O título do curso indica que é em defesa da sociedade que o discurso do biopoder normatiza mecanismos e procedimentos de governamentalidade (FOUCAULT, 2005; FONSECA, 2000), que na perspectiva desta pesquisa correspondem à estratégia política do neoliberalismo. Na corrente do pensamento foucaultiano, a noção de governamentalidade corresponde a técnicas de governo de si, e não propriamente ao exercício do governo estatal e institucional. No interior do pensamento de Foucault (2008b) a crítica liberal não se exerce porque governa-se pouco, mas sim porque se governa em demasia; assim, as duas principais escolas neoliberais estruturam-se entre o ordoliberalismo alemão e o anarcocapitalismo americano, e ambas constituem a “crítica da irracionalidade própria do excesso de governo” (FOUCAULT, 2008b, p. 437-9)

Procedimentos de vigilância e controle contínuo, então, constituem esse modo de gestão do neoliberalismo: tecnologias do controle de si que não se exercem mais hierarquicamente, mas capilarmente, entre os pares.

Como visto nos aspectos econômicos (1.1), no decorrer do século XX ocorrem diversas disputas em torno de políticas públicas. As políticas e programas orientadas pela social-democracia do bem-estar social malograram e a cada dia, mais nitidamente, observa-se a escalada de uma agenda global e neoliberal. É precisamente isso que será tratado em seguida: como a biopolítica permanece atual?

A Atualidade Do Biopoder

O biopoder não é uma resposta final sobre os regimes atuais do poder; diversos outros autores avançaram esse conceito. Mbembe (2018), por exemplo, assinala que o biopoder se tornou insuficiente para dar conta das formas altamente precisas de subjugar a vida sob a morte, criando os conceitos de necropoder e necropolítica. Preciado (2018), por outro lado, argumenta que, no tecnocapitalismo, o poder assume as formas biomoleculares e semiótico-técnicas, que constituem uma era, não mais soberana, nem disciplinar, e sim farmacopornográfica. Apesar de trabalharem com a noção de biopoder, é importante assinalar que ambos os autores desenvolvem pesquisas em campos distintos. Para esta pesquisa, no entanto, é suficiente pensar o biopoder como uma estratégia política do neoliberalismo, de se inserir como método de vigilância e controle de si.

O biopoder neoliberal exerce uma dupla função de “fazer viver” as vidas precárias, se e quando lucrativo, e “deixar morrer” quando não houver mais o que explorar (MEIRELES, 2019), nos níveis materiais, produtivos, simbólicos e discursivos.

A noção de precariedade, para Butler (2018), é constitutiva de toda forma de vida, isto porque, toda vida é passível de ser, proposital ou acidentalmente, eliminada. Mas, “a condição precária designa a condição politicamente induzida na qual certas populações sofrem com redes sociais e econômicas de apoio deficientes” (BUTLER, 2018, p. 46), de modo a ficarem expostas à doença, pobreza, violência, fome e inclusive à morte.

Nas sociedades neoliberais, uma forte tendência de privatização sucedeu aos setores de saúde, educação, habitação e previdência; em partes, com grande êxito, mas não sem resistências. No Brasil, após aprovação da nova Constituição Federal em 1988, seguridade social passa a ser caracterizada pelo tripé saúde, previdência e assistência social.

Foi visto por meio de Gros (2008) que a expansão das *think tanks* internacionalizou as teses econômicas neoliberais através da formação intelectual de políticos, ideólogos e profissionais que ocuparam cargos técnicos em organismos multilaterais. Em grande parte, isso

levou ao fortalecimento dessa agenda que buscou (e conseguiu!) mercadorizar serviços de saúde, educação, habitação e previdência.

No Brasil, por exemplo, a proposta de integrar recursos do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) à distribuição de *vouchers* educacionais à famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF; POMPEU, 2020) remonta a mesma proposta desenvolvida pelo *Institute of Economic Affairs*, em 1963, que pretendeu instituir um modelo de *voucher system* como forma de privatização da educação pública (GROS, 2008).

Também no Brasil, Osvaldo de Meira Penna foi escritor, diplomata e embaixador brasileiro que foi membro da Sociedade Mont Pelerin; fundou, em 1986, com Ricardo Velez Rodrigues⁷, a Sociedade Tocqueville - que, posteriormente, originou o Instituto Mises Brasil (DUNKER *et al*, 2021). O caso de Meira Penna demonstra uma estratégia que ultrapassa escritos ideológicos, mas que consiste em atos políticos. Penna contribuiu significativamente para a expansão da racionalidade neoliberal e criação de uma episteme psicológica que assujeitou sujeitos a uma ordem individualizante, moralista e neoliberal.

Quanto aos sistemas de saúde, na América Latina, países como Brasil, México, Peru, Colômbia, Argentina e Chile tiveram seus sistemas de saúde significativamente afetados por recomendações do Relatório do Banco Mundial, que incentivou a implantação de mecanismos de privatização, copagamento, descentralização e fragmentação dos sistemas (GOTTEMS & MOLO, 2020). Mais recentemente, entre 2017 e início de 2020, se insere uma nova política de financiamento (Previne Brasil) que acelera a agenda de privatização do sistema de saúde em nome do aumento da eficiência e efetividade da alocação dos recursos públicos, numa perspectiva produtivista da gestão do trabalho em detrimento de processos participativos (MOROSINI, FONSECA & BAPTISTA, 2020).

Também a previdência é, desde a CFB/1988, reformada e desmantelada. Contrarreformas foram implantadas em 1998 e 2003 sob um forte discurso paradoxal de crise financeira previdenciária que objetivou a desresponsabilização do Estado, a restrição do acesso e a desvinculação do fundo da seguridade para outros setores econômicos, bem como o pagamento da dívida pública (ALMEIDA, ALVES & MAGRO, 2020). O cenário de alta do desemprego, da informalidade e baixa cobertura previdenciária são argumentos centrais das justificativas dessas contrarreformas, que amparadas em relatórios e recomendações de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, adquirem validação “técnica” em favor da liberação dos mercados.

⁷ Que se tornou Ministro da Educação no governo Bolsonaro, em 2019.

Sabe-se que contrarreformas aprofundam a desigualdade de gênero ao aumentar o tempo de contribuição para mulheres, isso porque desconsidera jornadas duplas, e às vezes triplas, que muitas mulheres brasileiras enfrentam (ALMEIDA, ALVES & MAGRO, 2020). Mesmo assim não deixou de agradar empresários, ainda que estes sejam mulheres, como no caso de Luiza Trajano, empresária conhecida por se opor à violência doméstica e de gênero, mas que apoiou as reformas previdenciárias e trabalhistas sob os argumentos de que “o trabalhador já sabe se defender” e “não tem jeito de não fazer [a reforma da previdência]” (BBC, 2017).

A assistência social, por sua vez, tem sido constantemente reformada, reconfigurada e desmontada. Quais têm sido os significados que políticas de assistência social assumem no contexto do Estado Neoliberal? Tendo em vista que o público-alvo não corresponde a grupos que atendam a interesses de mercado, pressupõe-se que a assistência social exerce uma manutenção da precariedade da vida para exponenciar a exploração.

A reconfiguração de classe impulsionada pelo neoliberalismo na década de 70, como apresentado nos aspectos ideológicos, chegou ao Brasil apenas recentemente. O milagre brasileiro (DUNKER *et al*, 2021), um crescimento econômico em grande parte impulsionado pelos programas de erradicação da pobreza e de transferência de renda, apesar de reduzir significativamente a miséria e elevar o padrão de consumo de grande parte das classes baixas, durou pouco. Do ponto de vista sociológico, Souza (2010) alerta que associar classe à renda é uma forma de esquecer e invisibilizar processos de transmissão de valores, certos “modos” que operam como chaves de acesso para as elites, tais como modos de falar, de se comportar, em suma, valores que são naturalizados e legitimados.

Nas políticas educacionais, de saúde, habitação, previdência e outras, tem se verificado desfinanciamento, desmonte, redução de cobertura e demais processos de privatização de serviços públicos. E ainda que neste jogo de forças haja resistência, como manifestações em praças públicas, e que estas sejam dispersadas e reprimidas pela força policial em muitos casos, o objetivo central é justamente a captura do espaço público, tanto nas privatizações quanto pela repressão policial (BUTLER, 2019).

Para Butler (2019), a discussão sobre a demarcação de um povo implica em operações de poder que ocorrem em quatro grupos: i) aqueles que buscam definir quem é “o povo”; ii) aqueles que são propriamente demarcados discursivamente como “o povo”; iii) aqueles que estão fora dessa demarcação e iv) aqueles que tentam (lutam e resistem) para incluir os anteriores na demarcação do “povo”. A autora segue afirmando que, apesar de muitos autores terem explorado a questão discursiva sobre quem é “o povo” (tais como Jacques Derrida,

Bonnie Honig, Ernesto Laclau e outros), a definição “do povo” atua por meio de uma delimitação que configura os termos de inclusão e exclusão. Sendo assim, em uma manifestação, por exemplo, não basta confiar num registro fotográfico aéreo policial para definir quantos realmente querem tal coisa.

Mais zoom ou menos zoom não vão nos ajudar, uma vez que são justamente maneiras de editar e selecionar o que e quem vai contar, o que significa que não podemos separar a questão de quem é o povo da tecnologia que estabelece quais pessoas contam ou não como o povo (BUTLER, 2019, p. 182).

Quando se avança no estudo crítico da segurança, por exemplo, o que se observa no regime do biopoder não é a busca pela garantia da segurança para todos (ainda que “todos” seja um termo muito amplo), mas a preocupação apenas em “manter um tipo de criminalidade [...] dentro dos limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em torno de uma média que vai ser considerada [...] ótima para um funcionamento social dado” (FOUCAULT, 2008a, p.8) – e no contexto neoliberal isso se aplica ao que quer que seja, como segurança, desemprego, fome etc. Nesse sentido, as recentes reorganizações de políticas de segurança pública, como o Complexo de Ribeirão das Neves, a única penitenciária brasileira firmada em parceria público privada, reproduzem o modelo estadunidense de rentabilizar a criminalização da pobreza. Lá, os presos produzem mercadorias sem qualquer reconhecimento de uma relação trabalhista, em condições análogas à escravidão, em nome do discurso da ressocialização. A arte neoliberal de governar maximiza as técnicas de exploração, tanto materialmente, quanto imaterialmente, em vias discursivas (KILDUFF; SILVA, 2019; MEIRELES, 2019) e trata a “questão social” de forma minimalista (NETTO, 2013).

A Gestão Do Sofrimento: Tecnologias de Controle

Apesar de diversos processos de desmonte da política de assistência social e que vem sendo denunciados por profissionais técnicos, acadêmicos e pesquisadores, a assistência social não parece ser de grande interesse para o mercado, visto que seu público de abrangência são justamente as vidas precárias mais expostas à espoliação e exclusão.

A estratégia política do neoliberalismo não privatiza a assistência social à esfera privada do mercado⁸, mas à individualidade dos sujeitos. A detêm sob a ética da responsabilidade

⁸ Desconsideram-se consórcios de prestação de serviço na política de assistência social brasileira, tal como ocorre na alta complexidade (acolhimento institucional) e eventualmente com SCFV. Isso porque os consórcios são firmados com instituições sem fins lucrativos. Na literatura, diversas pesquisas abordam a filantropização da assistência através da análise destas instituições.

individual e autossuficiência. E isso não significa ignorar as esferas públicas ou qualquer noção de comunidade ou solidariedade, ao contrário, preserva para si (instituições privadas, altas classes sociais, grandes empresas) o direito de escolher como falar, as técnicas de edição e enquadramentos.

Em “*A economia é a continuação da psicologia por outros meios [...]*”, Safatle (2021) argumenta que a hegemonia do neoliberalismo reitera uma estratégia discursiva baseada na psicologização e moralização, que se dão ora no campo político, ora no campo econômico. Para o autor, o entendimento de que o neoliberalismo é solidário a uma sociedade com a menor intervenção estatal possível é equivocada; isto porque o entendimento está implícito apenas a intervenção na coordenação da atividade econômica. Deve-se considerar que desde o Colóquio Walter Lippmann, o que se defende no âmbito do neoliberalismo são “intervenções diretas na configuração dos conflitos sociais e estrutura psíquica dos indivíduos. Mais do que um modelo econômico, o neoliberalismo era uma engenharia social” (SAFATLE, 2021, p. 24-5).

O autor prossegue explicando que para que essa noção de liberdade possa ser alcançada (liberdade de livre mercado, livre iniciativa, aí incluso o empreendedorismo e a competitividade) era preciso despolitizar toda a sociedade para que as medidas econômicas fossem tomadas. É aí que o neoliberalismo atua na transformação da gramática do conflito; na emergência de uma nova gramática social que transfere o que há no social para o psíquico. Tem-se então o delineamento de uma nova forma de subjetividade, toda uma nova sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016), da qual se recusar participar, ou mesmo criticar, pode ser visto como uma falta moral, expressão de irracionalidade ou psicopatologia (SAFATLE, 2021). A forma-empresa que se expande do mercado a todos os meandros da vida é uma forma de violência.

A competição empresarial não é um jogo de críquete, mas um processo de relação fundado na ausência de solidariedade (vista como entrave para o funcionamento da capacidade seletiva do progresso), no cinismo da competição que não é competição alguma (pois baseada na flexibilização contínua das normas, nos usos de toda forma de suborno, corrupção e cartel), na exploração colonial dos desfavorecidos, na destruição ambiental e no objetivo monopolista final. Essa violência pede uma justificação política, ela precisa se consolidar em uma vida social na qual toda figura de solidariedade genérica seja destruída, no qual o medo do outro como invasor potencial seja elevado a afeto central, na qual a exploração colonial seja a regra (SAFATLE, 2021, p. 32).

Safatle segue com essa questão analisando as transformações que se dão no âmbito da clínica (médica, psicológica, psiquiátrica) a partir da terceira edição do *Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais* (DSM-III) que ocorreu no final de década de 70. De certo, a questão foge ao escopo do atual trabalho; basta assinalar que os efeitos de tais transformações

não são categorizações dos modos de sofrer “dentro e fora do neoliberalismo”, mas que este retira do sofrimento a consciência da violência.

Dunker *et al* (2021) analisam a partir de Meira Penna, na década de 60, como se desenvolve no Brasil uma certa razão psicológica que posteriormente vêm a consolidar o discurso neoliberal em diversas áreas e campos, quer na divisão do campo psicológico, na divisão social do trabalho, ou mesmo no neopentecostalismo emergente de 1977. No primeiro momento, os autores observam a relevância de Meira Penna na construção de uma psicologia liberal que buscou compreender a matriz psicológica brasileira à luz da doutrina conservadora de direita do período do regime militar. Posteriormente, este chega a ser aclamado e homenageado por Olavo de Carvalho e Rodrigo Constantino. Outro aspecto que se conecta ao neoliberalismo é o neopentecostalismo que se distingue do catolicismo eclesial de base, como pode ser visto no Quadro 1:

QUADRO 1: Distinções do neopentecostalismo e catolicismo.

NEOPENTECOSTALISMO	CATOLICISMO
Salvação individual.	Salvação coletiva.
Milagre acontece aqui e agora.	Salvação <i>post-mortem</i> .
Teologia da prosperidade.	Teologia da liberdade.
Baixa institucionalidade para abrir uma igreja.	Alta institucionalidade (seminários, autorizações, votos e designações).
Igrejas gestadas como empresas, por pastores milionários e retórica semelhante à de CEOs e administradores.	Comunidades eclesiais de base pregam um modelo de amor baseado na renúncia.
Pastor como gestor de testemunhos; dispensa de formação.	Padre intérprete do texto sagrado; formação qualificada em seminários e escolas teológicas.

Fonte: DUNKER et al, 2021. Elaborada para esta pesquisa.

Nesta gramática, o sofrimento é associado à falta de fé e fracasso; a fé, por sua vez, deve ser provada pelos “milagres e bênçãos alcançadas” (prosperidade). Novas filiais de igrejas podem ser abertas associadas às já existentes para cumprir o chamado da evangelização, bem semelhante ao sistema de *franchising*. As igrejas neopentecostais organizam uma forma de vida e, na perspectiva de Dunker *et al*, “conseguiu reformular a unidade perdida entre linguagem, desejo e trabalho, colocando em seu centro um mandamento e uma promessa: ‘Pare de sofrer!’” (2021, p. 242), deslocando o sofrimento para a esfera da escolha subjetiva individual. O estudo

de Nascimento (2017) observa uma aliança entre igrejas neopentecostais e sistema político, pois nota, com significância estatística, que em localidades próximas a um templo da IURD (Igreja Universal do Reino de Deus) há incremento de votos no PRB (Partidos Republicano Brasileiro). A autora argumenta que o PRB não é o partido da IURD,

mas sim um instrumento de sua ambição política. Este argumento parte do princípio de que a igreja é o próprio partido, e o PRB seria uma estrutura oca de organização partidária, chefiada por dirigentes da igreja e da Rede Record, utilizado predominantemente para concentrar seus candidatos em um só partido o que reduz custos de transação e aumenta o poder de barganha política da IURD (NASCIMENTO, 2017, p. 116).

O último aspecto analisado por Dunker *et al* (2021) diz respeito a transformações recentes que ocorrem na divisão do trabalho. Para os autores, se na Constituição de 1988 a proteção era definida ao trabalhador, no contexto de intensificação das políticas neoliberais a proteção é definida ao mercado contra a preguiça e falta de iniciativa do trabalhador, ou melhor, desempregado (SILVA JUNIOR, 2021). O próprio termo “trabalhador” é constantemente omitido, ocultado e substituído por “colaborador”, “empreendedor” ou “associado”.

A gramática neoliberal individualiza responsabilidades: se no caso da fome fica implícito a transferência da responsabilidade ao indivíduo, também em relação ao trabalho, “só fica desempregado quem não quer trabalhar”, porque o desemprego é um convite ao empreendedorismo, à essas *iniciativas* quase mágicas de superação, que vão do *coaching* à autoajuda (SILVA JUNIOR, 2021).

O conjunto do trabalho de Safatle, Dunker e Silva Jr. (2021) sugere que o neoliberalismo pressupõe uma psicologia própria para a administração do sofrimento, ou seja, não só intensifica o sofrimento, mas determina sobre o sujeito *como* este deve reagir.

Ao longo do capítulo foram abordadas as dimensões econômicas, ideológicas e políticas do neoliberalismo, como uma estratégia de tentar responder à questão de Souza sobre como o neoliberalismo se torna “carne e osso”. Na primeira parte (1.1), foi mostrado como diferentes teses e modelos de proteção social influenciaram a intervenção estatal em momentos de instabilidade econômica. Foram pontuados os eventos que deram início ao movimento neoliberal e as técnicas utilizadas para disseminação de ideias e projetos neoliberais pelo globo, como as *Think Tanks*. Em seguida (1.2), há um retorno teórico ao sentido marxista de ideologia até se chegar à forma do cinismo. Entende-se que o neoliberalismo funciona por meio de uma ideologia cínica, apoiada em estratégias discursivas de classe e de reconfiguração de poder. Na terceira e última parte (1.3), as técnicas de controle da vida, tal como a biopolítica e o biopoder, se revelaram de extrema importância para compreender as estratégias políticas do

neoliberalismo, seguindo a tradição foucaultiana. O capítulo não buscou esgotar o tema, mas fundamentou teoricamente a hipótese da pesquisa e contribuiu para se pensar como o neoliberalismo surge nos discursos da gestão pública.

CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A política de assistência social está imersa em complexidades e contradições no âmbito da teoria e da prática, de modo que, os debates em torno da temática requerem que se compreenda alguns processos históricos.

O segundo capítulo busca-se: (I) compreender a configuração atual da política de assistência social, partindo do paradigma vigente como dever do Estado e direito do cidadão. Para tanto, foi feita uma breve abordagem do paradigma liberal assistencial, de modo a elucidar a importância representada pela Constituição Federal de 1988. (II) As heranças históricas que afetam o controle social, tanto na versão liberal assistencial, quanto na versão do paradigma de direitos. E por fim, o capítulo se encerra apresentando (III) uma caracterização do Norte de Minas.

Almeja-se prosseguir com os objetivos da pesquisa, que se aprofunda na política de assistência social no contexto brasileiro. Os diálogos promovidos envolvem autores do Serviço Social, da Sociologia, bem como da Historiografia e da Etnografia norte mineira.

2.1 Configurações Atuais

Como visto no primeiro capítulo, o século XX foi marcado por eventos que impactaram significativamente a relação Estado e sociedade civil, a saber: duas grandes Guerras Mundiais, a Grande Depressão, a formulação das teses neoliberais com a Sociedade de Mont Pelerin e o Colóquio Walter Lippman, o fenômeno da globalização, entre outras transformações socioculturais.

O Estado de bem-estar social que se promove após a Segunda Guerra nos países desenvolvidos só chega ao Brasil e na América Latina próximo ao final do século XX. É necessário então restringir a análise às particularidades do caso brasileiro, pois, de acordo com Sposati (2005), as políticas sociais se desenvolveram no solo nacional de modo tardio e frágil tendo em vista a efetivação dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 foi um importante ponto de virada para a política de assistência social e aos direitos sociais como um todo (SANTANA; SILVA & SILVA, 2013). Foi na Constituição Federal que a Seguridade Social foi estruturada tripé Assistência,

Previdência e Saúde. No art. 203 foi definido que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CRFB, 1988), com vistas à

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Foi a Constituição Federal, portanto, que definiu a assistência social como política pública de Estado. Posteriormente, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sancionada em 7 de dezembro de 1993, declarou que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, e provê os mínimos sociais por meio de um conjunto de ações integradas que incluem o poder público e a sociedade. A Constituição abriu espaço para uma mudança de paradigmas que ocorreu no âmbito da gestão da assistência (SPOSATI, 2005) e se efetivam pelo sexto artigo da LOAS:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos:

I – Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II – Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social [...];

III - Estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV – Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V – Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI – Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII – Afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

O artigo 6-A caracteriza diferentes níveis de proteção, a saber, a proteção social básica e a especial. Em síntese, as ofertas da política de assistência social consistem em um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que tem como objetivo a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, a reconstrução e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos e proteção de indivíduos e famílias frente a situações de violação de direito (LOAS, 1993). A Lei também inova ao instituir o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como instância máxima de deliberação da assistência social como política pública (SANTANA; SILVA & SILVA, 2013).

Sposati afirma que a mudança de paradigmas no campo da política de assistência social ocorreu em fases, sendo que a primeira corresponde aos dez anos seguintes à aprovação da LOAS (1993-2003). A instalação do CNAS ocorreu no ano seguinte, 1994, e a primeira Conferência Nacional, em 1995, marcando o processo democrático de debates sobre a assistência social e precedido pelas conferências estaduais e municipais (SPOSATI, 2005).

Os programas de transferência de renda são o carro chefe da política de assistência social no Brasil. Dando sequência às orientações de Relatórios do Banco Mundial (1990, 1991 e 1992), que orientavam a centralidade no combate à pobreza, foi criado, em abril de 2001, na gestão de FHC, o Programa de Garantia de Renda Mínima, antecessor do Bolsa Escola (KILDUFF; SILVA, 2019).

A segunda fase mencionada pela autora corresponde a um processo de municipalização da gestão. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em conjunto com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2004) que caracterizam “a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (PNAS, 2004, p. 11). A PNAS representa um significativo passo em direção à sistematização, estruturação e organização da assistência social como política pública que se insere no seio da questão social. É nessa fase que o braço assistencial do Estado ganhará densidade, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) (KILDUFF; SILVA, 2019). Brettas (2017) destaca que o Programa Bolsa Família é responsável por bancarizar milhões de pessoas que não estavam incluídas no sistema bancário.

A municipalização a qual se refere Sposati (2005) diz respeito à transferência de responsabilidades de gerenciamento e execução da assistência social da União e dos estados para os municípios. As principais mudanças elencadas pela PNAS são:

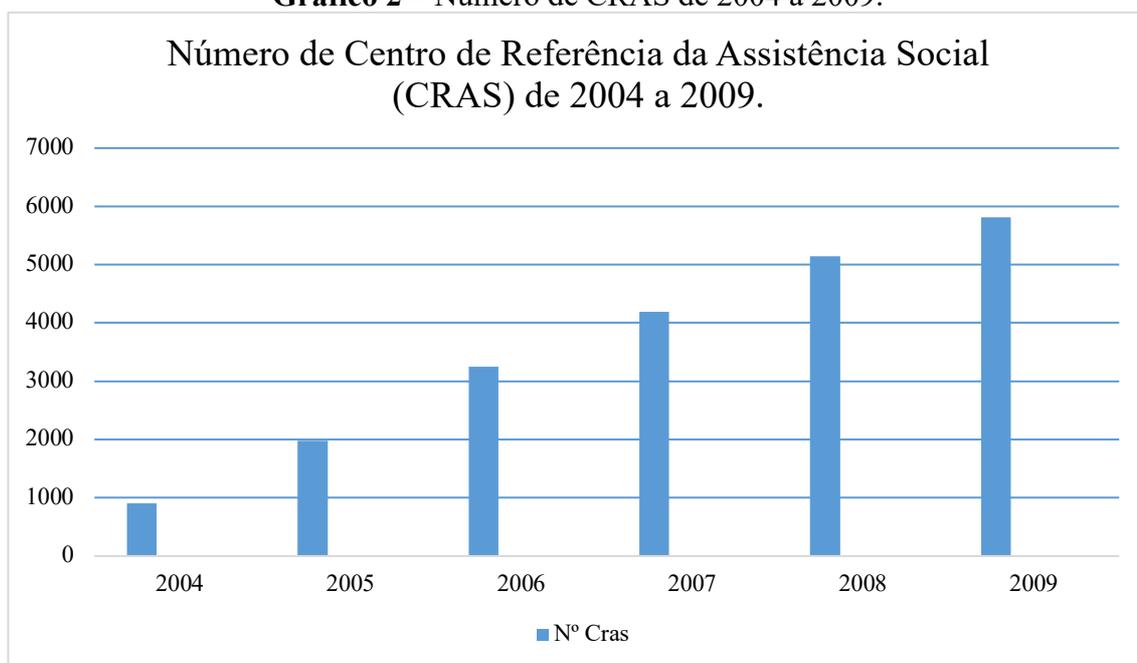
o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política; a não descontinuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o co-financiamento das ações afetas a esta política; o estabelecimento de pisos de atenção, entre outros (PNAS, 2004, p. 50).

É na segunda fase que o financiamento se opera fundo a fundo e, para isto, se exige que o município tenha aderido a condição de gestão plena. No período também se implanta um novo processo de inscrição das entidades de assistência social, por meio dos conselhos municipais (SPOSATI, 2005).

A PNAS trouxe ainda materialidade à proteção social básica e especial ao caracterizar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) como a unidade pública estatal que executa os serviços da proteção básica, organiza e coordena os serviços socioassistenciais. Os CRAS conferem capilaridade à PNAS ao se inserirem nos territórios onde moram os indivíduos e suas famílias (SNAS, 2009). Tais unidades constituem importante “porta de entrada” dos usuários à Política e estabelece “uma nova relação intergovernamental, ao partir do princípio da territorialização da política” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 120).

Em 2004, no ano de publicação da PNAS, 901 CRAS foram registrados. Ao longo da década de 2000, o número cresceu expressivamente para 5.812 unidades do Centro de Referência, de acordo com dados da Consolidação do SUAS, da Secretaria Nacional de Assistência Social (2009).

Gráfico 2 – Número de CRAS de 2004 a 2009.



Fonte: 1 SNAS, 2009.

A atual redação da LOAS recebeu significativas alterações pela Lei nº 12.435/11, como a incorporação do SUAS no capítulo de Organização e Gestão e a inclusão do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como alternativa de cofinanciamento.

Apesar da Constituição Federal, de 1988, da LOAS, de 1993, e da PNAS, de 2004, representarem expressões concretas da garantia do direito social, as versões conservadoras e religiosas da política social não desapareceram (YAZBEK, 2020). Sposati (2005) salienta que a proposta da assistência social como política de Direito enfrenta inúmeros percalços, de modo

que não se consolida uma única vez, mas pertence a processos históricos em disputas. A essas disputas, a autora nomeia como mudança de paradigmas políticos.

Breve histórico do paradigma liberal assistencial

Os paradigmas da assistência social partem de conceitos distintos sobre o fazer assistencial. Os paradigmas em disputas referidos por Sposati (2005) dizem respeito às concepções liberais, conservadoras e tradicionalistas, em oposição à concepção democrática do Estado de Direito, dos direitos sociais e do entendimento constitucional mais recente.

Os paradigmas da assistência são mediados por eixos em conflito, representados pela responsabilidade individual *versus* a responsabilidade estatal, que podem ou não mobilizar outras categorias. A título de exemplo, Sposati (2005) ressalta a caridade religiosa, que pode ser ou não expressão do paternalismo estatal.

Ainda que a Constituição Cidadã dê significativos passos em direção a efetivação do paradigma da garantia de direitos, esta não reverte as versões conservadoras e liberais dos serviços socioassistenciais. A versão liberal da assistência social transmuta direitos e garantias em ajudas e doações (YASBEK, 2020; SPOSATI, 2005). Para as autoras, uma das conquistas da Constituição é a superação da abordagem socorrista da atenção eventual, que concebe a fome como a doença do corpo, como único sintoma a ser “tratado”. Pelo estatuto de política pública da assistência conferido pela Constituição Cidadã, a questão social deve ser tratada de modo racional, programático e planejado (SPOSATI, 2005). A questão social exige mais do que o provimento material; sua gestão depende menos de comportamentos e ação voluntária e mais de planejamento e ação permanente. De acordo com a pesquisadora, a própria LOAS é vaga em determinados momentos quando não especifica quais direitos ou deveres estão inclusos.

Entre acadêmicos e profissionais no campo das esquerdas há resistência em afirmar que o paradigma de direitos representa uma conquista. Também na década de 80, a assistência era negada como objeto de estudo por simbolizar signos paternos, como a tutela, o favor, o voluntariado e mesmo o assistencialismo. Um bom exemplo é dado por Sposati, em nota sobre como esses signos e discursos estão carregados de significados:

Dito de outro modo, ela [a assistência social como objeto de estudo] tem sido mais incorporada como uma atitude do doador, uma pessoa de bem que pratica um dom, do que a garantia de um resultado real e pleno para quem “recebe o dom”. Este modo de pensar, e agir, embora elogiável, desde a analogia com o “bom samaritano”, não se compromete com “a viagem” do viajante, isto é, o porquê e o para quê o viajante que chegou ao samaritano faz seu trânsito em tão precárias condições. Não se compromete também com medidas para evitar que continuem a ocorrer “viagens” em condições tão precárias, quer para aquele viajante específico quer para outros em situação

similar. Alguns contrapõem à analogia do “bom samaritano”, a do velho e sempre lembrado ditado chinês: “Não dê o peixe, mas ensine a pescar”. O eventual conteúdo educativo da premissa sem dúvida supera a noção individual do dom e do valor do doador e se desloca para a aquisição de uma nova qualidade do outro, o pescador que usa inabilmente a técnica de pescar ou não dispõe da ferramenta para pescar. No caso, o resultado real esperado para o “pescador faminto” vai além do “matar a fome imediata”, o que já seria um novo avanço. Todavia, o componente elitista do imaginário social tem vulgarmente traduzido o famoso ditado como a demonstração de condição de ignorante do pescador faminto por não saber pescar. Sua fome é resultado de sua ignorância. Com certeza, o “pescador faminto” tem muitas capacidades a desenvolver — e deve ter oportunidades para isso —, todavia nem os rios são fartos de peixes e nem são acessíveis a todos que deles querem se acerrar. Suas margens não são propriedade coletiva para que qualquer um deles se acerque sem antes passar, ou ser autorizado a passar, pelas terras do proprietário, falso ou verdadeiro, que geralmente não é um pescador, pois tem quem lhe traga e prepare o peixe. Ambas as imagens são fundadas em relações pessoais, no modo de relacionar-se entre um mais forte, que não tem necessidade, e outro, que no caso é o faminto e o necessitado, o mais fraco. Ambas as imagens do mundo do privado não se prestam para ilustrar a natureza do compromisso social e público do Estado. Para esta relação é preciso outra fábula que não seja a da bondade do rei ou da rainha, do príncipe ou da princesa, do samaritano ou do vizinho e sim da responsabilidade pública com o social. Esta responsabilidade exige o alargamento do contrato social entre Estado-sociedade-mercado-cidadania (SPOSATI, 2005, p. 515).

Na década de 80, os serviços assistenciais foram vistos por duas óticas análogas ao campo da saúde: ações curativas e ações preventivas, de modo que “a população busca o curativo e o técnico valoriza o preventivo, terminando por se desenvolverem os especialistas em uma outra modalidade de ação [...]” (SPOSATI *et al*, 2010, p. 67). É nesse sentido que algumas práticas foram lidas como remediadoras de necessidades imediatas, mas não produzem transformações significativas em relação ao elemento causador das necessidades. Os técnicos - assistentes sociais e psicólogos - acabam por desenvolver uma prática considerada paternalista e burocrática, assumindo uma imagem paternal que reproduz dominações e repassam aos usuários (denominados “carentes”) os “benefícios” que o Estado “concedeu”.

Desde sua formulação, o próprio SUAS foi marcado pela contradição de valores e tendências, ora conservadoras, ora emancipatórias (YASBEK, 2020). Sabe-se a partir de Sposati *et al* (2010) que as políticas sociais brasileiras têm sua gênese na relação capital-trabalho. O paradigma liberal da assistência pertence à década de 1930. Foi neste período que a revolução direcionou o Estado brasileiro para o atendimento de direitos sociais da classe trabalhadora.

A relação capital-trabalho foi o disparador das políticas sociais no início do século XX, dado um contexto de uma “abstinência quase que completa de iniciativas de regulação das relações entre capital e trabalho na indústria e no comércio e nas condições de trabalho e remuneração do mesmo no campo” (KERSTENETZKY, 2012, p. 179).

Do ponto de vista da economia política, Kerstenetzky (2012) identifica três ondas de institucionalização das políticas sociais no Brasil: I) os anos de bem-estar corporativo, referente ao período de 1930 a 1964, caracterizados principalmente pelas primeiras legislações trabalhistas e previdenciárias; II) o período de universalismo básico, entre 1964 e 1984, marcado pela expansão das coberturas previdenciárias a grupos sociais tradicionalmente excluídos e III) o universalismo estendido, pós-88, quando se institucionaliza e consolida a Seguridade Social, a fixação dos mínimos sociais e políticas de valorização do salário mínimo.

Ao longo da década de 1930 foi estabelecido o limite para as jornadas de trabalho a oito horas, o repouso remunerado, a regulação do trabalho de mulheres, proibição e fiscalização do trabalho infantil, a definição de um salário-mínimo e outras normas trabalhistas (KERSTENETZKY, 2012). Também em relação ao direito político, o sufrágio eleitoral incluiu o voto das mulheres em 1932, mas ainda excluía mendigos e analfabetos, que em 1940 constituíam 56% da população. As políticas sociais que surgiram a partir da chamada “Revolução de 1930” expressam a contradição de atender demandas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e trabalho ao mesmo tempo que preservam interesses do capital, ao amenizar conflitos de classe (BRETTAS, 2017).

Apesar das importantes legislações sociais que surgiram no período, elas eram ainda limitadas e de baixa cobertura, visto que 70% da população em 1940 era camponesa ou vivia em áreas rurais. Nas décadas de 1950 e 1960 houve um intenso processo de urbanização desigual, criando fluxos migratórios para os centros urbanos. Em 1960, 40% da população se encontrava nas cidades; cinco anos depois a população rural e urbana se equilibrou (KERSTENETZKY, 2012).

Na segunda onda, houve uma despolitização da previdência e exclusão da participação social. Se trata, portanto, de um período de retrocessos, no qual Kerstenetzky (2012) assinala o fim da estabilidade no emprego e o aumento da informalidade. No período, os maiores beneficiários foram as classes médias e altas, desenvolvendo um padrão de consumo equiparável ao dos países desenvolvidos.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, o Estado brasileiro passou a fiscalizar, ordenar e controlar as forças produtivas e incorporar questões sociais como questões políticas sob sua gerência. Eventos importantes da era Vargas passam a ser vistos como conquista para os trabalhadores, como a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943 (SPOSATI *et al*, 2010). Nesse período histórico brasileiro, a CLT, o salário-mínimo e outras medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista tencionaram interesses de distintas classes sociais (YASBEK, 2020).

Em 1942, o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), com o objetivo de prestar assistência aos familiares de expedicionários. Após o término da Segunda Guerra, os objetivos da LBA se voltaram à infância e à maternidade (YASBEK, 2020). A LBA ocupou espaço, na época, de um importante órgão público na área assistencial.

A concessão estatal de políticas sociais, à época denominado como mecanismo assistencial, é excludente pois configura os trabalhadores unicamente como assistidos, beneficiários ou favorecidos, mas é também inclusiva pois atende suas necessidades básicas para a participação na sociedade capitalista, por meio do consumo. Até 1988, foi o mecanismo assistencial tecnocrático que selecionou quais “carências” seriam consideradas para o atendimento, quer seja o financeiro, nutricional, quer seja o físico, para então incluir/excluir das ofertas e serviços dos programas assistenciais (SPOSATI *et al*, 2010).

Muitas vezes, o assistencialismo é identificado pelo ato de dar cestas básicas à família como forma de ajuda diante de uma necessidade. De fato, o benefício eventual é um direito, e não uma ajuda voluntária. De acordo com as pesquisadoras Sposati, Bonetti, Yazbek e Falcão, o assistencialismo é definido não somente pela oferta do benefício assistencial, mas quando a oferta termina em si mesmo. Ou seja, quando se reduz a assistência à condição de objeto, fetichizada, simplesmente como o ato de dar a cesta básica, por exemplo. Vale assinalar que essa é a análise de uma leitura marxista da assistência como política social (SPOSATI, 2005; SPOSATI *et al*, 2010; YAZBEK, 2020).

Diante do exposto, a mudança de paradigmas que se inicia com a consolidação da Constituição, a LOAS e a PNAS não significa uma mudança definitiva. Mas avança ao propor alterações conceituais, programáticas e planejadas para a relação Estado-sociedade civil. A efetivação do paradigma *Dever do Estado e Direito do Cidadão* também requer um pacto social e uma cultura, para que possa romper com heranças exclusivistas, discriminatórias e com os mecanismos de apartação social (SPOSATI, 2005).

2.2 Controle Social, Heranças e Fragilidades

O controle social é um instrumento de participação e exercício dos direitos políticos na gestão dos Estados democráticos modernos. Pressupõe a participação da população, no âmbito da política de assistência social, por meio dos conselhos municipais e esferas deliberativas. Contudo, a literatura especializada nos estudos sociológicos e técnicos referentes ao tema da assistência social apresenta diversos pontos de fragilidade do controle social.

Entre os principais mecanismos de desvio da participação social estão: I) o assistencialismo, que desvirtua a ação assistencial da perspectiva da garantia e do direito; II) o primeiro-damismo e a filantropia, que são desdobramentos do patrimonialismo e baseiam-se num modo de gestão da esfera pública tendo como referência a vida privada (seja por meio de interesses pessoais ou de preservação patrimonial) e por fim III), o coronelismo, símbolo histórico de um modo soberano de controle populacional.

A descentralização político-administrativa instituída como diretriz da política de assistência social pela Constituição Cidadã (art. 204-I) e reafirmada pela LOAS, teve como objetivo a ruptura da centralização das decisões políticas.

A pré-história das políticas sociais remonta ao período da Primeira República (1889-1930). No período da Primeira República, o contexto era de desregulamentação do mundo do trabalho. As jornadas de trabalho ultrapassavam as 10 horas diárias, não havia distinção do trabalho entre homens e mulheres e sequer regulação do trabalho infantil. “Não havia praticamente nada que protegesse o trabalhador e sua família dos riscos do mundo fabril e [...] da urbanização acelerada [...]” (KERSTENETZKY, 2012, p. 184). De acordo com a autora, as leis promulgadas não eram aplicadas ou levadas a sério.

Ao final do século XIX, as primeiras iniciativas de proteção social no Brasil eram direcionadas a servidores do Estado e militares, ao passo que, nas primeiras décadas do século XX, as políticas de proteção social foram expandidas a trabalhadores da indústria e do comércio e, por extensão, suas famílias (KERNSTENETZKY, 2012).

O primeiro-damismo, por exemplo, é uma prática muito observada na gestão pública brasileira, especialmente no órgão gestor da assistência social. Algo que corresponde à formação social brasileira e aos aspectos culturais da administração pública. Um importante avanço do paradigma de direitos é precisamente a presença da sociedade civil no controle social. O primeiro-damismo está intrinsecamente relacionado com a preservação do patrimônio privado sobre a esfera pública; daí advém a cultura patrimonialista que se perpetua pela repetição. Pereira (2002) e Pimenta (2016) observam como o papel político da mulher em meados do século XX era permeado pela contradição de ocupar o lugar de manutenção do poder patrimonial, que repetia relações de dominação por meio da filantropia e da caridade, ao mesmo tempo que o papel da primeira-dama representava a oportunidade da inserção da mulher na vida pública e política da época.

A literatura que se aprofunda no tema do coronelismo é permeada por discussões divergentes quanto a suas origens históricas e sociais. No entanto, Pereira (2002) assinala que há um consenso em verificar o auge do coronelismo no período da Primeira República (1889-

1930). A tese de Leal, publicada pela primeira vez em 1948, opera uma profunda análise sobre o tema investigando fatores que perpassam o coronelismo: as atribuições do executivo municipal, o processo eletivo, as receitas municipais, a organização policial e judiciária, considerando o período do Brasil Colônia até 1946.

Para Leal (2012), o coronelismo representa uma aliança entre o poder público estatal e o poder privado. Leal concebe o coronelismo como:

Resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. [...] O coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra (LEAL, 2012, p. 23).

No período de 1891 a 1934, o representante do poder público municipal era eleito pelo processo eletivo público e nomeado pelos governadores estaduais. As oposições políticas sofriam uma intensa e violenta perseguição, provocada pela centralização do poder do coronel nos municípios (COUTINHO, 2014).

A falta de autonomia legal do município era compensada por elevada autonomia extralegal, não oficial, concedida pelos governos estaduais ao mandonismo local (FORJAZ, 1978; LEAL, 2012). A autoridade coronelista, então, recebia prestígio pela complacência do poder público, que contribuía para a manutenção do poder coronelista. Daí a relação de dependência mútua, a um tempo determinante e determinada.

A análise de Leal (2012) destaca que estava implícita uma ideologia no processo eleitoral municipal, cuja peça central eram as campanhas eleitorais. O mandonismo se fortalecia durante as campanhas eleitorais, pois era o momento em que chefes locais controlavam rigidamente o exercício do poder político, por meio do voto. Diante da carestia da população rural paupérrima, os coronéis expandiram seu poder pela benfeitoria e doação de bens, pois:

Há ainda as despesas eleitorais. A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior. E no interior o elemento rural predomina sobre o urbano. Esse elemento rural, como já notamos, é paupérrimo. São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. Como os próprios chefes locais são em regra somente “remediados”, o suprimento de dinheiro para essas despesas apresenta certas particularidades [...]. O velho processo do bico de pena reduzia muito as despesas eleitorais. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral e reclamando a presença efetiva dos votantes, aumentam os gastos. É, portanto, perfeitamente compreensível

que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente (LEAL, 2012, p.30 -31).

A análise de Pereira (2002) trata do contexto do Norte de Minas em meados dos anos 50, de intenso crescimento populacional concomitante à agudização dos problemas sociais. Entre os atores institucionais que atuavam sobre a questão social, o autor destaca a Associação das Damas da Caridade, dirigida pelas esposas das principais lideranças políticas. Os achados do historiador corroboram com os modos de participação da mulher na vida política local descritos por Pimenta (2016, p. 58):

A entrada da mulher na vida política [...] acontece através de duas grandes vias: por meio das relações familiares, quando o capital político foi acumulado por meio do reconhecimento da família pertencente na figura dos pais, maridos ou irmãos; ou ainda quando a mulher já possuía uma trajetória de participação política. O primeiro-damismo é claro exemplo da entrada feminina na política por via familiar, entretanto reflete a lógica do capital político que tem a função de manter o poder em detrimento do interesse privado. Desse modo o poder simbólico consolidado nessa função política mantém a hierarquia de gênero e a relação de dominação masculina ao passo que se constitui uma função intimamente ligada e subordinada à figura masculina no poder executivo.

O coronelismo, portanto, remonta à questão dos estudos do desenvolvimento brasileiro e do sistema federalista desde a Proclamação da República, em 1889 (COUTINHO, 2014). Diz respeito também a aspectos culturais brasileiros, pois possuem traços marcantes do período mercantil-escravagista que atualizam tais práticas nomeadas como coronelistas, patrimoniais, paternalistas e baseiam-se na subordinação do capitalismo central dominante (YASBEK, 2020).

Coutinho (2014) ressalta que o sistema federalista implantado no Brasil foi diretamente copiado do modelo norte-americano, ignorando as particularidades brasileiras, quer sejam elas históricas, sociais ou culturais. De tal forma que a estrutura política brasileira determinada pela Constituição de 1891 estabeleceu legalmente autonomia aos municípios, mas não rompeu com a cultura centralizada que favorecia o poder coronelista.

A autonomia municipal estabelecida não foi efetivamente implementada nos quarenta anos de duração da Constituição de 1891 (MEIRELES, 1993; FORJAZ, 1978). O centralismo político-administrativo que se manteve concedeu poder local aos coronéis, que faziam uso de forças coercitivas e violentas. De acordo com Pereira (2002), o ponto de maior divergência teórica na literatura especializada no tema do coronelismo é acerca de sua suposta dissolução. O historiador observa uma consideração importante de João Morais de Souza quanto ao “coronelismo em mutação”, que se transmuta durante o período de 1930 até 1992, mas não desaparece. A tese de Souza é de que os elementos que compõem o coronelismo se integram no que chamou de “política assistencialista-paternalista”.

Vale salientar que a posição de Pereira demonstra preocupação em relação a busca de um único elemento determinante do coronelismo. Para o historiador, analisando Montes Claros em meados do século XX, é mais expressivo a integração de elementos diversos, a saber a dinâmica política, o assistencialismo, a violência, ideologia, além dos tradicionais aspectos como o carisma e a honra e o latifúndio.

O fenômeno do coronelismo não é uma novidade no começo no século XX. Faoro (2001) identifica o coronel não apenas como líder político local, mas também um líder econômico, que domina riquezas e meios de produção.

Se a riqueza é substancial à construção da pirâmide, não é fator necessário, o que significa que pode haver coronéis remediados, não senhores de terras, embora seja impossível a corporificação no pobre ou no dependente, destituível de sua posição a arbítrio alheio. Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito (FAORO, 2001, p. 700).

O coronel é, portanto, a figura indissociável do que se denomina como coronelismo. Pereira (2002, p. 24) conceitua o coronelismo como “uma relação de dependência que se manifesta através de favores e se perpetua por meio de compromissos que mantêm a dominação política das elites econômicas sobre a população”. Trata-se então de uma relação de poder que favorece o coronel (um fazendeiro, proprietário, líder local, uma pessoa de elevada estima) com base no favor instrumental.

Mas a análise histórica vai além. Não se restringe a uma relação de dominação econômica unidirecional do coronel sobre a população, mas enfatiza sua reciprocidade. De acordo com o Pereira (2002), o binômio subordinação-dominação que marca a relação entre eleitor e liderança é dinâmico, construído e reconstruído nas relações cotidianas e modificada socialmente. Em sua obra, analisa ainda relatos de indivíduos e coletivos que articulavam estratégias políticas para serem ouvidos e atendidos em suas demandas, o que contraria diametralmente o estereótipo ideológico de “preguiçoso” e “ignorante” que a mídia propagava do sertanejo.

As categorias sociais apresentadas até aqui são de extrema relevância para se compreender alguns dos desafios atuais que a Política Nacional de Assistência Social ainda enfrenta. Em sua caracterização, pode-se observar a importância do controle social e as questões sócio-históricas que ela abarca. Não se pretendeu, no entanto, esgotar os sentidos do controle social, mas ressaltar o caráter histórico-dialético que o controle social mobiliza.

2.3 Caracterização do Norte de Minas

Este capítulo começou trazendo definições, informações técnicas, legais e cronológicas sobre a PNAS, o SUAS e a LOAS. Em seguida, foi feito um regresso a uma mudança conceitual de paradigmas que se concretizou pela Constituição Federal de 1988. A mudança paradigmática ocorreu entre a concepção liberal e assistencial *versus* a perspectiva de direito. Contudo, verificou-se que não se tratou de uma mudança definitiva, mas que está em curso e vivencia diversos retrocessos. Os tensionamentos provocados pela mudança paradigmática reviveu - neste trabalho - características de períodos anteriores, como da Era Vargas (1930-1945), da República Nova (1945-1964), do Regime Militar (1964-1985) e que se atualizam até o presente.

Investigou-se também algumas questões relativas à participação política e ao controle social. Tendo em vista que o assistencialismo foi abordado durante o item 2.1, foram desenvolvidas apenas outras duas categorias: o patrimonialismo, como no caso do primeiro-damismo e da filantropia; e o coronelismo. Vale salientar que não se pretendeu vulgarizar tais categorias abordando-as tão rapidamente, mas que outros conceitos importantes foram necessários para que agora se desenvolvam as particularidades do Norte de Minas Gerais.

Nesse momento, o Norte de Minas será caracterizado por meio de dois níveis diferentes de análise: do ponto de vista histórico e antropológico. De acordo com o historiador Pereira (2006), a região norte mineira só se caracteriza como uma unidade político-administrativa em 1720. Por incluir na análise as relações institucionais entre sociedade civil e Estado, cuja unidade administrativa é criada nacionalmente apenas em 1822, o foco da pesquisa de Pereira é a partir da década de 1830, quando se reconhece a formação das vilas dotadas de certa autonomia política-administrativa.

Localiza-se, então, representações sociais no discurso por meio dos elementos do pragmatismo, governismo, do “abandono” e ausência do Estado desde 1854 (PEREIRA, 2006). Nesse período, as relações econômicas entre as elites norte-mineiras e do sul da Bahia se estreitam (PEREIRA, 2007). Na década de 30, sobretudo entre os anos de 1937 e 1945, o regionalismo esteve fragilizado em virtude da centralização política e do autoritarismo.

O momento símbolo da negação, por parte do poder central, das expressões regionalistas, durante o Estado Novo, ocorreu em dezembro de 1937, ocasião em que o Presidente Vargas promoveu a cerimônia de queima de todas as bandeiras estaduais, sob o argumento de que a unidade da nação não comportava interesses particularistas e provincianos (p. 50).

Para Pereira (2006), durante a República Nova o regionalismo ganhou um novo fôlego. Nesse período, de predominância das ideias desenvolvimentistas, os projetos estatais de industrialização confluíram com as demandas dos grupos regionais. Diante disso, os grupos

regionais fizeram uso do discurso da pobreza, da seca, da identificação nordestina/baiana em detrimento da identificação mineira como modo de justificar a inclusão da região na área do Polígono das Secas durante a Era da SUDENE. No grupo “nordestinador” encontravam-se lideranças políticas, jornalistas, intelectuais e entidades de classe (PEREIRA, 2006; ABREU; PEREIRA; JÚNIOR, 2015). São essas relações sociais e institucionais que expressam, nas palavras de Pereira, o caso em que “o regionalismo cria a região”.

Conforme Pereira (2002, p. 104), a partir da análise da ideologia regionalista dos anos 40-50, “o Nordeste rural e ‘atrasado’, seria o local de permanência do coronelismo, enquanto Centro-Sul, urbano e ‘moderno’” teria superado a tradição coronelista anterior ao tornar-se democrática. As pesquisas de Pereira (2002; 2006; 2007) contribuem com esta pesquisa ao identificar a produção ideológica de uma certa representação do Norte de Minas. O autor localizou diversas pesquisas que participaram da produção intelectual da “nordestinação” e investigaram as origens baianas da região norte mineira.

Por outro lado, da análise das representações culturais, o Norte de Minas é particularizado, possuindo uma identidade própria regional que se assemelha mais, no sentido cultural, com características nordestinas do que propriamente com a mineira (CARNEIRO, 2005). Trata-se de uma região liminar, de gente e povos liminares, que estão entre o Brasil úmido e o semiárido; entre as áreas de vegetação aberta e a região florestal; entre o montanhoso e o aplainado; entre territórios de alta densidade populacional e o de esparsa; entre o urbano-industrial e o agrário (COSTA, 2021; CARNEIRO, 2005).

Por meio da análise das configurações sociais do sertão sãofranciscano, Costa (2019) assinala que o território historiografado do norte de Minas remonta a meados do século XVII, quando, conforme documentos da Era Colonial, foram registradas dezesseis sociedades indígenas. Foi em meados de 1660 que o bandeirante Mathias Cardoso de Almeida iniciou a ocupação de parte do território indígena. Nesse período, o território foi marcado por uma série de conflitos violentos e complexos, em grande parte liderados por bandeirantes da Capitania de São Paulo e da Bahia.

No século XVIII, a atividade econômica agrícola e pastoril ganha significância, de modo que o território passa a produzir e exportar algodão e látex para Inglaterra. De acordo com o antropólogo João Batista Costa de Almeida, “a vida social era organizada em torno do possuidor de terra e, enquanto chefe de família, a autoridade absoluta com exército particular em seus domínios” (2019, p.213).

A expansão capitalista na década de 1960 foi impulsionada pela chegada da SUDENE e acarretou mudanças estruturais na configuração social da Sociedade do Curral, como

denomina Costa (2019). Como efeitos da expansão capitalista, o autor assinala um processo de modernização do campo, com vistas a reprodução do capital na região e a emergência de um tipo de sociedade cosmopolita (COSTA, 2019; CARNEIRO, 2005).

A Sociedade de Curral norte mineira se complexificava [...] tanto no processo de implantação da estrada de ferro com a presença de engenheiros, trabalhadores braçais, comerciante de madeira que articulou um número considerável de trabalhadores para a derrubada da mata [...] O vínculo entre as cidades norte mineiras com as capitais baiana, por um lado, mineira e fluminense por outro, tornou-se mais dinâmico. As sociedades locais norte mineiras, principalmente Montes Claros, passam por um processo de modernização de suas infraestruturas urbanas com a implantação de pavimentação das ruas, energia elétrica, abastecimento de água, telefonia, clubes sociais e empresas de lazer e entretenimento. Amplia-se o processo civilizador, via refinamento do comportamento da população por meio da implantação de conservatório de artes. Ao mesmo tempo em que as colunas sociais nos jornais locais enunciaram continuamente que a alta elite deveria afastar de seus círculos de convívio festivos, aqueles que passaram a ser denominados como *penetras*, notadamente a classe média E, ao mesmo tempo, manifestavam a necessidade de homens mal vestidos e brutos da *high society* comportassem como suas mulheres, bem vestidas e educadas, para maior deleite de todos nos acontecimentos sociais (COSTA, 2019, p. 221, grifos do autor).

Os achados de Costa corroboram com a versão do “homem cordial”, de Sérgio Buarque de Hollanda e caracteriza a cultura sertaneja pela

“cordialidade, a hospitalidade e generosidade, sendo uma realidade presente na vivência do sertanejo, como atestam diversos estrangeiros que passaram pelo território norte mineiro, entre eles Auguste Saint-Hilaire, Richard Burton, George Gardner e James Wells (COSTA, 1997).

Mas essa é apenas a superfície das relações sociais norte-mineiras, pois Costa conclui que sua estrutura social é organizada como uma pirâmide, onde no topo está o coronel e sob ele os agregados, vizinhos e compadres. Para Costa (1997), a relação produtiva do sertanejo com a terra, os animais e o território adquirem significados próprios.

Os achados de Pereira (2002) contradizem a ideia de cordialidade e harmonia social na vida cotidiana de Montes Claros no século XX. De acordo com a pesquisa de Pereira, verificava-se insatisfação na vida cotidiana, muito mobilizada pelo aumento de preços, desemprego, condições insalubres de trabalho, greves, protestos, abaixo-assinados entre coletivos, entidades associativas, sindicatos e outros atores. O ápice da pauperização em Montes Claros se deu no final dos anos 50 e a resposta dada aos problemas sociais pelos grupos dominantes foi o favor, a ajuda individual e medidas paliativas, que correspondem com os traços do coronelismo (PEREIRA, 2002).

Portanto, fundamentar as bases históricas e sociais para contextualizar as políticas sociais no Norte de Minas foi o objetivo final deste capítulo. Prossegue-se com os aspectos metodológicos da pesquisa, a construção do objeto de estudo e dados sobre o campo.

CAPÍTULO 3 - ASPECTOS METODOLÓGICOS

O que é um método? Uma simples pergunta que não prescinde a todo trabalho acadêmico, sobretudo na pós-graduação. É comum ouvir dizer que um método é indispensável para se realizar qualquer análise, interpretação, intervenção ou tratamento de um objeto científico. Tanto que o método corriqueiramente se tornou compreensível pelo bordão “uma maneira de se chegar à”. Mas no contexto da vigente pesquisa, o retorno à pergunta de base se faz necessário.

No segundo capítulo da parte IV da História da Sexualidade I, Foucault (1985) manifesta que o método, além do entendimento comum, é uma estratégia de pensamento, ou seja, um jeito de pensar um conceito. No contexto da pesquisa de Foucault, quando este se põe a pensar sobre um certo tipo de saber sobre o sexo, a estratégia utilizada não foi pensar *sexo* em termos de repressão, mas nos termos da categoria “poder”. Portanto para Foucault, o método é uma estratégia para se pensar as relações de poder. Isso não é precisamente explícito, visto que *método* só é citado uma única vez no texto além do título, mas é o que se entende, conforme Guirado (2009), quando a estratégia conceitual organiza um modo de análise.

Por definição, é o método que caracteriza os termos de uma pesquisa: o que vai ser entendido como sujeito, objeto, campo, quais serão os recursos analíticos, as estratégias, os pontos de vistas e a teoria. É também o método que classifica a ordem dos textos e acontecimentos, de tal modo que diferentes métodos podem significar resultados completamente opostos.

Como afirma Bourdieu (1989), o objeto não é dado, mas construído. E isso significa colocar em causa as partes pré-construídas do objeto, ou seja, não tomar o objeto por completo, pronto ou já devidamente constituído por suas partes, mas submetê-lo ao processo de desconstrução e reconstrução.

Semelhante à Foucault, Bourdieu (1989) também sugere que se pense o objeto relacionalmente, mas aqui diante de uma falsa oposição que gira em torno de uma “teoria” em oposição à “metodologia”. Para o sociólogo “as opções técnicas mais empíricas são inseparáveis das opções mais teóricas de construção do objeto” (p. 24).

Diante disto, importante pontuar que nessa pesquisa as questões metodológicas não se iniciam aqui, mas desde o início do trabalho, quando se opta por abrir a pesquisa abordando o neoliberalismo nas esferas econômicas, ideológicas e políticas. Abordar teoricamente o neoliberalismo, delineando limites e acentuando as apostas que aqui se fazem, assenta o caminho para responder à pergunta originária da pesquisa e conseqüentemente a respectiva hipótese: de que maneira os discursos de gestores da política de assistência social no norte de Minas performam o neoliberalismo?

As palavras escolhidas, a ordem dos capítulos, dos textos que são escritos em momentos diferentes de um processo contínuo, as bibliografias consultadas e referenciadas, estas e outras são todas questões metodológicas das quais Bourdieu (1989) alerta vigilância epistemológica. O autor chama atenção aos vícios da tradição da sociologia americana que, baseada numa espécie de “fetichismo da evidência” (p. 24), muito influenciada pelo positivismo, só toma como concreto dados empíricos observáveis.

Acredita-se aqui que se o neoliberalismo existe, em qualquer esfera que queira, só existe como resultado de algo produzido socialmente. Negar sua construção já é em si uma construção, pois como Bourdieu (1989) assinala, é um registro, uma confirmação de algo já pré-construído.

Ao tratar acerca do neoliberalismo e das políticas sociais realiza-se também uma outra sugestão bourdiesiana, que é realizar a história social da emergência desses problemas (aqui relativos aos efeitos do neoliberalismo), ou seja, para além de responder “o que é o neoliberalismo” traçar um percurso sobre seus modos, agentes, histórias, processos sociais, sobre o quê incide e como? Necessários apontamentos que ilustram a importância de pensar relacionamente “teoria” e “método”.

Contudo, ao tomar o neoliberalismo como um produto social aproxima-se do objeto: os agentes que o produzem. No contexto de políticas sociais, em específico de políticas de assistência social busca-se ouvir àqueles que a produzem e reproduzem no maior cargo executivo municipal (em termos da hierarquia administrativa): os gestores.

3.1 A CONSTRUÇÃO DO OBJETO

Partindo do pensamento foucaultiano, discursos não são meramente falas ou narrativas, mas também atos, dispositivos e acontecimentos. Em suma, conjuntos de procedimentos que se põe em ato, de modo que o discurso se constitui sempre aquém e além da palavra (GUIRADO, 2019).

Em *A Ordem do Discurso*, Foucault (1996) teatralmente monta um diálogo entre o desejo e a instituição. Nesse diálogo o desejo diz: “eu não queria ter de entrar nessa ordem arriscada do discurso; não queria ter de me haver com o que tem de categórico e decisivo [...]” (1996, p. 7) e a instituição prontamente lhe responde: “você não tem porque temer começar; estamos todos aí pra lhe mostrar que o discurso está na ordem das leis; que a muito tempo se cuida de sua aparição [...]” (1996, p. 7). Certamente, o diálogo fictício foi a maneira introdutória que Foucault encontrou para assinalar uma inquietação tanto do desejo quanto da instituição e adentrar a complexas problematizações sobre as armadilhas do discurso.

Posteriormente, Foucault (1996) elenca procedimentos internos e externos que ordenam o discurso, a saber I) a interdição, que barra o indizível quer pelo tabu, pelos rituais ou ainda pelo direito exclusivo daquele que fala de silenciar; II) separação/rejeição, oposição que ordena o discurso da razão sobre o louco, mas também separa o verdadeiro do falso; III) repetição, que mantém e conservam narrativas discursivas em determinados contextos, sob determinados saberes, quer culturais, jurídicos, científicos ou religiosos; IV) expansão/criação, discursos que se expandem mediante autoria para além da repetição. E destaca *princípios de rarefação do discurso* como os comentários, que ocorrem mediante repetição ao se referir a um texto ou autoria outra, a própria autoria, que não se resume a uma identidade específica, mas a uma unidade primeira de significação e por fim a organização das disciplinas, que “emblocam” conhecimentos e com isso disciplinam os próprios discursos.

Em ato, se reproduz aqui alguns dos procedimentos discursivos que Foucault apresenta, como os comentários mediante a repetição em contraponto ao discurso disciplinado e organizado que o autor produz no texto. O que se pretende com isso é demonstrar que o discurso pertence a um ordenamento, que participa de um jogo de forças, tensionado por regras e leis internas e externas, que ora se complementam, ora se opõem.

Nota-se que os discursos se produzem em ato: de falar, manter, transmitir, articular ideias, mas também de silenciar, omitir, ocultar, censurar etc. A ideia de discurso que aqui se adota materializa-se também em dispositivos e acontecimentos. Em outros termos, um discurso se produz em uma determinada cena, num contexto, num quadro analítico, mediante rituais e procedimentos já vistos.

A abordagem escolhida para tratar do objeto – os discursos - é a Análise Institucional do Discurso (AID), que será apresentada no item 3.2. Cabe aqui salientar que é uma abordagem metodológica que se constitui no campo da psicologia através de interfaces com a psicanálise, a linguística, a filosofia e a sociologia. Do ponto de vista da linguística, a análise é pragmática porque não visa interpretar o sujeito que fala, como faz a psicanálise. Isto é, não se busca

analisar a “interioridade” do falante, ou interpretar o que o sujeito fala em correspondência com acontecimentos anteriores. De acordo com a análise pragmática do discurso de Maingueneau, um discurso se produz no interior de determinados contextos e isso direciona a produção de sentidos.

Ao apostar em uma análise pragmática, Guirado (2009) se distingue em relação uma análise hermenêutica/interpretativa. Como pode-se observar conforme a autora, a análise pragmática marca uma reviravolta no modo de se fazer análise, de compreender o objeto e na própria extensão do que se analisa:

Não se separa a linguagem da realidade sobre quê a linguagem fala; ao se examinar a linguagem, de alguma forma já se está examinando a realidade, necessariamente; falar não é descrever uma realidade observada/observável; é sim, um modo de agir; a linguagem comum, ordinária, é o horizonte último em que se constitui a experiência; e ela é sempre ponto de partida da análise, sem exigir ponto de chegada ou, ainda, visar a produzir uma linguagem mais perfeita ou mais rigorosa. Dessa maneira, pode-se dizer que se a análise tem como objeto a caracterização dos elementos envolvidos em seu uso, será sempre incompleta, com resultados provisórios; será sempre parcial, e não definitiva, apesar de detalhada e minuciosa (GUIRADO, 2009, p. 207).

No trecho acima não está explícito, mas Guirado está falando da Filosofia Analítica de John L. Austin, que desenvolveu a Teoria dos Atos de Fala. Resumidamente, no interior da Teoria de Austin, os atos de fala podem ser caracterizados como constataativos e performáticos, sendo os constataativos aqueles que constataam uma realidade dentro dos registros “verdadeiro/falso”, e os performáticos aqueles que não se submetem ao registro de verificação da verdade (Rodrigues, 2012).

O que diferencia a análise pragmática da interpretação é “a consideração do contexto para a produção do sentido” (GUIRADO, 2009, p. 209). Para Guirado, a análise é pragmática porque não se atém estritamente e exclusivamente ao que o falante diz, mas ao todo. Ao contexto, à cena, às condições enunciativas, situações e atuações. Suspendendo uma vontade de saber e podendo lançar inclusive suspeitas à pessoa que analisa. A análise é institucional porque o recorte é institucional, de modo que não se pode partir de todas as dimensões possíveis, mas é necessário operar um recorte.

3.2 ANÁLISE INSTITUCIONAL DO DISCURSO COMO MÉTODO

Como já mencionado, a AID constitui-se como método de pesquisa para a psicologia a partir de interlocuções que Guirado faz com outras áreas do saber. Na AID, o pensamento de Michel Foucault é a linha mestra que dá “liga” aos conceitos de discurso e instituição.

A ideia de Instituição proposta não a entende apenas como edifícios de personalidade jurídica ou social (movimento sociais, ONGs, instituições comerciais, empresas, departamentos governamentais etc.), mas vai além. Para Albuquerque (1978), Instituições são um “conjunto de relações sociais que se repetem e, nessa repetição, legitimam-se” (GUIRADO, 2009, p. 36). Trata-se, portanto, de um conceito sociológico. Tal legitimação ocorre por efeitos de reconhecimento que as relações naturalizam ou tomam como óbvias.

É um apontamento sobre a importância do conceito de instituição que chama atenção para a AID como método de análise para a atual pesquisa:

O mais importante nessa compreensão de instituição é que ela nos coloca, na qualidade de agentes ou de cliente, como atores em cena. É a nossa ação que faz a instituição. Que a reproduz e legitima. Inclusive, no que diz respeito aos efeitos de reconhecimento e desconhecimento. Assim, não há porque se referir à instituição como um corpo estranho, acima de nossas cabeças, com vida própria e independente de nós. Nós a fazemos. E, mesmo que à revelia de nossa consciência, reconhecemos como natural e legítimo esse fazer (GUIRADO, 2009, p. 36-7).

Por mais que se entenda que, por exemplo, o ato de dar cesta básica a um usuário da assistência social está relacionado com toda uma prática assistencialista, filantrópica e caritativa, de um ponto de vista crítico, o reconhecimento disso vai depender diretamente do contexto, das legitimações que se dão nas relações sociais, das instituições que se formam. Assim, *dar a cesta básica* pode ou não ser uma prática assistencialista. E isso não vai depender unicamente da repetição, mas de todo o jogo de forças e poder tensionados na relação de clientela, entre os agentes e os clientes da instituição.

Outros importantes conceitos mobilizados por Maingueneau, como Gênero Discursivo (GD) e cena genérica, consideram também atores institucionais. A cena é o quadro que vai definir os papéis ativados nas relações (GUIRADO, 2009). Em obra anterior Maingueneau (GUIRADO, 2000) apresenta um exemplo: quando se vai comprar um carro, o que se espera é uma relação entre vendedor e comprador; contudo, se o vendedor for uma mulher e o comprador um homem pode-se estabelecer uma espécie de “conflito entre os papéis de gênero discursivo e os ‘sujeitos reais’” (MAINGUENEAU *em* GUIRADO, 2000, p. 97), de modo que o homem pode tentar seduzir a vendedora para seus fins, criando uma tensão que extrapola as expectativas da relação vendedor-comprador. O GD, por sua vez, “apara as arestas” das expectativas que surgem da relação social.

Por fim, conforme Guirado (2009) é preciso definir um recorte do quadro para que se possa operar uma análise. O quadro analítico da pesquisa consiste no recorte do Norte de Minas,

da Política Nacional de Assistência Social e suas correlatas, dos recursos e do Gênero Discursivo (GD).

Quadro 1: Quadro Analítico.



É com esse recorte que se busca compreender o que está em jogo nos discursos. Como visto no capítulo anterior, é a PNAS que organiza as direções do trabalho do gestor; é o Gênero Discursivo que permite analisar as condições de enunciação do discurso; e a partir do entendimento de que o trabalho é mediado por recursos diversos, dos quais, sobretudo, o financeiro vem sendo esvaziado por um contexto neoliberal maior, que será analisado o que fazem estes gestores.

3.3 O CAMPO

Os discursos dos gestores foram coletados mediante entrevistas semiestruturadas. Tais gestores ocupam o cargo de secretários/as do órgão responsável por gerir a política de assistência social em seu município. É esperado, de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS, 2011), que tal gestor seja formado nos cursos superiores de: Direito, Administração, Antropologia, Serviço Social, Contabilidade, Economia, Pedagogia, Psicologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional. Também se deseja que tal gestor

compreenda as atribuições e responsabilidades dos entes federados, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme recomenda a NOB/SUAS (2012).

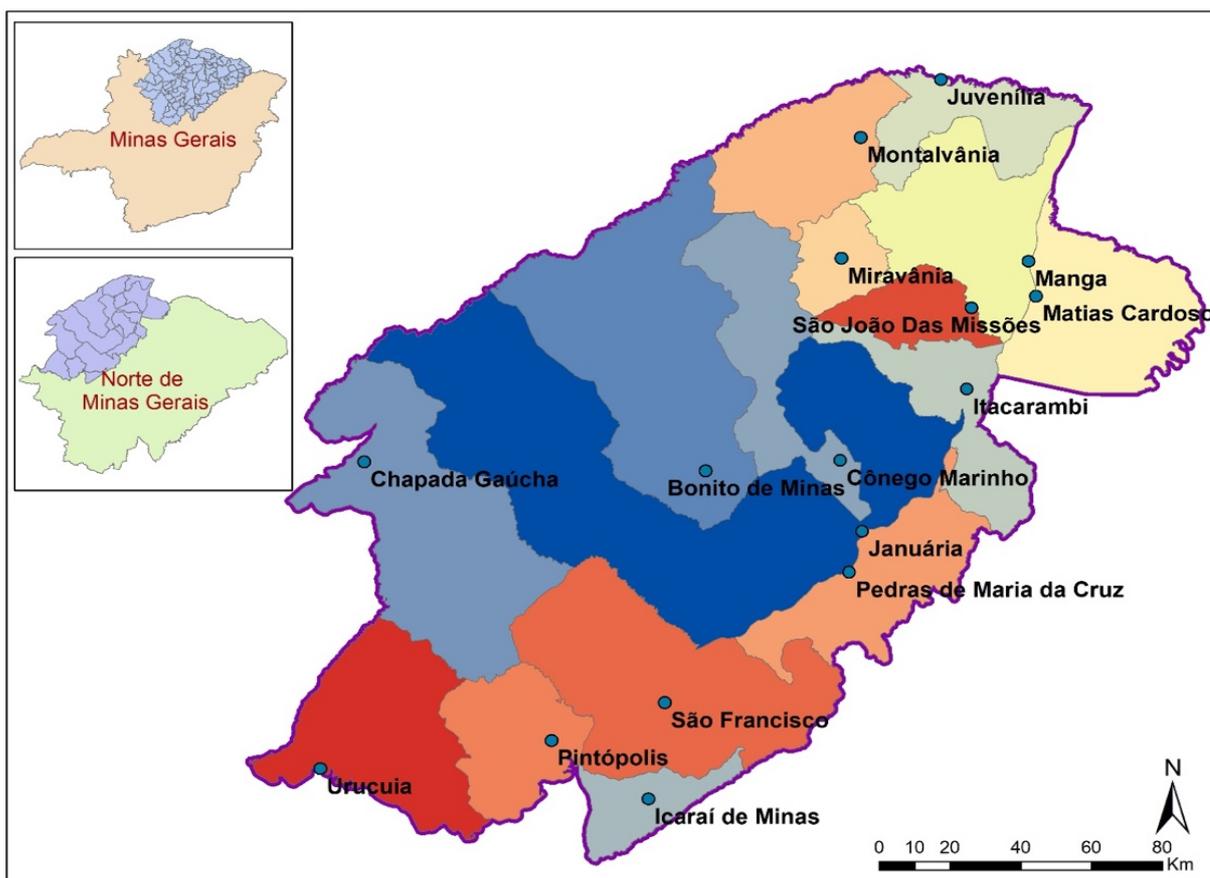
Sátyro e Cunha (2019) apresentam as classificações de burocratas de alto e médio escalão e os de nível de rua. Burocratas de alto e médio escalão são considerados profissionais de elite e situam-se em posições estratégicas, atuando diretamente no processo de formulação de políticas públicas. Por outro lado, os burocratas de nível de rua são intermediários e gerenciam a política executada pelos profissionais da linha de frente (SÁTYRO; CUNHA, 2019).

Os gestores ocupam a gestão da Assistência Social em seus respectivos municípios. Os municípios são caracterizados conforme a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) como de pequeno porte I, ou seja, não ultrapassam 20.000 habitantes. É a menor classificação administrativa dos municípios no Brasil.

De acordo com a estimativa da população para o ano de 2020, feita pelo IBGE, 67% (3.773) dos municípios brasileiros são de pequeno porte, ao passo que neste universo 30 deles são extremamente pequenos, com uma população inferior à 1.500 habitantes. Em contrapartida, 17 municípios do país possuem mais de 1 milhão de habitantes, totalizando 21,9% da população nacional. Desses 17, apenas 3 não são capitais.

Os municípios do campo de pesquisa estão localizados na microrregião de Januária e na macrorregião do Norte de Minas Gerais. O Estado é o maior em número de municípios, somando 853, situadas em 12 regiões intermediárias. A microrregião de Januária contém 16 municípios, sendo desses 14 de pequeno porte I. A figura 1 contém um mapa com a localização dos municípios da microrregião de Januária, no âmbito do Norte de Minas e do estado de Minas Gerais.

Figura 1 – Municípios da Microrregião de Januária - MG



Fonte: IBGE

Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

A Tabela 1 apresenta características gerais dos municípios da microrregião de Januária, de acordo com os dados do IBGE e da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). A tabela apresenta população estimada de 2021, o PIB *per capita*, IDHM, quantitativo de beneficiários de programas sociais e razão entre pessoas elegíveis ao Auxílio Emergencial e pessoas empregadas com empregos formais em 2020.

Tabela 1 – Características Gerais dos Municípios da Microrregião de Januária.

Município	População estimada (2021)	PIB <i>per capita</i> (2019)	IDHM (2010)	Quantidade de pessoas beneficiadas por programas sociais (2021)	Razão entre pessoas elegíveis ao Aux. Emergencial / pessoas empregadas com emprego formal (%) (2020)
Bonito de Minas	11.502	R\$ 7.204,87	0.537	4.105	238,4
Chapada Gaúcha	14.217	R\$ 16.487,26	0.635	5.098	230,4
Cônego Marinho	7.730	R\$ 7.082,62	0.621	3.207	307,6
Icarai de Minas	12.200	R\$ 7.086,46	0.624	4.959	458,0
Itacarambi	18.175	R\$ 11.565,49	0.641	11.987	184,6
Januária	67.958	R\$ 10.446,04	0.658	41.525	250,5

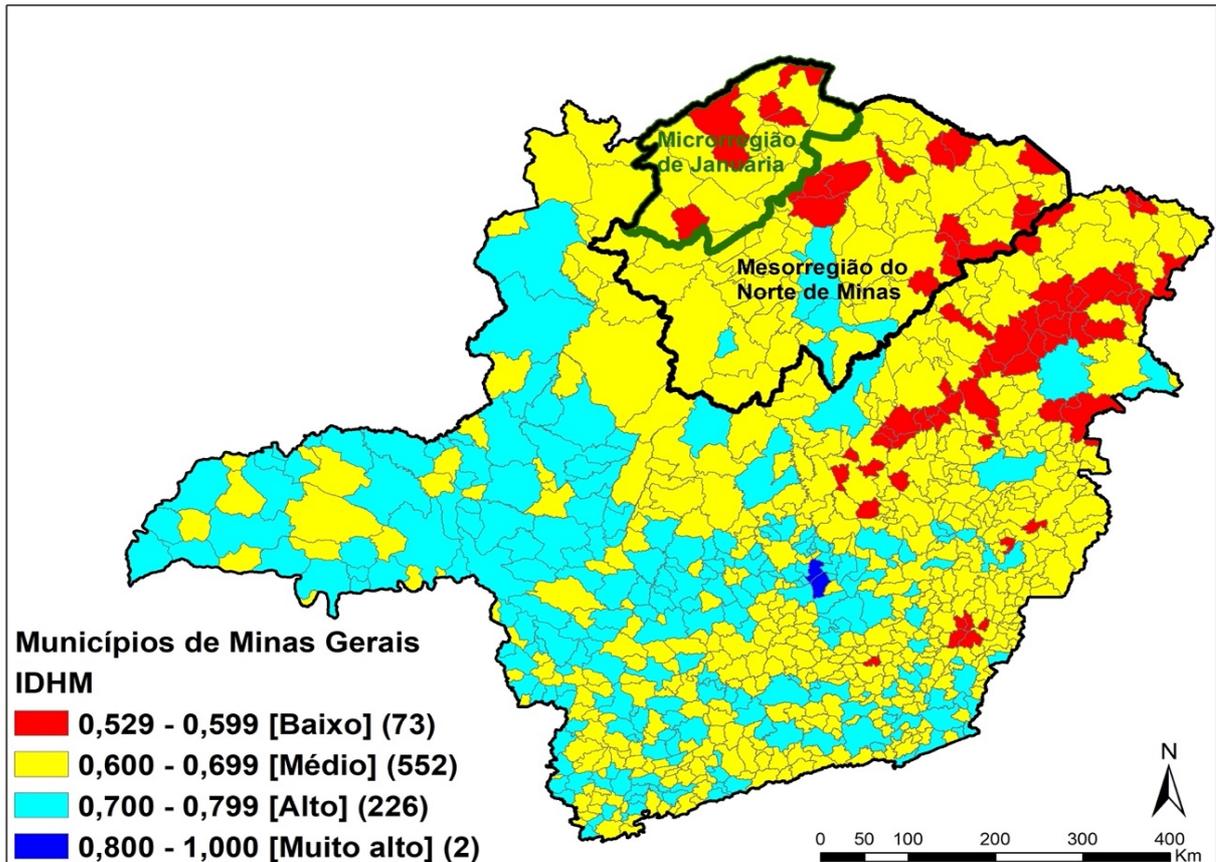
Juvenília	5.705	R\$ 8.777,22	0.592	2.644	332,9
Manga	18.051	R\$ 11.657,15	0.642	12.205	223,2
Matias Cardoso	11.360	R\$ 11.127,51	0.616	4.050	154,3
Miravânia	4.939	R\$ 8.079,67	0.593	1.812	282,2
Montalvânia	14.621	R\$ 9.351,30	0.613	8.216	256,7
Pedras de Maria da Cruz	12.313	R\$ 7.600,06	0.614	4.215	325,0
Pintópolis	7.540	R\$ 8.125,49	0.594	3.544	322,5
São Francisco	56.625	R\$ 9.445,53	0.638	32.874	303,6
São João das Missões	13.232	R\$ 6.428,57	0.529	4.938	409,6
Urucuia	17.470	R\$ 7.949,17	0.619	4.743	257,7

Fonte: IBGE Cidades (2021), RAIS (2021).

Elaboração: Campos, C. B. (2022).

O mapa abaixo mostra a carência, a vulnerabilidade e o desamparo que os municípios Microrregião de Januária enfrentam em comparação com o Norte de Minas e o estado de Minas Gerais. O IDHM de 2010, apresentado na figura 2, é calculado com base nos indicadores de Renda, Educação e Longevidade, tendo por referência os dados do Censo 2010, com pesos iguais. Na microrregião, 5 municípios possuem baixo IDHM (0,529 – 0,599) e 11 possuem médio IDHM. Inexistem municípios com IDHM considerado alto ou muito alto na região.

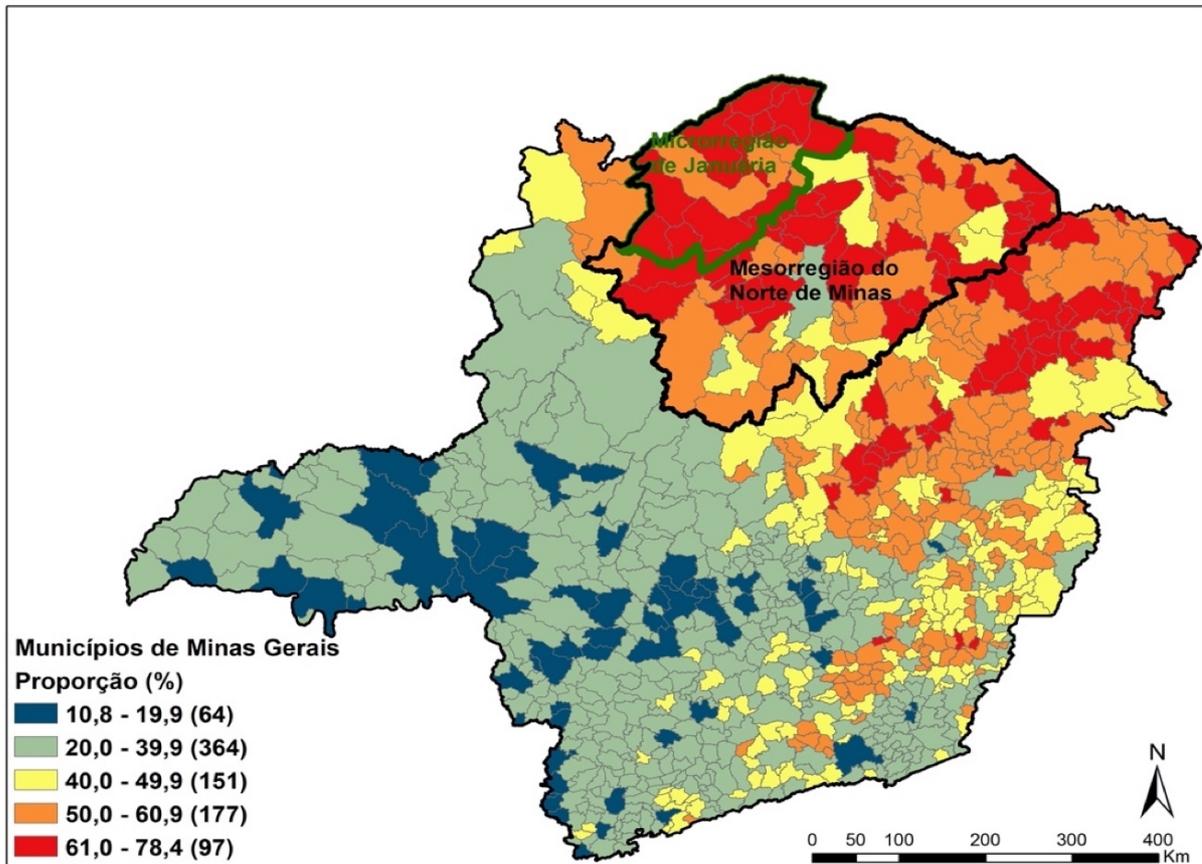
Figura 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010.



Fonte: IBGE (Censo 2010)
Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

A partir do Censo de 2010, o atlas do IDHM 2013 calculou a proporção de vulneráveis à pobreza (PPOB). O mapa 3 mostra que o Norte de Minas possui municípios com população predominantemente vulnerável à pobreza. O mapa mostra cinco grupos de municípios: proporção muito baixa (10,8 – 19,9) – 64; proporção baixa (20,0 – 39,9) – 364; média proporção (40,0 – 49,9) – 151; alta proporção (50,0 – 60,9) – 177 e proporção muito alta (61,0 – 78,4) – 97. Ao todo, 274 municípios possuem alta/muito alta proporção de indivíduos vulneráveis à pobreza. Isso representa 32,1% de todos os municípios mineiros. Na microrregião de Januária, todos os municípios apresentam alta/muito alta proporção de indivíduos vulneráveis à pobreza. Ou seja, em toda a microrregião de Januária, 50% da população, ou mais, vivia em 2010 com meio salário-mínimo *per capita*. Há poucos indícios de que a situação tenha melhorado em termos econômicos nos últimos 10 anos.

Figura 3 – Proporção de vulneráveis à pobreza em 2010 (Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior à R\$255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a ½ salário-mínimo nesta data).

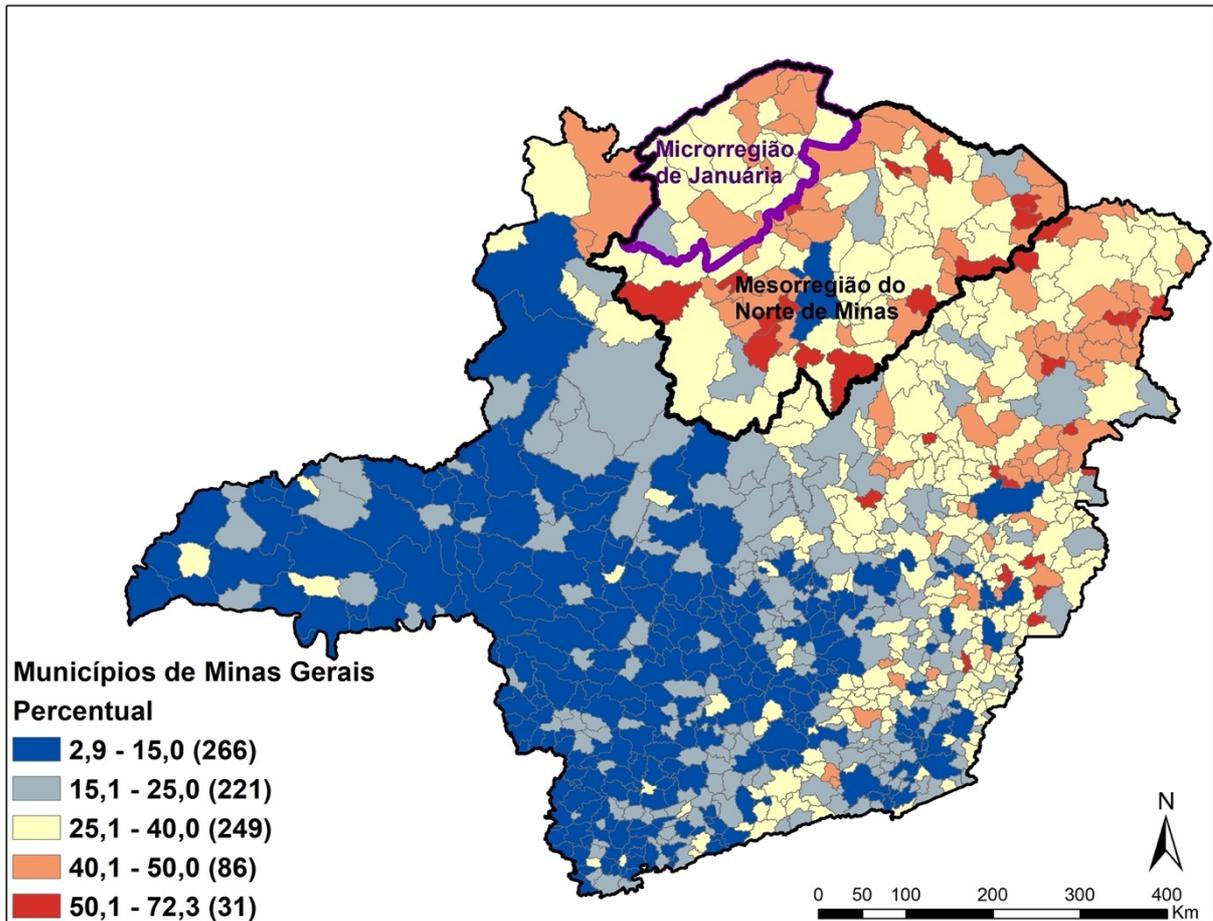


Fonte: IBGE (Censo 2010)
Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

O mapa acima ilustra o grau de vulnerabilidade e dependência econômica de transferências de renda que as famílias da microrregião vivem, por meio de aposentadores, pensões, Bolsa-Família, Auxílio Emergencial, BPC e outro. Sobretudo quando comparada com a região central, o Sul de Minas e/ou o Triângulo Mineiro.

Dados mais recentes do Ministério de Cidadania mostram a razão entre quantidade de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2021 e a população do município. Na figura 4 abaixo verifica-se o município de Urucua em azul. Urucua se destaca como o município com a menor razão de beneficiários em relação à população na microrregião (23,4%). Em Montes Claros, município de referência, a razão é de 11,2%, em Belo Horizonte, capital estadual, 8,8%. Ao todo, 37,6% da população da microrregião de Januária é beneficiária do Bolsa Família, enquanto no Norte de Minas o percentual é de 30,3%.

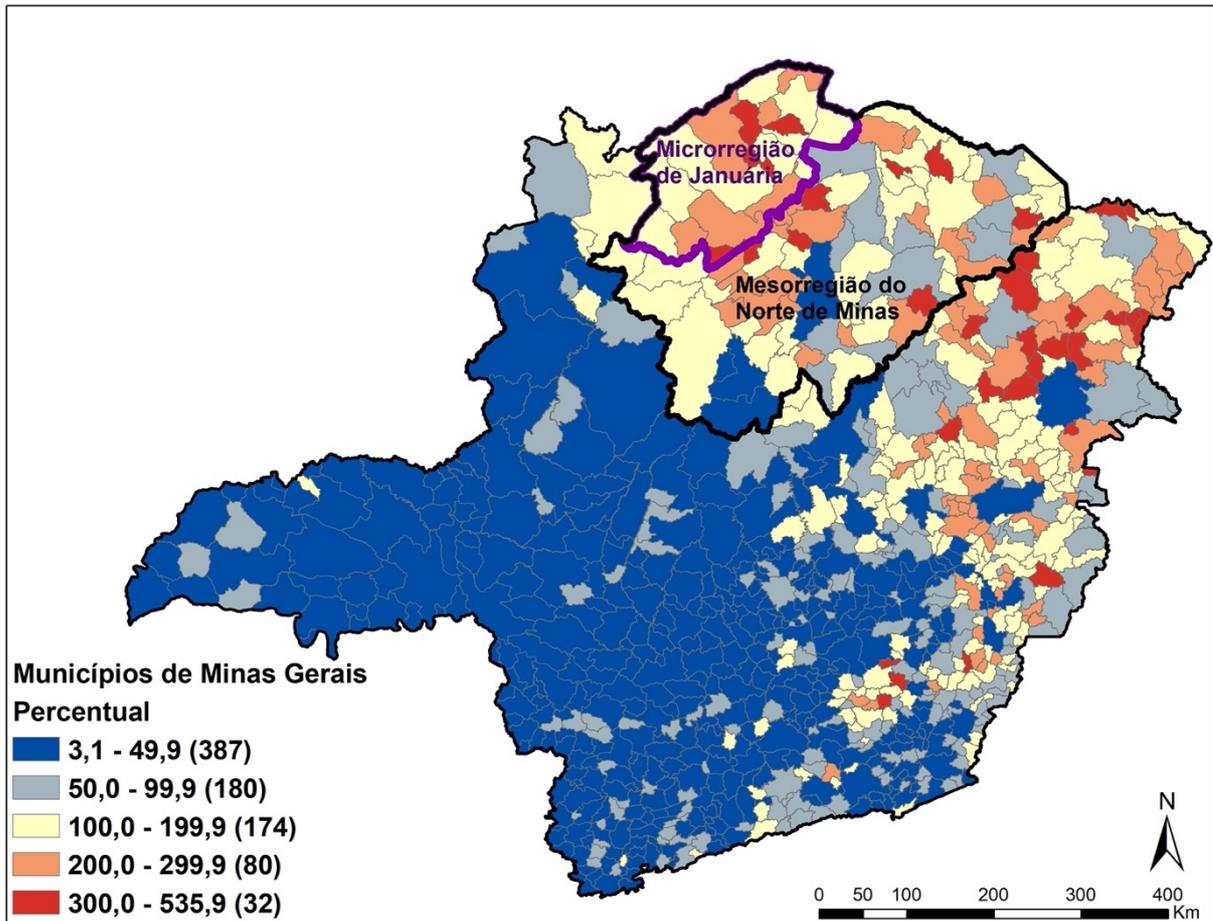
Figura 4 – Razão entre quantidade de pessoas beneficiadas com o Bolsa Família em outubro 2021 e a população do município (em %)



Fonte: Ministério da Cidadania
 Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

Na figura 5, encontra-se o mapa com a razão entre as famílias beneficiárias do Bolsa Família em 2021 e a quantidade de trabalhadores com emprego formal em 2020. Em São João das Missões, existiam 5,30 famílias recebendo Bolsa Família para cada pessoa empregada com carteira assinada. Na microrregião de Januária, a proporção era de 1,91 famílias recebendo bolsa família para cada pessoa ocupada com carteira assinada, índice muito superior ao observado para o Norte de Minas (0,80) e Minas Gerais (0,24).

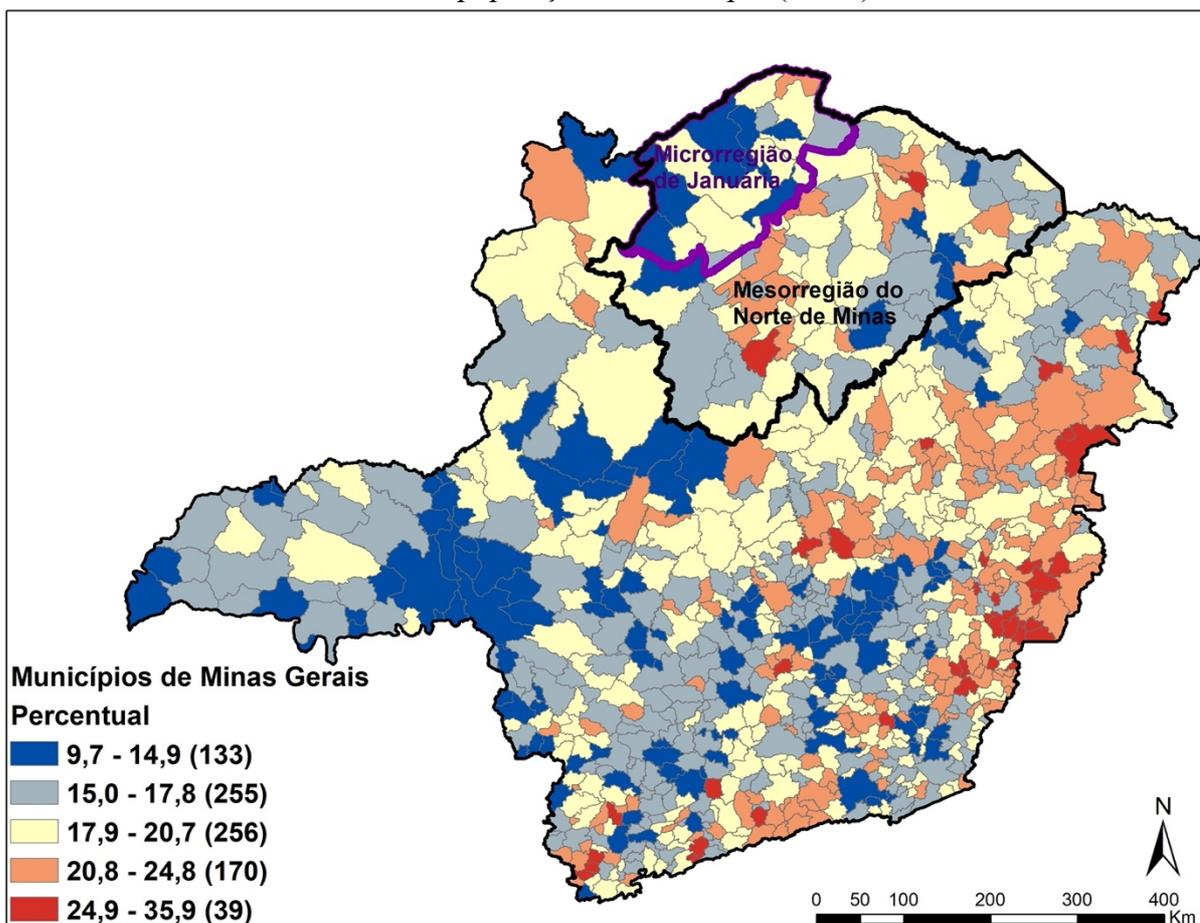
Figura 5 – Razão entre a quantidade de famílias beneficiadas com o Bolsa Família em outubro 2021 e pessoas empregadas com emprego formal em 2020 (em %)



Fonte: Ministério da Cidadania
 Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

O mapa seguinte (figura 6) apresenta a razão entre pessoas elegíveis para receber o Auxílio Emergencial em 2021 quando comparado com a população municipal. No mapa mostra uma baixa elegibilidade da população da microrregião, o que provoca dúvidas quanto ao alcance do Auxílio Emergencial. Há de se investigar se a carência seria dos próprios equipamentos públicos em manter os dados do CadÚnico atualizados ou se há dificuldade de acesso da população aos sítios eletrônicos disponibilizados pelo Governo Federal. Na microrregião, apenas Juvenília apresenta elegibilidade superior a 20%, ou seja, a cada 10 habitantes do município, apenas dois seriam elegíveis ao Auxílio Emergencial.

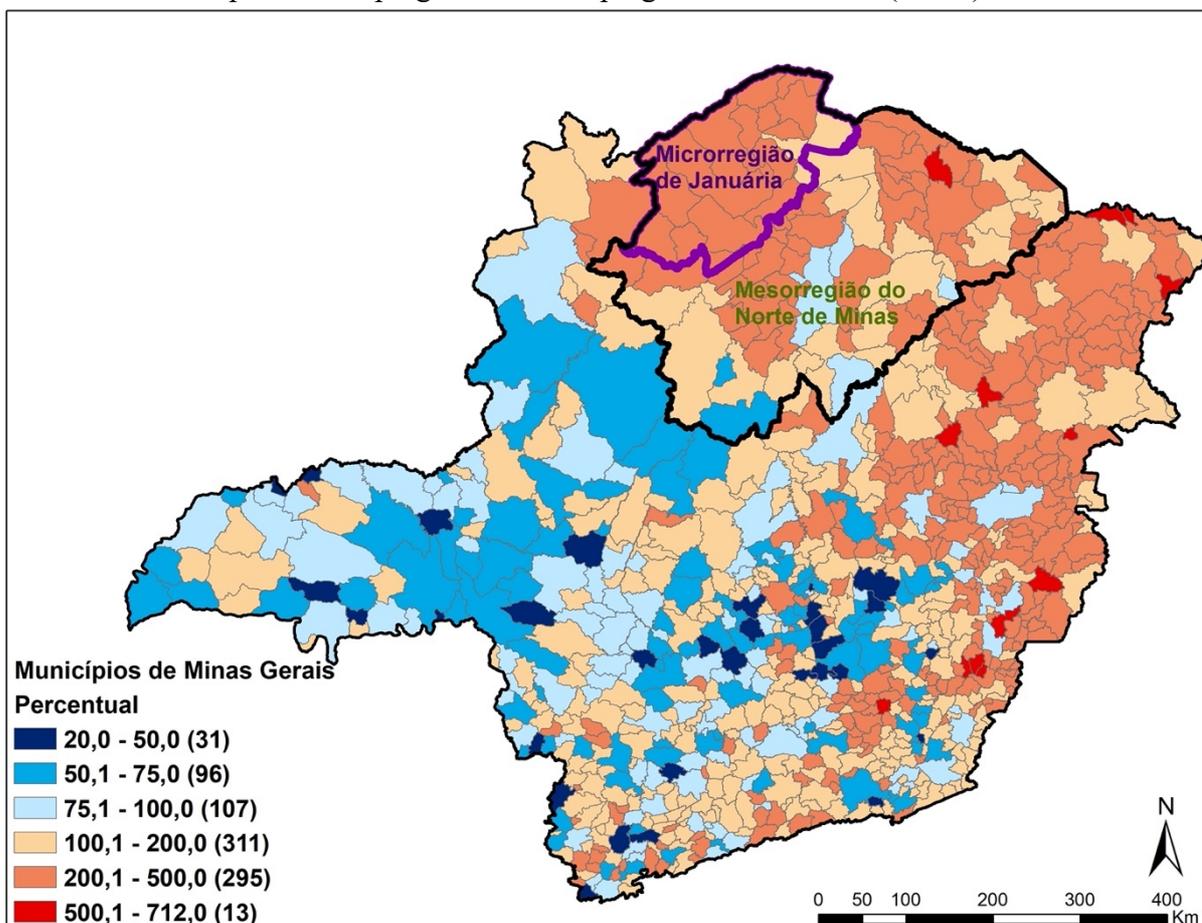
Figura 6 – Razão entre as pessoas elegíveis para receber o Auxílio Emergencial em 2021 e a população do município (em %).



Fonte: Ministério da Cidadania
 Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

A figura 7 mostra o mapa com a razão entre a população elegível ao Auxílio Emergencial e pessoas empregadas com emprego formal. Todos os municípios apresentam percentual superior a 200%, com exceção de Matias Cardoso (154,3%) e Itacarambi (184,6%). Em Icarai de Minas, por exemplo, havia 4,58 pessoas recebendo Auxílio Emergencial para cada pessoa com emprego formal. Na microrregião de Januária, eram 2,60 pessoas recebendo Auxílio Emergencial para cada pessoa com emprego formal, índice superior ao observado no Norte de Minas (1,46) e no Estado de Minas Gerais (0,74). O padrão apresentado pela região é de maior demanda por benefícios do que contribuição previdenciária.

Figura 7 – Razão entre pessoas elegíveis para receber o Auxílio Emergencial em 2021 e pessoas empregadas com emprego formal em 2020(em %).



Fonte: Ministério da Cidadania e Ministério do Trabalho e Previdência
Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

Os dados revelam que a grande vulnerabilidade enfrentada pela microrregião de Januária é reflexo do atraso econômico, e o padrão se repete quase uniformemente por todo o Norte de Minas. A fragilidade econômica implica em baixíssima capacidade de inclusão produtiva para uma parcela significativa da população, à medida que os setores mais importantes da economia dos municípios são a administração pública e a agropecuária de subsistência. Por essa razão, as transferências de renda realizadas por meio das políticas sociais são importantes para garantir o sustento das famílias e, ao mesmo tempo, impulsionar a economia local, especialmente o comércio.

A Tabela 2 traz informações sobre os municípios participantes da pesquisa. De acordo com a Rede Suas (2021), todos os municípios selecionados ofertam o programa Criança Feliz, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cinco ofertam o ACESSUAS Trabalho e apenas dois desenvolvem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Tabela 2– Informações sobre Municípios e Gestores Entrevistados

	MUNIC. I	MUNIC. II	MUNIC. III	MUNI C. IV	MUNIC. V	MUNIC. VI	MUNIC. VII	MUNIC. VIII
População ¹	11.502	12.200	11.360	14.217	7.730	12.313	13.232	18.175
IDHM ¹	0,537	0,624	0,616	0,635	0,621	0,614	0,529	0,641
Oferta Socioassistencial ²	BPC Escola, Criança Feliz, Acessuas Trabalho	BPC Escola, Criança Feliz, PETI	BPC Escola, Criança Feliz, Acessuas Trabalho	BPC Escola, Criança Feliz, Acessuas Trabalho, PETI	BPC Escola, Criança Feliz	BPC Escola, Criança Feliz, Acessuas Trabalho	BPC Escola, Criança Feliz	BPC Escola, Criança Feliz, Acessuas Trabalho
Recursos em Fundo ² (Ref. 12/2021)	R\$ 236.776,55	R\$ 15.920,45	R\$ 55.739,94	R\$ 78.130,27	R\$ 36.434,19	R\$ 37.714,58	R\$ 254.538,07	R\$ 130.120,53
Escolaridade e Gestor/a ³	ES. Completo	EM. Completo	ES. Completo	ES. Completo	ES. Completo	ES. Completo	ES. Incompleto	ES. Completo
Formação ³	Serviço Social	-	Serviço Social	Serviço Social	Ed. Física	Serviço Social	Serviço Social	Pedagogia
Regime ³	Comissão nada	Comissão nada	Comissão nada	Concurso de	Comissão nada	Comissão nada	Comissão nada	Comissão nada
Tempo Experiência ³	<1 ano	<1 ano	>10 anos	1 a 3 anos	1 a 3 anos	5 anos	<1 ano	<1 ano

Fonte: ¹ IBGE Cidades (2021), ²Rede SUAS (2021), ³Resultados de Pesquisa de Campo.

Os municípios analisados possuem população entre 7.000 e 18.000 habitantes (IBGE, 2020). Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) a mínima é de 0.529, e a máxima, 0.641 (ATLAS, 2021).

Quanto aos recursos financeiros, no mês de dezembro de 2021, os municípios contavam uma média de R\$105.671,82 em conta no Fundo de Assistência Social (REDE SUAS, 2021). O financiamento do SUAS é realizado fundo-a-fundo, portanto, os repasses são realizados da União diretamente aos municípios. O órgão gestor com menor saldo em conta no mês de dezembro possuía R\$15.920,45, já o com maior saldo possuía R\$254.538,07. Observar a diferença de saldo em conta é relevante pois diz respeito especificamente a gestão dos recursos, haja visto que os municípios possuem características muito semelhantes.

As entrevistas com os gestores abordaram os mesmos temas: a experiência no SUAS, os principais desafios, quadro de funcionários/equipe multidisciplinar, funcionamento dos conselhos municipais (assistência social, criança e adolescente, juventude, idoso) e capacidade de trabalho intersetorial.

Além dos discursos, foram analisados quatro relatórios da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, referentes aos anos 2013, 2018, 2019 e 2020. Entre os arquivos analisados, o relatório mais completo foi do ano de 2013, por possuir um suplemento específico para a política de Assistência Social.

Conforme dados do IBGE de 2013, apenas um município não possui estrutura administrativa exclusiva para a assistência social. Tanto o Norte de Minas quanto a microrregião de Januária possuem mais estrutura administrativa exclusiva para a gestão do SUAS do que o acumulado da região Sudeste (88,76%) e do Brasil (75,4%).

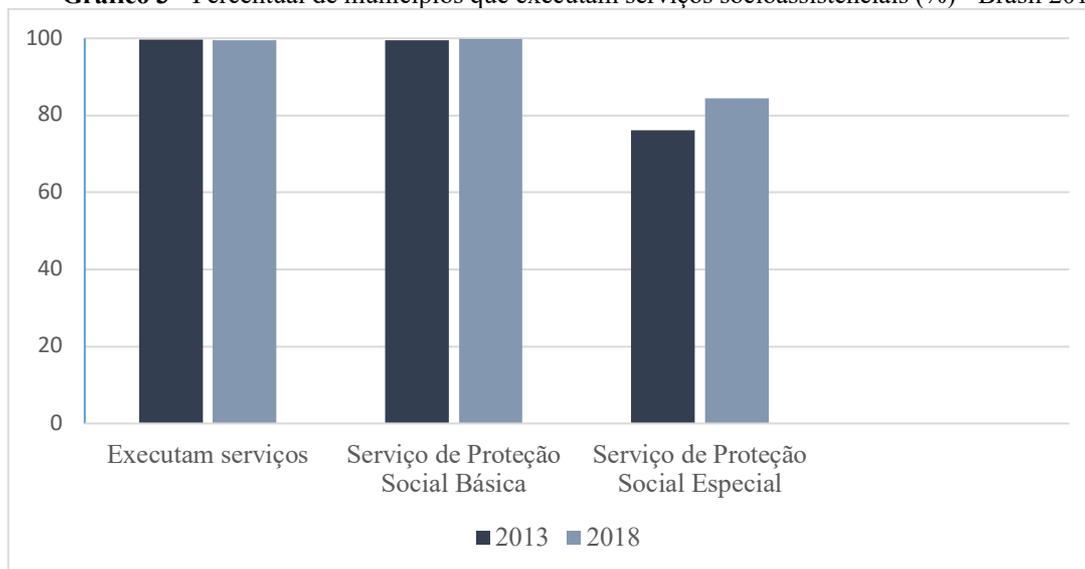
TABELA 3 – Percentual de Municípios com Estrutura Administrativa Exclusiva para Assistência Social

	TOTAL BRUTO	Total	Com estrutura na área de Assistência Social (%)				
			Secretaria Exclusiva de Assistência Social	Secretaria Associada a outras Políticas Setoriais	Setor subordinado a Chefia do Executivo	Setor subordinado a outra secretaria	Fundação Pública
Microrregião de Januária	16	100	93,75	6,25	0	0	0
Norte de Minas	89	100	88,76	7,86	0	3,37	0
Sudeste	1668	100	78,2	13,4	5,9	2,3	0,1
Brasil	5570	99,9	75,4	20,4	2,5	1,6	0,2

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Suplemento Assistência Social, 2014.

A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - Assistência Social de 2013 é a mais completa dos últimos 10 anos pois inclui na avaliação indicadores relativos à gestão, infraestrutura do órgão gestor, recursos humanos, legislação e instrumentos de gestão, institucionalização do conselho municipal, gestão financeira, convênios e serviços socioassistenciais.

Posteriormente, no ano de 2018, a mesma pesquisa não fornece relatórios específicos para cada política social, mas comprime diversas políticas públicas em um único relatório. A pesquisa atualiza dados referentes a estrutura administrativa da assistência social, apresenta perfil dos gestores, instrumentos de gestão e os serviços socioassistenciais. Apesar de não investigar os mesmos itens da edição de 2013, as informações da MUNIC 2018 ainda são de extrema relevância. O gráfico 3 abaixo ilustra a informação do relatório de que 99% dos municípios brasileiros ofertavam algum serviço socioassistencial, em todas as classes de tamanho populacional e em todas as Grandes Regiões. A única alteração significativa encontrada foi acerca da oferta de serviços da proteção social especial, que, em 2013, era de 76,2% e, em 2018 elevou-se a 84,4% a oferta de serviços de proteção social especial nos municípios brasileiros (IBGE, 2018).

Gráfico 3 - Percentual de municípios que executam serviços socioassistenciais (%) - Brasil 2013/2018.

Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2018.
Elaboração: CAMPOS, C. B. (2022)

Os dois últimos relatórios, referente às pesquisas de 2019 e 2020, não incluem a assistência social como tópico. O que se observa é que se suprime a assistência social como política pública, em detrimento de tópicos que não se via antes, como Comunicação e Informática, Governança, Segurança Pública e Direitos Humanos.

A análise dos relatórios da Pesquisa MUNIC do IBGE apresenta uma agenda de fragmentação das políticas sociais, em especial o desmonte da política de assistência social. Os achados corroboram com extensas produções que vem denunciando o desmonte das políticas sociais no Brasil, em especial no SUS e do SUAS (FILHO, 2020; MARQUES et al, 2019; PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006).

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram realizadas oito entrevistas, sendo seis virtuais por meio da plataforma *Google Meet* e duas presenciais na sede das secretarias de assistência social de dois municípios. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Os participantes foram numerados com o objetivo de impossibilitar a identificação, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Em relação aos gestores entrevistados, três são homens e cinco são mulheres. Suas formações são em Serviço Social (4), Educação Física (1), Pedagogia (1), Enfermagem (1) e Administração (1). Entre eles, um gestor possui duas graduações e um gestor não possui ensino superior. Dos 8 entrevistados, 6 estão na primeira gestão, 1 na segunda e outro na terceira. 7

gestores assumiram o cargo por contratação temporária e apenas 1 possui vínculo por meio de concurso público.

Os resultados serão apresentados em três partes: I) classificação dos discursos em a) Gestor qualificado e comprometido, b) Gestor não qualificado, mas comprometido e c) Gestor não qualificado e não comprometido; II) identificação de convergências e divergências nos discursos e, por fim, III) uma análise das categorias mobilizadas pelos discursos.

4.1 QUALIFICAÇÃO E COMPROMETIMENTO

Entende-se como qualificado quando se encontra no discurso uma postura crítica sobre o trabalho que se exerce, postura que parte de conhecimento técnicos e os ultrapassa, problematizando-os.

O comprometimento se verifica quando o gestor ou a gestora demonstra no conjunto do seu discurso implicação com o que diz. Ou seja, há uma tomada de responsabilidade no discurso que é perceptível, tangenciável. Com isso, o comprometimento está para uma experiência assim como a qualificação está para o conhecimento.

O conjunto do discurso de três gestores se apresenta no contexto dessa pesquisa como qualificado e comprometido. Dois se classificaram como não qualificado, mas comprometido. E três foram classificados como não qualificado e não comprometido.

TABELA 4 – Classificações dos Discursos.

QUALIFICADO E COMPROMETIDO	NÃO QUALIFICADO, MAS COMPROMETIDO	NÃO QUALIFICADO E NÃO COMPROMETIDO
Gestora III: conhecimento técnico e teórico da AS; experiência e comprometimento ético-político.	Gestor II: não apresentou conhecimento técnico e teórico, mas há comprometimento religioso	Gestora I: não apresenta conhecimento técnico e teórico, nem é comprometida com o paradigma democrático.
Gestor IV: conhecimento técnico e teórico da AS; experiência e comprometimento ético-político.	Gestor V: não apresenta conhecimento técnico e teórico, mas há compromisso com a política social.	Gestora VI: não apresenta conhecimento técnico e teórico, nem é comprometida com o paradigma democrático.
Gestora VII: conhecimento técnico, teórico e comprometimento em garantir Documentação Civil Básica.		Gestora VIII: não apresenta conhecimento técnico e teórico nem é comprometida com o paradigma democrático.

Encontra-se como indicativo de discursos qualificados e comprometidos os trechos seguintes, extraído das entrevistas:

“nós não atuamos assim, nessa perspectiva de fiscalização, porque nosso público realmente nos traz demandas muito simples e urgentes, sabe? É diferente dos municípios maiores que você tem que fazer uma busca mais detalhada do perfil de renda né, então até por conta dessa carência, o acesso a emprego aqui é um pouco restrito. O maior empregador hoje ou é a prefeitura, ou o projeto Jaíba que está a, mais ou menos, quarenta quilômetros. Então o perfil social do nosso município, infelizmente, é um perfil de poder aquisitivo bem baixo, então não se faz necessário essa busca de materializar, de fiscalizar... Acaba que a gente tem que trabalhar muito mais... Fortalecer a autonomia, no desligamento, porque faltaria justificativa para manter as famílias, é um município pequeno, né... Então a questão social se faz muito presente” (Gestora III).

“[...] nós não temos a proteção social especial, [...] eu não tenho os equipamentos, mas eu tenho uma extrema demanda. Eu atendo. É aquela questão: você não tem um médico cirurgião - nós não temos um médico cirurgião, mas nós temos que fazer pelo menos umas suturas, algumas cirurgias para poder alguns pacientes não morrer, senão você fica numa situação muito complicada. Ou você atende mesmo não sendo especialista na área, mesmo não tendo o equipamento, ou você deixa aquele paciente morrer. Assim é a assistência social” (Gestor IV).

“[...] o ponto de partida hoje, eu vejo que não seria o recurso pouco, dependeria uma certa quantidade de recurso para a primeira sanção (sic) do município, a questão da documentação civil básica. Hoje eu falo que ele é o marco do município, devido a isso... Nos dificulta em diversas situações quanto à área da saúde, quando aquele usuário precisa, ele não tem a documentação civil básica. Então assim, e isso a gente sabe que não é com pouco recurso. Nós temos a aldeia [...], a gente pagou a foto para poder emitir a identidade porque a pessoa não tem condições, e assim, foi para a comunidade toda, não foi só para uma pessoa. Então é onde que falta, essa documentação deveria ser gratuita em casos específicos” (Gestora VII).

O contexto do primeiro trecho é a resposta de uma pergunta feita sobre o caráter fiscalizador de algumas práticas na assistência social. A gestora recusa a abordagem fiscalizadora por compreender a dimensão da questão social no seu território de atuação, ou seja, sendo a principal atividade econômica do município o funcionalismo público, a gestora compreende que não há motivos para policiar as ofertas da política de assistência.

O segundo trecho é uma resposta sobre os principais desafios enfrentados na gestão do SUAS. O gestor está ciente das limitações que o trabalho da gestão está inserido - limitações orçamentárias, de recursos humanos, infraestrutura – e faz uso da metáfora médica para se referir ao ritmo emergencial de seu trabalho. Ao longo da entrevista, houve diversas referências à importância do planejamento na gestão do SUAS, como será apresentado posteriormente.

E o terceiro é a resposta de uma gestora referente às contrapartidas municipais. Durante a entrevista, houve uma descrição das ações em prol da garantia da Documentação Civil Básica para comunidades indígenas.

Os gestores entrevistados demonstram conhecimento da complexidade no qual a assistência social está inserida e conhecimento da contradição que é o exercício da política social. Mesmo assim, não incorrem sobre práticas consideradas como assistencialistas, mas resistem a essa abordagem e defendem a perspectiva democrática e crítica da assistência social.

Por outro lado, dois discursos foram classificados como não qualificado, mas comprometido. Os indicativos se encontram nos trechos abaixo:

“É uma experiência nova. Aprendendo bastante, tendo a oportunidade de colocar em prática aquilo que eu aprendi em família né, que é bom partilhar. Que é dever da gente, dentro da minha religiosidade, tá partilhando com aqueles menos favorecidos, não só no financeiro mas na disponibilidade né de tempo, de conversa, de orientação. Então está sendo uma experiência muito boa, estou tendo a oportunidade de realmente colocar em prática aquilo que a gente deve valorizar acima de qualquer outra situação que é a proximidade com o próximo né, com o irmão. Então está sendo muito bom” (Gestor II).

“O município tem a questão do assistencialismo, quanto menor ele é, ele acaba tendo a questão do assistencialismo e eu querendo ou não também sou um pouco assistencialista por ter vindo do serviço voluntário a gente tem dificuldade de dividir essas coisas: a parte técnica e o assistencialismo. Então, dessa forma, logo no início eu vi a necessidade de alimentação, de buscar, de fazer parcerias... Conseguimos aí, acho que foi, duas carretas de alimentos de Jaíba e, enfim, aí foi cestas básicas, alimentos... Alguns programas que estavam parados dentro do SUAS que é o Criança feliz que estava parado, hoje tem um ponto do Criança Feliz mas o pessoal está concentrado aqui e as reuniões fazem lá no salão. Hoje está funcionando” (Gestor V).

O primeiro trecho, consiste numa resposta de um gestor frente a uma pergunta sobre sua experiência. Este gestor não possui conhecimento técnico referente à assistência social, não possui formação superior conforme recomenda a NOBSUAS-RH, e o único comprometimento é com seu “dever religioso”. Essa entrevista levantou questões que vão além dos objetivos da pesquisa, por exemplo: como estabelecer um parâmetro de comprometimento para culturas diversas, muitas vezes de base religiosa?

Sabe-se que o “dever religioso” não é compatível com o paradigma democrático do final do século XX, mas é compatível com o pensamento social do século XVIII. Sendo assim, se o público-alvo possui a expectativa do “dever religioso”, o comprometimento desse gestor deve ser reconhecido? Para os fins da atual investigação, o comprometimento religioso foi considerado pois envolve o gestor em um papel, mas a questão está longe de ser resolvida e pode ser trabalhada em futuras pesquisas.

O segundo fragmento adentra à questão histórica do assistencialismo na política de assistência social. O gestor elabora uma autocrítica sobre as reproduções que faz do assistencialismo, como um modo de manter-se alerta a algo que não deve se repetir. É notório o comprometimento quando no decorrer da entrevista ressalta esforços para a garantia dos mínimos sociais, bem como a execução dos programas de acompanhamento familiar, alimentar e de desenvolvimento humano.

Por fim, três discursos foram classificados como não qualificados/não comprometidos. Os indicativos são os trechos:

“E aqui não pára. É 24 horas. Esse cargo de secretária é 24 horas, o telefone não pára, toda hora, não tem feriado, sábado e domingo. Toda hora pedindo, pedindo... [RISOS]. E a assistência social eu falo o seguinte [...] é um lugar... as pessoas vem na esperança de ser resolvido os seus problemas, porque é onde ... é o último recurso que eles chegam aqui falando, porque às vezes ela vai na saúde procurando uma coisa que não é da saúde, que a saúde resolve. Ela vai na secretaria de obras, não é obras. Na educação, não é educação. Então ela vem, as vezes vai na prefeitura, ela vem... a referência é a assistência social. Porque as pessoas têm a referência de que aqui é o lugar que a gente costuma dar as coisas, dar cesta básica, dar telha [RISOS] a gente não dá telha, óbvio. Mas as pessoas vêm com esse pensamento na cabeça, que a gente faz isso. E na verdade é um pouco de mito. Como falar “ah, a assistência social é pra todos”, como eu falei, não é pra todos. É pra aqueles que estão em situação de vulnerabilidade. O SUS, saúde, é pra todos. Mas o SUAS não é pra todos, é pra aquelas famílias que estão em situação de vulnerabilidade” (Gestora I).

“[...] faço atendimento direto com as pessoas, os mais necessitados. Porque muitas coisas que chegam até o CRAS só eu mesmo pra poder ver se tem como ou não, porque a gente que tem acesso às contas dos programas. Muitas vezes a pessoa quer uma coisa que o programa não pode pagar” (Gestora VI).

“O papel do órgão gestor no município além de de ... ele tem que realizar, monitorar, avaliar, ter resultados, mostrar resultados. Ele precisa ser uma pessoa que ele fica além da cadeira da secretaria. Ele precisa ser uma pessoa que compreenda toda essa dinâmica de serviços, programas, projetos. Ligado a todos os equipamentos e ter uma compreensão maior disso. Acho que o órgão gestor não é só a ... o local só sentado, só de cadeira. Ele precisa conhecer o território no qual ele trabalha e qual é a demanda desse território, pra depois daí ele agir sobre isso. E fazer esse monitoramento, acompanhamento pra que o município saia dessa condição, desse estado de vulnerabilidade. de necessidade aqui os usuários são muito dependentes da assistência, são muito assistencialistas. Eles... tudo é assistência social, tudo é assistência social, e isso é muito ruim. [...] Sei que vai ter pessoas que não vão conseguir sair (sic) desse estado, dessa condição. Mas, acredito que a gente consegue uma proporção grande, uma maioria de usuários que saia dessa condição só de ... ser mantido pela assistência. Ele precisa ter outro recurso, ter uma mão de obra que ele tenha um recurso, que ele possa se garantir, se manter, além da assistência” (Gestora VIII).

Os dois primeiros trechos são respostas a uma pergunta sobre o cotidiano do trabalho dos gestores. É possível observar na primeira resposta o tom de reclamação em relação às demandas do público. A gestora fala sobre seu papel como a responsável por selecionar quem possui o direito do benefício eventual ou não. Na tentativa de mostrar-se coerente ao Art. 203 da CF88, a gestora enfatiza o contrário do que o artigo prevê – destaca o aspecto excludente (“*não é para todos*”) contrariamente à “a assistência social será prestada a quem dela necessitar [...]” (CF, 88). São em situações como esta que se tem sinal do cinismo ideológico apresentado no primeiro capítulo.

A segunda resposta, de outra gestora, condiciona o papel da gestão ao papel da fiscalização e afirma “só eu mesmo posso atender”, devido o acesso às contas da secretaria. O que se observa dessas duas respostas é que as gestoras atuam reativamente, apenas em função da resposta a um pedido de benefício eventual.

Quanto ao último relato, também se observa uma queixa em relação a postura do público atendido e uma tentativa de mostrar-se à par das exigências técnicas e normativas da política de assistência social. Destaca-se dessa resposta a reprodução de preconceitos e que o caráter do assistencialismo é atribuído à população

Em geral, verificou-se pela análise dos discursos que há mais gestores não qualificados (5) do que qualificados (3) em atuação nos municípios pequenos do norte de Minas. No entanto, esses mesmos gestores podem ou não estar comprometidos com sua atuação, de diversas maneiras, ainda que possa haver maior comprometimento com o dever religioso do que com o exercício da gestão democrática do SUAS.

4.2 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Em quatro discursos analisados, foram feitas referências positivas ao Programa Criança Feliz. Trata-se de um programa federal instituído em 2016⁹, de adesão municipal, que tem por objetivo promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a três anos de famílias cadastradas no programa Bolsa Família e de zero a seis que sejam beneficiárias do BPC ou que estejam afastadas do convívio familiar. Entre a comunidade profissional e científica, diversas críticas foram feitas ao programa por representar um retrocesso histórico, um retorno ao paradigma liberal assistencial (GOMES *et al*, 2018; CAMPOS, 2020). Contudo, foi relatado que o programa “surpreendeu positivamente” pela continuidade de repasses financeiros. Como pode-se notar na resposta de uma das participantes:

“Apesar de ter sido muito comum no estado de Minas algumas críticas né, a esse programa, ele me surpreendeu positivamente em termos de regularidade de repasse e da proposta também, o suporte de material... E nós aderimos e funciona... Está indo. [...] Nossa equipe entendeu melhor a colocá-lo na zona rural, porque na sede tem ali outros atendimentos, né. Na zona rural aqui nós temos uma extensão de território grande, só pra você ter ideia, a gente tem aqui um distrito que chama “Gado bravo” e está a 50km da sede.

E aí nós, o programa Criança Feliz, ele possibilitou acompanhar melhor as famílias, né. A maioria delas que, inclusive, tinha criança no outro serviço, que é o serviço de convivência. Então a gente conseguiu estreitar mais o laço com a família da área rural que a gente já tinha ali um trabalho, porém com a criança maior, com o adolescente, às vezes com o idoso... E o Criança Feliz eu gostei muito do suporte material, de orientação, o sistema de acompanhamento, ele é bastante... Como eu vou dizer... Cobrado, acompanhado... Então você consegue fazer uma gestão melhor de como que é feita essas visitas, e o principal, a orientação dos temas é muito bacana, né... Então aqui no nosso município, na área rural, é um programa bem interessante que nos trouxe, assim, um retorno, uma aproximação bacana com as famílias” (Gestora III).

⁹ Pelo Decreto nº 8.869, no dia 5 de outubro de 2016 no governo de Michel Temer.

O que se observa é que o programa Criança Feliz surpreende pela continuidade dos repasses, visto que o contexto é de redução do orçamento no nível federal para a Assistência Social. Esse, inclusive, é o ponto de maior convergência no discurso dos gestores:

“meu maior desafio hoje é, sem dúvidas, a redução do orçamento, né... A nível Governo Federal. Estamos num momento onde a assistência teve aí uma drástica redução dos recursos, né... Federais... E foi num momento muito complicado porque né... Pandemia! A área social, apesar de não ser reconhecida num primeiro momento como linha de frente, a demanda social, ela veio assim, de maneira avassaladora, né... Então meu maior desafio, realmente, é a discrepância entre o aumento de demandas e a redução dos recursos. Então isso ficou muito claro, a importância do gestor, que no nosso caso, por exemplo, ele precisou investir muito mais no social, mas ainda assim, eu acredito que a maior dificuldade, o desafio, é realmente a redução dos recursos que a gente teve a nível federal” (Gestora III).

“A dificuldade mesmo é recurso na verdade. A dificuldade é o recurso, porque a partir do momento que você tem recurso você consegue andar, você tem um norte. Então a dificuldade é o recurso mesmo. Um exemplo, o recurso mineiro ... que cai aqui, o recurso mineiro. É um absurdo. R\$3.600,00 pra você pagar um auxílio funeral no valor de dois mil, três mil reais, que vem uma vez por mês. E fora os benefício eventual (sic), os recursos são poucos” (Gestora I).

“A gente tem... recebe pouco recurso né. Nós não conseguimos mesmo agora nessa questão de pandemia que a gente tá vivendo, foram distribuídos alguns outros recursos é... devido o covid, para a gente tá assistindo melhor as famílias. Porém ainda assim, é muito pouco pra demanda que a gente tem, que é muito grande. E na área de moradia também, a gente praticamente nem tem recurso para essa área. A gente tem que tá tendo o apoio da gestão municipal em relação a moradia, porque a gente não tem recursos para essa área. Então é mais ou menos por aí. A gente precisaria ter um pouco mais de recursos. O piso mineiro, por exemplo, que é muito pouco que a gente recebe e é o recurso que a gente pode estar atuando nessa área né, de um aluguel social ... de um levantamento, de um socorro de um vento, um destelhamento de alguma residência. Mas assim, a atenção mesmo como um todo na área de moradia é muito carente porque a gente não tem recursos para essa área” (Gestor II).

“Então um dos principais [DESAFIOS], que possivelmente vai ser quase que unânimes, um dos maiores desafio (sic) é a gente fazer gestão e fazer serviço social sem uma rubrica orçamentária específica que te dão um crivo fixo de um planejamento. Então a assistência social quase que em sua totalidade, ela tem sido uma pauta não prioritária, e aqui essa pauta não prioritária se dá nas instâncias estadual, federal principalmente e muitas vezes municipal. Aqui no meu município a gente ainda tem conseguido muito uma questão de um aporte do financeiro da gestão municipal que é o que mantém hoje toda a estrutura e todo os serviços da assistência social” (Gestor IV).

“Então assim, o desafio é muito grande, quando tem da assistência né?! A gente tem esse desafio por conta de recurso. A gente tem as demandas, tem o trabalho a ser feito, mas a gente tem que desenhar tudo, tem que programar tudo para não ultrapassar o que a gente tem. Mas, infelizmente, mesmo assim a gente não consegue. Se não vir o apoio da administração, da fonte saindo lá pra gente [...]” (Gestora V).

Por outro lado, apesar das convergências sobre a redução orçamentária, não significa que impossibilita um trabalho qualificado. Como visto na primeira parte, três gestores relataram experiências consideradas como qualificadas e comprometidas, do ponto de vista da análise

institucional. Isso porque há uma tomada de consciência da contradição no qual a política de assistência social está inserida e resistência à repetição de práticas fiscalizadoras e assistencialistas.

Outro ponto de convergência nos discursos de duas gestoras é a alta rotatividade de gestores e profissionais do SUAS, que provoca a descontinuidade dos serviços.

“chega dezembro os contratados são mandados embora, aí foram chamados ontem¹⁰” (Gestora VI).

“Só pra você tem noção, o programa Criança Feliz, nós pegamos e a gestão não deixou pra nós nem a senha, nem acesso, nem cadastro do usuário. Então nós tivemos muita dificuldade, inclusive a gente entrou em contato com o pessoal da SEDESE colocando essa situação. Nós tivemos que começar do zero aqui o que não é do zero, porque as crianças que estão cadastradas não estão excluídas, e quando a gente iniciou o programa, começou o acesso” (Gestora VII).

A descontinuidade e a alta rotatividade é preocupante pois revela um deslocamento de questões políticas locais para a execução da política de assistência social, impactando negativamente famílias e comunidades.

Apesar da Política de Assistência incluir na sua oferta programas, projetos, serviços e benefícios, os gestores relatam que o principal são os benefícios eventuais. Os benefícios eventuais foram previstos no art. 22 da LOAS (1994) e incluem: pagamento de auxílio por natalidade ou morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O benefício eventual é também o de maior controvérsia na assistência social, pois é por meio dele que é possível o fornecimento de cestas básicas a famílias economicamente hipossuficientes. Os discursos convergem em relação a esta demanda, mas divergem sobre a aplicação.

Outro ponto importante de convergência é sobre o papel de planejamento do órgão gestor. Três dos discursos analisados concordam que o planejamento é fundamental para uma boa gestão.

“Eu tenho reuniões constantes com os conselhos municipais, com equipe técnica... Também atuo na parte de organização e planejamento financeiro né, e pra isso é necessário essas reuniões com os conselhos, com os técnicos, com a gestão, as outras secretarias também, a gente tem essa necessidade... As principais são: saúde, educação, finanças, o jurídico, né. E assim a gente vai planejando, executando... A rotina é basicamente essa” (Gestora III).

“[...] Fora as questões que nós temos aqui dentro de um cronograma de trabalho, algumas pautas que já são específicas. Geralmente já são trabalhadas no início de mês. Geralmente no início de mês eu reúno com os coordenadores, as coordenações, para a gente estabelecer quais que são as metas e as ações que serão trabalhadas durante o mês vindouro né. Baseado nessas metas a gente já tem um cronograma de

¹⁰ Novos profissionais foram contratados no dia anterior à data da entrevista.

trabalho e esse trabalho se dá com essa equipe. Então todos trabalham com essas metas, pré-estabelecidas né” (Gestor IV).

“[...] E assim, quando foge do assistencialismo, um programa que caminha bem é o programa Criança Feliz, faz seu papel. Elas fazem o planejamento, desenvolve a questão da coordenação motora das crianças, que é o público que eles trabalham, crianças de 0 a 3 anos... Então assim, é um programa que tem feito um diferencial dentro da secretaria. Hoje eu pretendo... Ficou parado aí, a gente fez de forma remota o serviço de convivência, com PAIF e tudo. Hoje pretendo... Esse ano já a gente começar a estruturar isso daí, começar a trabalhar e desenvolver. Colocar em prática isso aí. As demandas que chegam é isso aqui. Auxílio, benefícios. Só benefícios, né? O pessoal vem muito atrás disso” (Gestor V).

De acordo com estes gestores, os cortes orçamentários e a alta rotatividade de profissionais impactam diretamente o planejamento dos serviços da assistência, afetando a continuidade dos serviços e o atendimento à população. De acordo com a terceira resposta, e contrariando os achados na literatura, o programa que foge ao assistencialismo é o Criança Feliz, por possibilitar um planejamento. Vale ressaltar que *III* e *IV* foram classificados como qualificados e comprometidos, *V* apenas como comprometido, e que o mesmo destaque ao planejamento não se verificou nas outras cinco respostas.

O planejamento é o contrário do atendimento espontâneo, como verificado nesse caso:

“O atendimento ao público, às demandas que chegam, a gente tenta ajudar espontaneamente. Aquelas que a gente não consegue de imediato a gente anota todas as reivindicações do usuário pra a gente estar vendo a possibilidade de estar ajudando posteriormente. É basicamente isso. As visitas também né a gente tem agendamento de visitas em domicílios [...]” (Gestor II).

O que se nota é um condicionamento do papel do(a) gestor(a) à oferta dos benefícios eventuais. Como apontado na primeira parte, o exemplo do gestor IV - do médico cirurgião - não configura atendimento espontâneo porque não o institucionaliza. Ou seja, considerando a institucionalização como aquilo que se repete, e na repetição se mantém, há um esforço considerável em não repetir o atendimento eventual, se possível. É a posição contrária desse caso acima. O exemplo do médico cirurgião possui caráter mais descritivo do que programático, em relação ao modo de funcionamento da instituição.

Também outras respostas foram evasivas quando questionadas sobre a intersectorialidade. As experiências do trabalho intersectorial analisadas eram “*bem tranquilas*” (*V*), “*boa demais*” (*VI*), enquanto outros gestores relatam uma dificuldade compreensível, considerando que a sobrecarga de demandas que ocorre na assistência, concomitante aos cortes orçamentários, também ocorre em outras políticas sociais, tais como a educação, saúde, habitação etc. Portanto, é esperado que o trabalho intersectorial seja difícil, árduo, complexo e muitas vezes, incompleto.

O trabalho intersetorial não é “OK”, e se é dito de tal forma então vale lançar dúvidas sobre sua existência.

Também relacionado ao trabalho intersetorial, dois gestores relataram que as ações propostas pelo Selo UNICEF promovem o trabalho intersetorial. O Selo UNICEF é um selo de reconhecimento oferecido pelo Fundo das Nações Unidas para a Primeira Infância (UNICEF) aos municípios que aderirem e cumprirem com determinados requisitos.

“Nós estamos com um trabalho agora, que é um trabalho em rede, nós fizemos adesão ao Selo Unicef, que é uma forma do Selo que também traz a tona a questão desse trabalho em rede. Ele é bem sensível nessa questão do trabalho da rede. E esse trabalho faz com que todos, saúde, educação e assistência social consiga fazer um trabalho voltado para jovens e adolescentes de, salvo engano de 10 a 17 anos. Então a gente conseguiu avançar bastante nessas aí. Mas ainda tem alguns passos importantes, mas é um caminho longo ainda a trilhar, até ter um trabalho de excelência em rede mesmo” (Gestor IV).

“[...] hoje a gente tá concorrendo com o Selo UNICEF e conselho CMDCA tem um papel fundamental dos foros que vai acontecer agora feito pelo CMDCA... Então assim, por não estar alinhado, a gente tem essa dificuldade, sabe? De fazer no papel mesmo” (Gestor V).

As ações do Selo Unicef contemplam 8 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e visam melhorar indicadores de políticas setoriais, como oriundas da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Justiça e Direitos Humanos (UNICEF, 2021). Os ditos “Objetivos do Milênio” foram estabelecidos em 2000 pela ONU e tinham como objetivo principal a redução da extrema pobreza pela metade nos próximos quinze anos (2000-2015). Netto trata a proposta como um “espantoso minimalismo frente a uma ‘questão social’ maximizada” (2013, p. 29).

Não foram encontrados mais detalhes sobre quais ações são desenvolvidas para aquisição do Selo. Considerando as hipóteses da pesquisa, é preocupante que uma instituição transgovernamental exerça com maior frequência o papel de acompanhamento e monitoramento de políticas sociais do que órgãos nacionais ou estaduais. Também não se sabe a que ponto e de que modo as ações do Selo de fato contribuem para o fortalecimento do trabalho intersetorial. A questão da influência transgovernamental precisa avançar e ser investigada com maior profundidade.

Ainda em relação a intersetorialidade, observou-se nos discursos dos gestores convergências em relação a intensificação de questões sociais relacionadas à hipossuficiência econômica. Além da demanda por benefícios eventuais, foi relatado o aparecimento de outras demandas, como rompimento de vínculos familiares, depressão (relacionada também ao isolamento provocado pela pandemia da Covid 19), ideação suicida, violência física contra idosos, desabrigamentos e abuso sexual infantil.

“Então na verdade, ultimamente nós temos tido muitas [DEMANDAS]... aumentado muito, algumas que a gente já tem. E tem algumas que nos preocupa, tem algumas demandas que têm surgido bastante que é o rompimento de vínculos familiares. Esse rompimento de vínculos familiares ... nós temos uma população e a desestrutura familiar ela tem que trago muitas questões sociais. Esse rompimento de vínculos dentro da família, quando ela ocorre lá na família, por essa falta de afetividade, essa falta de ... os cuidados básicos lá da família, ela tem trago vários problemas. Porque aí houve esse rompimento, as famílias se dividem, parte deles não conseguem ... chegar na sociedade, aonde devia ter um acolhimento e acaba se tornando um problema. Tem outras demandas espontâneas por benefícios eventuais, que é uma questão que as famílias ... o empobrecimento das famílias tem trago muitas questões sociais de solicitação de benefícios eventuais. Que é muito grande né. Hoje nós temos então no nosso município a um número muito alto de famílias que sobrevivem com R\$400, agora do Auxílio Brasil, que era Bolsa Família. R\$400 ... as contas de luz deles tá vindo (sic) 180, 200 reais, a conta de luz. A conta de água vem 80, 90. Sobra... não chega a R\$100 para alimentar uma família com 4 pessoas. Então, grande parte das famílias, os pais estão desempregados, têm crianças ... então esse empobrecimento, isso leva as famílias a começar a procurar benefícios eventuais. Não tem acesso tão grande ou ainda que a gente consiga atender ele é eventual mesmo não vai conseguir resolver o problema dessa família pelo longo período e isso tem trado outras problemáticas. E aí essa população fica ociosa, algumas se desesperam. Nós temos um outro problema no nosso município que ocorreu bastante, o suicídio nós trabalhamos aqui no mês de setembro a prevenção do suicídio, que é o setembro amarelo. E para nós foi bastante chocante porque nós tivemos durante um mês que a gente estava trabalhando em anterior, nos tivemos com salvo engano uns quatros suicídio. Agora nesse início de semana, na segunda-feira, nós tivemos um outro suicídio. Pelo fato de ser um município de pequeno porte, quando isso acontece isso dá uma conotação muito grande para o município de forma que todos tenham conhecimento. E impacta todos né, e quando a gente aprofunda um pouco mais a temática a gente percebe que o problema ele tava lá na raiz. A gente percebe também que a assistência social não consegue muito resolver o problema, até porque isso é um trabalho em rede, muito mais amplo ... muito mais, muito mais complexo de se trabalhar. A assistência social sozinha ela não consegue passar muito em algumas pautas. E com essa situação das famílias, eu acredito, com esse período de pandemia intensificou mais isso porque as famílias parecem ficaram mais depressivas, ficaram mais ... esse distanciamento social, isolamento social, ainda que necessário, trouxe alguns traumas com as famílias” (Gestor IV).

“[...] A dificuldade aqui é muito grande. Você vê, estamos implantando o conselho do idoso, nesse momento nós temos demanda de 5 idosos sendo espancados. A promotora entra em contato e diz assim “mas vocês têm que acionar o ministério público”, em uma reunião online com ela eu coloquei “sim, doutora, mas qual a nossa preocupação? Você vai, faz a denúncia, o idoso volta pro mesmo teto. Ele está correndo muito mais risco do que antes.” A gente foi junto à GRS Januária solicitar apoio e suporte para que a gente pudesse criar a casa do idoso [...]” (Gestora VII).

Por outro lado, o relato de um dos gestores diz o contrário:

“Não temos essas denúncias. As vezes a gente até estranha não ter essa demanda, porque bom seria se fosse porque não está tendo, não está acontecendo. Eu vejo que falta um trabalho com as famílias, com as comunidades, alertar o que é a violação de direito. Porque as vezes eles acham que a violação de direitos é só o ato, né? Falo quanto a questão do abuso sexual, as vezes eles acham que é só o ato. Eles não sabem que acariciar ou alguma outra coisa do tipo, violação no sentido de violência física mesmo, questão do trabalho infantil... Então assim, precisa mostrar pras comunidades que essas também são violações de direitos. E as vezes por a comunidade não conhecer, não surge, não chegam as demandas. Mas acontece, tem tido uns casos aí” (Gestor V).

O relato do gestor é queixoso em relação à falta de trabalho educativo sobre violação de direito às famílias e às comunidades. Porém, é precisamente esse o trabalho da proteção social básica – a prevenção dos riscos sociais. Este é também um indicativo de uma gestão não qualificada.

4.3 CATEGORIAS EM DISPUTA

Nessa última parte serão postas em diálogo os discursos analisados com a construção teórica deste trabalho. Em linhas gerais, pode-se observar que os gestores legitimam mais os benefícios eventuais do que programas e serviços, de modo que os benefícios eventuais constituem o carro chefe da assistência social. Ao longo dos primeiros capítulos desse trabalho, encontrou-se outras categorias além do neoliberalismo, como o coronelismo e o assistencialismo. Será verificado adiante quais categorias são disputadas discursivamente. Ou seja, não se trata de uma separação territorial ou individual, mas que se opera no âmbito do discurso.

A princípio, três gestores (III, IV e VII) correspondem à expectativa do paradigma democrático da política de assistência social. Do ponto de vista técnico, apenas VII mostrou limitações técnicas e, ainda assim, no decorrer do discurso foi possível identificar um esforço significativo em garantir o direito à Documentação Civil Básica para o público majoritário – povos indígenas e comunidades tradicionais. Os gestores III e IV, considerando as limitações que foram previstas no Quadro Analítico (PNAS, recursos financeiros e humanos, o contexto norte-mineiro e os gêneros discursivos), executam uma gestão exemplar na medida do que é possível.

Dois gestores (I e II) reproduziram aspectos do paradigma liberal assistencial, como caracterizado no capítulo dois. Os achados confirmam a versão conservadora e religiosa da política de assistência social, que não deixou de existir com a mudança paradigmática descrita por Sposati (2005; 2010) e Yazbek (2020). Duas gestoras (VI e VIII) não só mantêm características do paradigma liberal assistencial, como também reproduzem características do coronelismo em seu discurso. É sabido que o coronelismo não está estritamente relacionado a uma figura estereotipada do coronel, mas constitui-se pela integração de diversos elementos que mantém uma relação de poder com base no favor e na caridade (PEREIRA, 2002). Portanto, quando foi dito

“A maioria busca mais assistência social, precisando de dinheiro para comprar um remédio, precisando de dinheiro para pagar um mês de aluguel, pagar uma água, pagar uma luz, e essas coisas a gente não mexe. O que nós podemos fazer é auxílio vulnerabilidade. A gente vê, a assistente social vai lá faz a visita domiciliar, vê a real situação da pessoa” (Gestora VI)

Não houve somente uma descrição das situações que envolvem o benefício eventual, ou o encaminhamento dado às principais demandas. O relato não foi queixoso, mas reforçou a preferência pelo atendimento direto à população (algo que não é esperado para o papel da gestora) e que condiciona o “favor” do atendimento à fiscalização da necessidade. Conferir a “*real situação da pessoa*” nunca foi o objetivo da política de assistência, e é precisamente a falta de delimitação sobre o trabalho assistencial que abre margens para o favor, o “jeitinho” e a ajuda não qualificada. O achado confirma uma divergência teórica descrita por Pereira (2002), de que o coronelismo não se dissolveu, nem com a Constituição de 34, nem com a de 88. A pesquisa encontra a manutenção do coronelismo, uma atualização, agora em uma nova era.

Quanto a gestão da política pública, os achados desta pesquisa corroboram com os de Sátyro e Cunha (2019), de que o “desconhecimento” dos gestores se soma a outros fatores dominantes, como baixa qualificação, alta rotatividade de profissionais e questões políticas locais que contribuem para a ingerência da política pública.

Também um único gestor (V) evidenciou aspectos neoliberais no discurso, sobretudo por defender que o público atendido não tem “*a questão do empreendedorismo*”. O gestor complexifica o trabalho socioassistencial por trazer uma suposta crítica ao assistencialismo:

“O município tem a questão do assistencialismo, quanto menor ele é, ele acaba tendo a questão do assistencialismo e eu querendo ou não também sou um pouco assistencialista [...].

É mais a questão do público, né? Eles acham que é dever. Assim, é claro que é dever da assistência, né... Ajudar nesse sentido. Mas só que eles acham que é dever, obrigação todo mês a gente dar esse suporte, esse apoio. Tanto financeiro [...] O benefício, né ... Auxílio funeral, a questão da cesta básica, você está entendendo? E aí eu acho que é mais isso, o pessoal eles não têm assim a questão do empreendedorismo, de trabalhar, de plantar uma horta... Aí eles ficam esperando da gente nesse sentido, esse apoio, sabe? E a gente sabe que não é assim, um papel da gente. É uma das outras coisas que a gente tem tentado estimular as pessoas a levantar a autoestima das mulheres, levantar a autoestima da comunidade pra trabalhar, pra desenvolver o seu pão de cada dia, pra fazer acontecer, você entendeu? Porque a gente vê que tem famílias que tem condição de fazer alguma coisa, que tem um terreno, tem um quintal, pode criar uma galinha... Então a gente precisa fazer isso, né... Em vez de dar o alimento, em vez de dar o recurso.

Porque senão, “ah, cortou minha luz”, vai lá na assistência, “dá um jeito pra mim, vê o que pode ser feito?” A gente resolve. Aí depois, corta de novo... Então assim, tem que quebrar isso “(Gestor V).

O gestor se aprofunda na contradição dos benefícios eventuais. Contudo, a saída apresentada esbarra na armadilha neoliberal da autorresponsabilização. Quando questionado

se acredita de fato que tais “*iniciativas empreendedoras*” são capazes de superar as vulnerabilidades obteve-se a seguinte resposta:

“[...] eu creio que minimiza, sabe? Igual quando eu falo mesmo de empreender, ou construir, ou plantar o seu alimento, você planta ali uma batata doce, né, muito forte... As pessoas vão conseguir se manter com aquilo ali, pelo menos minimizar a fome, né? Que a gente sabe que o povo passa fome. E enfim, é complicado, extensão territorial que é muito grande... Muito difícil, área rural é muito grande, né” (Gestor V).

Apesar de se mostrar solidário à insegurança alimentar do público atendido, a resposta não incluiu a procura por programas de segurança alimentar. A “*questão do empreendedorismo*” que o gestor relata é efeito direto da subjetivação neoliberal (FILHO, 2020; DARDOT; LAVAL, 2016) e encontra ecos na resposta da Gestora VIII, que se queixa: “*tudo é assistência, tudo é assistência e isso é muito ruim*”.

De acordo com tais gestores, o assistencialismo é um problema causado pelos usuários que demandam, mediados por uma necessidade que não é eventual, mas uma constante. Os achados ilustram a razão cínica, uma vez que tais gestores sabem que a causa do assistencialismo não é a demanda dos usuários. “Eles sabem muito bem o que estão fazendo, mesmo assim o fazem”, tal como postula Zizek (1990, p. 59).

Apesar dos gestores conhecerem os problemas nos níveis econômicos, políticos e sociais da gestão do SUAS e que “*falta recurso*”, ainda assim tais gestores culpabilizam os indivíduos e suas famílias. Encontra-se então uma confluência da ideologia neoliberal com o coronelismo.

A análise dos discursos observa que os gestores põem em cena categorias que estão além e aquém dos próprios gestores: “*a real situação da pessoa*” é acionada para legitimar o benefício eventual – que do ponto de vista da política, é *uma* das diversas ofertas possíveis, mas não a principal. “*Os mais necessitados*” aparecem como justificativa para a benfeitoria dos gestores e vem de uma maneira de pensar que hierarquiza as necessidades. E mesmo o “*dever religioso*” vem antes da garantia democrática dos mínimos sociais. Portanto, performa-se muito mais elementos históricos do passado colonial, religioso e caritativo, do que da “*inovação*” neoliberal.

CONSIDERAÇÕES

A presente pesquisa, realizada durante o mestrado em Desenvolvimento Social, partiu de inquietações do pesquisador no exercício da psicologia no Sistema Único de Assistência Social no Norte de Minas. Como visto no âmbito da prática e da teoria, que caminham juntas, o neoliberalismo é uma política econômica e ideológica que surge em meados do século XX.

O primeiro capítulo tratou de investigar o tema do neoliberalismo no Brasil e no mundo. No Brasil, a entrada do neoliberalismo destaca ainda mais a contradição em que está inserida as políticas sociais. O final do século XX foi um período de importantes avanços da política social, em especial para a política de assistência, ainda que concomitante a este neoliberalismo *soft*.

O segundo capítulo analisou a configuração atual da política de assistência social desde a Constituição Federal até recentes alterações na LOAS. Foram exploradas outras categoriais de análise para além do neoliberalismo, a saber: o assistencialismo, o primeiro-damismo, a filantropia e o coronelismo. Por fim, características do norte de Minas foram observadas à luz da história e da antropologia norte mineira.

Esta pesquisa, portanto, investigou se gestores da política de assistência social reproduzem a ideologia neoliberal no contexto do Norte de Minas. O campo de análise foi a microrregião de Januária. Foram analisados 8 municípios de pequeno porte I. Os resultados foram tratados à luz da Análise Institucional do Discurso, um método interdisciplinar que nasce no campo da psicologia.

O campo foi analisado no terceiro capítulo com base em dados quantitativos do IBGE, da RAIS e da Rede Suas. Foram produzidos sete mapas, que mostraram a microrregião de Januária em comparação com o Norte de Minas e Minas Gerais. Verificou-se os reflexos da baixa diversidade de atividade econômica regional, resumida à agropecuária de subsistência e à administração pública. Os programas de transferência de renda são importantes para a manutenção da subsistência familiar e para movimentar outras formas de atividade econômica, como o comércio.

Os mapas também mostraram que a microrregião de Januária apresenta uma vulnerabilidade extrema, constituindo-se como um dos bolsões de pobreza do estado de Minas Gerais. Os resultados evidenciam que os municípios se encontram em um Estado *proto-capitalista*, uma fase anterior ao capitalismo industrial.

A análise institucional dos discursos trouxe à tona a persistência do coronelismo e de práticas assistencialistas por parte dos gestores. Nesse sentido, não se verifica no território a completa garantia dos direitos constitucionais, sobretudo aqueles promulgados pós-88, no campo da política de assistência social.

É possível destacar apelos à produção de uma mentalidade que busca instituir a chamada nova racionalidade neoliberal. Verificou-se processos de desmontagem da política social, no nível orçamentário, burocrático e administrativo, tal como sugere a literatura (FILHO, 2020; MARQUES et al, 2019; PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006; MOROSINI, FONSECA & BAPTISTA, 2020). No entanto, a desmontagem é, sobretudo, dos processos de subjetivação, resultando em um pleno processo de abandono da vida humana, projetado, aferido, testado e implementado. Abandono de todas as esferas da vida, desde o mais subjetivo até o mais concreto. Entende-se que a noção de responsabilidade está posta em questão, em suspeição. E quando essa noção de responsabilidade é recuperada, é apenas em função da individualidade e da culpabilização individual.

As narrativas de desenvolvimento promovidas por alguns dos gestores sugerem que a responsabilidade pela miséria é da própria população e que, se há uma alternativa, esta passa pela via da neoliberalização. Em face do desenvolvimento desigual neoliberal, Harvey considera que “precisamos de um arcabouço teórico mais abrangente para interpretar os caminhos complicados e geograficamente desiguais da neoliberalização” (2014, p. 125).

A precarização das condições de sobrevivência de população vulnerabilizada é o mote da batalha neoliberal. O espaço público vem sendo exterminado, e com isso se vão também as políticas sociais, do qual a política de assistência faz parte. Sendo assim, como superar a racionalidade neoliberal? Como pode uma região ser caracterizada como *protocapitalista* e ao mesmo tempo ter interferências discursivas do neoliberalismo? São estas questões de ordem teórica, prática e política que se avistam.

Os resultados da pesquisa apresentam conflitos no interior dos próprios discursos. Contudo, a “inovação neoliberal” não é o centro das mobilizações discursivas. É evidente que a manutenção do poder patriarcal, colonial e privado se mantém e se atualiza, com as novas técnicas de poder.

Por outro lado, há resistências. Encontram-se também práticas de resistência à tradição assistencialista e (neo)liberal. Em determinados discursos, é possível observar que alguns gestores recusam práticas assistencialistas, batalham pela garantia de direitos civis que desde 1988, com a Constituição Federal, ainda estão em implementação.

Os resultados analisados mostram que os gestores estão divididos, entre aqueles que operam pela manutenção de poderes já estabelecidos e aqueles que operam para a instalação de garantias sociais e constitucionais. A principal marcação que diferencia os gestores qualificados dos não-qualificados é a formação profissional, os anos de experiência e o comprometimento ético-político com a gestão do SUAS. Apesar dos demais gestores operarem pela manutenção do coronelismo, do assistencialismo ou do neoliberalismo, não significa que as práticas discursivas ocorrem deliberadamente. Há de se realizar outras pesquisas focadas em compreender o processo formativo destes gestores.

É notável o empenho de forças paradigmáticas, como sugere Sposati. A mudança paradigmática não está concluída, mesmo após mais de 30 anos da Constituição. De um lado, se encontra uma tendência de reprodução do poder colonial, liberal, patriarcal e assistencialista. De outro, um ideal democrático republicano, de garantias sociais, que compreende a dependência do social à vida humana. Tais forças, por vezes, entram em conflito em um tempo. Em um mesmo ato discursivo, entre diversos atores institucionais. A pesquisa considera que tais resistências são importantes e necessárias.

Portanto, investigar as fissuras, as dissidências e os conflitos foi a estratégia que possibilitou encontrar os resultados. Os novos e velhos problemas encontrados estão longe de serem superados. Urge olhar para a responsabilidade da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais e da União, bem como é urgente refletir sobre o futuro da proteção social num contexto de intensa neoliberalização.

Em vistas ao término, assinala-se a importância da interdisciplinaridade, mesmo diante de todos os desafios, para futuras pesquisas científicas, como também para a prática profissional dos atores do SUAS.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ilva Ruas; PEREIRA, Laurindo Mékie; JUNIOR, Edi de Freitas Cardoso. Em Busca do Desenvolvimento Regional: os intelectuais e suas propostas para o norte de Minas Gerais. **Rev. Desenvolvimento Regional**, vol. 20, n. 3, pp. 266-283, 2015.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon Albuquerque. **Metáforas da Desordem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ALMEIDA, Denise Maria Frank; ALVES, Jolinda de Moraes; MAGRO, Amanda Letícia. **Brasil e Argentina: processos de contrarreforma e retrocessos na política previdenciária**. *Rev. Sociedade em Debate*, v. 27, n. 1, p. 11-29 jan./abr. 2020.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

ANDRADE, Fabrício Fontes; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Desenvolvimento e proteção social**. In: XAVIER, Elton Dias; SANTOS, Gilmar Ribeiro (org.). *Desenvolvimento social em perspectiva*. Belo Horizonte: Sografe, 2009. 256 p.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estudos, CEBRAP**: São Paulo. Vol. 38, n. 01. Jan-abr, 2019.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State**: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (CIC)*. Rio de Janeiro, n. 39, 1995, pp. 3-40. Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>>. Acesso em 16 nov. 2020.

ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em 25 abril 2022.

BALDI, Luiz Agostinho de Paula. **A categoria ideologia em Marx e a questão da falsa consciência**. *Rev. Katálysis*: Rio de Janeiro, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n3p631>

BBC Brasil. Baixa popularidade dá a Temer ‘grande chance de passar reformas’, diz Luiza Trajano. 25 de abril de 2017. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39695826>>. Acesso em 30 de julho de 2021.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). **Norma Operacional Básica, NOB/SUAS**. Resolução CNAS 33/2012.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência. **Relação Anual de Informações Sociais, 2021**.

_____. **Constituição Federal**, 1988.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social LOAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2004.

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a LOAS, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS**. Resolução 145/2004.

_____. **Estimativas da População Residente para os Municípios e para as Unidades da Federação Brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020** [notas metodológicas]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/POP2020_20210331.pdf>. Acesso em 22 julho 2021.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2013**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2018**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2019**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2020**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF). Ano 17, n. 34, jul-dez, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Editora Bertrand: Rio de Janeiro, RJ. 1989.

_____. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como política social pública. **RIES**, v. 4, nº 1, p. 108-127, 2015.

BROWN, Wendy. **Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente**. São Paulo: editora Filosófica Politeia, 2019, 256 p.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

_____. **Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?** 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. **Rev. Práxis Educativa**, Ponta Grossa. V. 15, p. 1-22, 2020. Disponível em <<https://www.revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/15445/209209213474>>.

CARNEIRO, Maria de Fátima Brandão. Identidade Regional Norte-Mineira, a cultura sertaneja. **Rev. Cerrados**, vol. 3, n. 1, 2005.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

COSTA, João Batista de Almeida. A Sociedade de Curral: desenvolvimento social pelas figurações sociais, pelo habitus e pela organização do estado no Norte de Minas. **Rev. Argumentos**, vol. 16, nº 2, jul./dez.2019.

_____. **Norte de Minas: cultura catrumana, suas gentes, razão liminar**. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2021.

COUTINHO, Caroline Marci Fagundes. Federalismo e Desenvolvimento no Brasil: considerações a partir do papel do município. [Dissertação] **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social**, UNIMONTES, Montes Claros, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIEHL, Rodrigo Cristiano; MENDES, Jussara Maria Rosa. Neoliberalismo y proteccion social en América Latina: salvando el capital y destruyendo el social. **R. Kátal, Florianópolis**, v. 23, n.2, p.235-246, mai-ago, 2020.

DIMMENSTEIN, Magda; NETO, Maurício Cirilo. Abordagens conceituais da vulnerabilidade no âmbito da saúde e assistência social. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, 15(1). São João del-Rei, jan-marm 2020.

DUNKER, Christian; PAULON, Clarice; SANCHES, Daniele; LANA, Hugo; LIMA, Rafael Alves; BAZZO, Renata. Para uma arqueologia da psicologia neoliberal brasileira. In: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Christian [orgs.]. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 nov. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FILHO, Antonio Euzébios. **De desamparado a empoderado: o assistencialismo produtivo na era do empreendedorismo**. Rev. Psic. Política, vol. 20, n. 49, pp. 564-582. 2020.

Disponível em < <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v20n49/v20n49a09.pdf>>. Acesso em 29 junho 2021.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.

_____. **A Ordem do Discurso**. 3ª ed, Loyola: São Paulo, SP. 1996.

_____. **Em Defesa da Sociedade**: curso dado no College de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Segurança, Território, População**: curso dado no College de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

_____. **Nascimento da Biopolítica**: curso dado no College de France (1978-1979). São Paulo: Martins, 2008b.

FONSECA, Márcio Alves. **“Fazer viver e deixar morrer”**: as sociedades modernas e a tipologia de seus poderes (resenha). Rev. Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 44, 2000.

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. Coronelismo, enxada e voto (resenha). Rev. Adm. empres. mar. 1978 (2013). Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rae/a/SGFkV7fTF7pKDLbkygkNz/?lang=pt>>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

GROS, Denise Barbosa. **Considerações sobre o neoliberalismo como movimento ideológico internacional**. Ensaios FEE, v. 29, n. 2, pp. 565-590, 2008. Disponível em <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2188>>. Acesso em 6 nov. 2020.

GOMES, M. A. A.; PIRES, E. D. P. B.; ARAUJO, S. B.; RIBAS, G. F. A Polícia das Famílias: análise do programa Criança Feliz. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. **I Seminário de Políticas Públicas Educacionais**, agosto 2018. Disponível em <http://www2.uesb.br/eventos/politicaspUBLICAS/wp-content/uploads/2018/12/I_SEM_PPE_2018_35.pdf>.

GOTTEMS, Lella Bernarda Donato; MOLLO, Marla de Lourdes Rollemberg. **Neoliberalismo na América Latina**: efeitos nas reformas dos sistemas de saúde. Rev. de Saúde Pública. 2020; 54-74.

GUIRADO, Marlene. **A Clínica Psicanalítica na Sombra do Discurso**: diálogos com aulas de Dominique Maingueneau. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000. P. 21-31.

_____. **A Análise Institucional do Discurso como Analítica da Subjetividade**. Tese (Livre-Docência, Departamento de Psicologia da Aprendizagem e Desenvolvimento e da Personalidade - Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo), São Paulo, 2009.

_____. **Entre Discurso e Ato, há muito mais do que se imagina**. Psicologia USP, 2019, vol. 30.

HALL, John; KIRDINA-CHANDLER, Svetlana. **Towards an intellectual history of evolutionary economics: competition and struggle versus cooperation and mutual aid**. Rev. Econ. Polit. 37 (3), jul-set, 2017. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rep/a/dRyV4xJNKxCfhy6v6v5c3KB/?lang=en>>. Acesso em 29 junho 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5ª edição, São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1944/1987.

HOBBSAWM, Eric John Ernerst. **Tempos Fraturados**: cultura e sociedade no século XX. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

IANNI, Octavio. **Globalização e neoliberalismo**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.12, p. 27-32, abr/jun. 1998. Disponível em <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf>. Acesso em 6 nov. 2020.

IASI, Mario Luis. **Alienação e ideologia: a carne real das abstrações ideais**. Anais do Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente. Niterói: agosto, 2015. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2015/anais2015/mc47/Tc472.ppd>>. Acesso em 1 junho 2021.

JESUS, Cristian Arão da Silva. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal** (resenha). Rev. Crítica Marxista, n. 47, p. 213-215, 2018.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicléia Mendes da. **Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil.** Rev. Katál., Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 619-630, set./dez. 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 7^a ed., 2012.

MARQUES, Camila Fernandes; ROBERTO, Nathalia Leardini Bendas; GONCALVES, Hebe Signorini; BERNARDES, Anita Guazzelli. **O que Significa o Desmonte?** Desmontes do quê e para quem? Psicologia: Ciência e Profissão, vol. 39, 2019, 6-18.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846).** São Paulo: Boitempo, 2007.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de Economia Política.** São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas).

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte.** 1. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEIRELES, Ildenilson. **Precariedade e biopolítica: uma leitura do dispositivo de segurança em Michel Foucault.** Rev. Argumentos, vol. 16, n^o1, jan/jun, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MOROSINI, Marcia Valeria Guimarães Cardoso; FONSECA, Angelica Ferreira; BAPTISTA, Angelica Ferreira. **Previne Brasil, Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária e Carteira de Serviços: radicalização da política de privatização da atenção básica?** Cad. Saúde Pública 2020, 36(9).

NASCIMENTO, Claudia Cerqueira do. **Igreja Como Partido: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus.** Tese EAESP/FGV, 2017.

NETTO, José Paulo. **Uma Face Contemporânea da Barbárie.** Rev. Novos Rumos, vol. 50, n. 1, 2013. Disponível em <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657>>. Acesso em 11 de junho de 2021.

ORTIZ-OSPINA, Esteban; ROSER, Max. **Government Spending.** Publicado online em *OurWorldInData.org*. 2016 Disponível em: <<https://ourworldindata.org/government-spending>>. Acesso em 18 maio 2021.

PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe nos fios das políticas sociais?** Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. Revista Serviço Social e Sociedade, nº53, São Paulo: Cortez, 1997.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no Pós-Neoliberalismo. **Novos Estudos**, março, 2012.

PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Shirley Sueli de Sousa; PATRIOTA, Lucia Maria. **Políticas sociais no contexto neoliberal: focalização e desmonte.** Qualitas Revista Eletrônica 5(3) (2006). Disponível em < <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/64> >. Acesso em 6 nov. 2020.

PEREIRA, Laurindo Mékie. **A Cidade do Favor: Montes Claros em meados do século XX.** Montes Claros: Ed. Unimontes, 2002.

_____. Emergência e Desenvolvimento do Regionalismo Norte-Mineiro: um enfoque histórico. **Rev. Cerrados**, vol. 4, n. 1, 2006.

_____. Em Nome da Região, a Serviço do Capital: o regionalismo político norte-mineiro. (Tese) **Universidade de São Paulo**, 2007.

PIMENTA, Wesley Ribeiro Carvalho. A ‘Primeira-Dama’ no exercício do poder: a dominação ‘doméstica’ do Estado. [Dissertação] **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, UNIMONTES**, Montes Claros, 2016.

POMPEO, Lauriberto. Guedes tenta incluir voucher para educação em PEC do Fundeb. **Congresso em Foco**. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/guedes-tenta-incluir-voucher-para-educacao-em-pec-do-fundeb/>>. Acesso em 21 julho 2021.

PRECIADO, Paul. **Testo Junkie: Sexo, drogas e biopolítica na era farmacopornográfica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

RODRIGUES, Carla. Performance, Gênero, Linguagem e Alteridade: J. Butler leitora de J. Derrida. **Rev. Sex. Salud y Sociedad**. Rio de Janeiro, abril 2012.

SAFATLE, Vladimir. **Cinismo e a Falência da Crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. A Economia é a continuação da Psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e neoliberalismo como economia moral. In: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Christian [orgs.]. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Martins Schettini. **Jogando Luzes Sobre os Determinantes Burocráticos e de Gestão da Política de Assistência Social nos Municípios Brasileiros**. Opinião Pública, Campinas, vol. 25, nº2, maio-agosto, p. 401-432, 2019.

SANTANA, Eline Peixoto de; SILVA, Jéssica Aparecida dos Santos da; SILVA, Valdianara Souza da Silva. Histórico da política de assistência social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais. **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luis – Maranhão, 2013.

SANTOS, Reginaldo Sousa; GOMES, Fabio Guedes; SANTOS, Thiago Chagas Silva; RIBEIRO, Elizabeth Matos; FILHO, Luiz Marques de Andrade. **A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo**. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, n. 4, p. 1011-1034, 2016. Disponível em < <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n4/1679-3951-cebape-14-04-01011.pdf>>. Acesso em 6 nov. 2020.

SELO UNICEF. Disponível em <<https://www.selounicef.org.br/sobre>>. Acesso em 14 de março de 2022.

SILVA, Dituzaya Panguila da; SILVESTRE, Hugo Consciência; EMBALO, Alfa Aliu. A Cooperação Intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Rev. Administração Pública**. Set./Out, 2020.

SILVA JUNIOR, Nelson da. O Brasil da Barbárie à Desumanização Neoliberal: do “Pacto edípico, ao pacto social”, de Hélio Peregrino ao “E daí?”, de Jair Bolsonaro. In: SAFATLE, Vladimir; JUNIOR, Nelson da Silva; DUNKER, Christian [orgs.]. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SOUZA, Jessé. **Uma nova classe trabalhadora brasileira**. In: Os Batalhadores Brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010

SPOSATI, Aldaíza. **A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-2004)**. *Rev. Administração Pública*, Rio de Janeiro, 39: 505-573, maio/jun. 2005.

_____; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 11ª ed. Editora Cortez, 2010.

SLOTERDIJK, Peter. **Crítica da Razão Cínica**. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

TITMUS, Richard. **Essays on ‘The Welfare State’**. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Modelos de classificação do Welfare State**: as tipologias de Titmus e Esping-Andersen. *Rev. Pensamento Real*, ano X, nº21, 2007, pp. 42-59. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/8307>>. Acessado em 6 nov. 2020.

YASBEK, Maria Carmelita. Entrevista. *Rev. Temporalis*, Brasília - DF, nº 39, p. 257-266, jan-jun 2020.

ZIZEK, Slavoj. **Eles Não Sabem o Que Fazem**: o sublime objeto da ideologia. Editora Jorge Zahar, 1990.

_____. **O Mais Sublime dos Históricos**. Editora Jorge Zahar, 1991. 232p.

_____. **O Guia Pervertido da Ideologia** (Dir. Sophie Fiennes). Filme documentário. 2012, Grécia.